



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Revue des dépenses publiques en direction des associations

MAI 2025

Jean-François **VERDIER**
Amaury **DECLUDT**
Cécile **RODRIGUEZ**
Floriane **VAN DEN HOVE**
Adrien **CHARLET**

Béatrice **ANGRAND**
Pierre **ARÈNE**
Thierry **PERIDY**
Daniel **ZIELINSKI**

IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

IGÉSR INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ÉDUCATION, DU SPORT
ET DE LA RECHERCHE



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

**Inspection générale des
finances
IGF N° 2025-M-002-03**

**Inspection générale de l'éducation,
du sport et de la recherche
IGÉSR N° 24-25 129R**

RAPPORT

REVUE DE DÉPENSES PUBLIQUES EN DIRECTION DES ASSOCIATIONS

Établi par

AMAURY DECLUDT

Inspecteur des
finances

CÉCILE RODRIGUEZ

Inspectrice des
Finances

FLORIANE VAN DEN HOVE

Inspectrice des
Finances

ADRIEN CHARLET

Data scientist au pôle
science des données de l'IGF

Sous la supervision de

JEAN-FRANÇOIS VERDIER

Inspecteur général des
finances

BÉATRICE ANGRAND

Inspectrice générale de l'éducation,
du sport et de la recherche

PIERRE ARÈNE

Inspecteur général de l'éducation,
du sport et de la recherche

THIERRY PERIDY

Inspecteur général de l'éducation,
du sport et de la recherche

DANIEL ZIELINSKI

Inspecteur général de l'éducation,
du sport et de la recherche

- MAI 2025 -

IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

IGÉSR INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ÉDUCATION, DU SPORT
ET DE LA RECHERCHE

SYNTHÈSE

Au nombre de 1,27 million, les associations sont le fruit de l'initiative et du dynamisme de la société civile pour s'organiser en vue de buts non lucratifs. **Elles sont également des partenaires essentiels des pouvoirs publics.** Leur proximité avec le tissu social et leur souplesse d'organisation leur permettent de répondre à des besoins sociaux avec une réactivité et une capacité d'innovation qui font d'elles des acteurs centraux de nombreuses politiques publiques.

Plus de 314 000 associations sont financées par l'État ou les collectivités territoriales. Ces financements représentent des montants conséquents : **la somme des dépenses budgétaires de l'État, de ses opérateurs et des collectivités territoriales dépasse 49 Md€ en 2023.** Ces financements sont essentiellement destinés à mettre en œuvre des politiques publiques : le recours à des associations est donc le plus souvent une modalité de gestion d'un service public, davantage qu'un soutien aux associations en tant que telles. C'est particulièrement le cas s'agissant du champ associatif social, qui reçoit plus de 50 % des financements de l'État et 50 % des financements des collectivités territoriales aux associations.

En raison de la crise sanitaire, du plan de relance puis de l'inflation, ainsi que de choix de politiques publiques, les dépenses budgétaires en direction des associations ont crû fortement au cours des dernières années. La part de celles de l'État a augmenté de 44 % de 2019 à 2023, pour s'élever à 10,4 Md€. Cette augmentation est aux trois quarts imputable à cinq politiques publiques : l'hébergement d'urgence, le travail et l'emploi, l'inclusion, l'immigration et l'asile, et l'aide au développement.

S'ajoutent à ces dépenses budgétaires des dépenses fiscales liées aux associations. Celles-ci atteignent 4,3 Md€ en 2023, dont 81 % correspondent à des réductions d'impôt pour les dons des particuliers et le mécénat d'entreprise. À la faveur du fort développement de ce dernier, ainsi que des multiples extensions législatives des réductions d'impôt des particuliers sur les dons, **les dépenses fiscales liées aux réductions d'impôt pour les dons et mécénat ont crû de 39 % de 2019 à 2023, pour atteindre 3,5 Md€.**

Avec l'accroissement des dépenses publiques en direction des associations et du développement du soutien public à la générosité des personnes physiques et des entreprises, **la situation financière des associations s'est consolidée lors de la crise sanitaire et dans sa sortie immédiate.** Ainsi, l'emploi associatif a augmenté en moyenne de 1,7 % / an du 1^{er} trimestre 2021 au 3^{ème} trimestre 2024, en ligne avec l'évolution de l'emploi du secteur privé, et les associations comptent proportionnellement moins de défaillances que les entreprises. Ce constat doit néanmoins être nuancé pour les associations du secteur social, qui paraissent fragilisées par l'inflation et l'augmentation de leur masse salariale liée aux accords du Ségur et à leur extension. En outre, depuis début 2025, **les représentants des associations alertent sur une dégradation de leur situation financière d'ensemble**, dans un contexte où plusieurs collectivités territoriales, ainsi que l'État, réduisent leurs financements.

Conformément à la lettre de mission, le présent rapport documente un à trois milliards d'euros d'économies sur le champ des dépenses publiques en direction des associations. **Ces économies auront un impact potentiellement significatif sur les politiques publiques considérées**, ainsi que sur l'emploi des associations concernées et leurs publics bénéficiaires. La mission s'est ainsi attachée à identifier les secteurs associatifs les plus vulnérables à la baisse des financements publics et, dans ses propositions, à limiter l'effet cumulatif des économies sur certains champs.

Rapport

Les économies documentées concernent pour un milliard d'euros les dépenses de l'État et de ses opérateurs, représentant un taux d'effort de 4 %. La mission préconise des mesures sectorielles d'économies, sur des politiques publiques identifiées comme peu efficaces, peu contrôlées, ou comportant des redondances avec celles des collectivités territoriales. De façon secondaire, elle identifie des potentiels d'économies ponctuelles à réaliser par des décalages de versement de subventions aux associations fortement financées sur fonds publics et dont la trésorerie apparaît nettement excédentaire.

La mission a également documenté un milliard d'euros d'économies sur les dépenses des collectivités territoriales aux associations, soit un taux d'effort de 4 %. Compte tenu du principe de libre administration des collectivités territoriales, ces économies identifiées par la mission relèvent du conseil aux décideurs locaux, confrontés aujourd'hui à une forte contrainte budgétaire et à la nécessité d'opérer des arbitrages budgétaires. Ces propositions d'économies dans les dépenses des collectivités territoriales sont de deux ordres : pointer les dépenses des départements et des régions aux associations qui relèvent de leurs compétences facultatives ou partagées ; et identifier les collectivités territoriales qui dépensent davantage pour les associations que les collectivités territoriales dont les caractéristiques socio-démographiques sont similaires. Certaines collectivités ont commencé à mettre en œuvre des économies.

S'agissant des dépenses fiscales, la mission a de même documenté un milliard d'euros d'économies. Le taux d'effort supérieur (29 %) vise à rapprocher le système fiscal français, comparativement très favorable, de celui d'autres pays, sans affecter trop fortement les associations, pour lesquelles les dons représentent 6 % des ressources en moyenne. Pour le mécénat d'entreprise, la mission préconise de passer à un régime de déductibilité plutôt que de réduction d'impôt, sur le modèle d'autres pays. Pour les dons des particuliers, elle propose de diminuer les plafonds de déductibilité dans une logique de progressivité, et de supprimer le taux majoré à 75 %, dont le périmètre s'est fortement élargi au cours des dernières années et qui hiérarchise les causes, ce qui est contesté par nombre de représentants de la philanthropie.

Pour accompagner ces mesures d'économies, **la mission préconise des mesures de simplification fortes en faveur des associations.** En effet, les associations pâtissent de procédures administratives chronophages et souvent redondantes. Elles souffrent d'un manque de visibilité sur les financements publics, qui fragilise leurs modèles économiques. Il arrive même qu'elles soient amenées à avancer de la trésorerie pour mettre en œuvre des politiques publiques, faute de paiement en temps et en heure par l'État ou les collectivités territoriales. Dès lors, la mission préconise d'engager deux chantiers. Un chantier informatique viserait à assurer l'échange des données et documents des systèmes d'informations publics à destination des associations dans une logique de « Dites-le nous une fois ». Un chantier budgétaire viserait à développer le recours à des conventions pluriannuelles et les paiements par douzième pour les associations partenaires des politiques publiques et supportant des charges fixes importantes.

Enfin, la mission a constaté que les relations des services de l'État avec leurs écosystèmes associatifs respectifs étaient très variables, tant au niveau central que déconcentré : pour des besoins proches, l'État peut recourir à des subventions, à une tarification régie par le code de l'action sociale et des familles, ou de façon minoritaire à des marchés publics. Les attributions de financements sont trop souvent effectuées en silos, sans partage d'information. Les niveaux et les modalités de contrôle sont disparates. Dès lors, la mission recommande de développer l'outil Data subvention, permettant de réunir sur une même plateforme l'information de l'ensemble des financeurs publics à une même association. Elle préconise de diffuser parmi les agents publics concernés les bonnes pratiques en matière de sélection et de contrôle des associations, par le biais d'une formation renforcée. Enfin, **la mission appuie le développement de l'évaluation.** En effet, celle-ci est essentielle pour justifier l'efficacité, dans la mise en œuvre des politiques publiques, de l'action publique confiée à des associations ou réalisée en partenariat avec elles.

Rapport

Tableau 1 : Liste des propositions

N°	Propositions
Recommandations prioritaires	
2	Augmenter le nombre et la portée des contrôles fiscaux sur les associations bénéficiaires de dons et sur les dons déclarés ouvrant droit à déduction fiscale, en renforçant les moyens de contrôle de l'administration fiscale par l'obligation pour les associations d'émettre un reçu fiscal traçable électroniquement <i>[DGFIP]</i> .
5	Désigner un chef de file interministériel chargé de la mise en œuvre des recommandations de la mission visant à renforcer le pilotage et à concrétiser les démarches de simplification en faveur des associations.
6	Limiter les risques associés aux cofinancements en : ▪ encourageant l'usage et la complétude des données de Data subvention, le cas échéant par des mesures réglementaires <i>[DJEPVA]</i> ; ▪ diffusant les bonnes pratiques de coordination entre financeurs <i>[chef de file interministériel]</i>.
7	Pour assurer la qualité du financement des associations : ▪ en matière de sélection, privilégier le financement par subvention doté des caractéristiques suivantes : ouverture à intervalles réguliers à de nouveaux acteurs, transparence des guichets de financement et des modalités de sélection, critères de sélection suffisamment stables dans le temps <i>[responsables de programme]</i> ; ▪ développer l'évaluation des actions financées, sur la base d'objectifs quantitatifs et qualitatifs partagés avec les associations en associant leurs bénéficiaires <i>[responsables de programme, inspections générales]</i>.
9	Développer les conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens pour les associations répondant à un besoin pérenne de mission de service public, ayant déjà démontré l'utilité de leur action, et faisant face à des besoins d'investissement pour optimiser leurs actions et leurs coûts <i>[DB, responsables de programme]</i> .
11	Instruire l'opportunité d'une organisation cible permettant un « Dites-le nous une fois » pour les associations, tant pour les systèmes d'information de financement que pour les répertoires <i>[DJEPVA, DINUM, DLPAJ, INSEE]</i> .
12	Pour les associations exerçant des missions récurrentes pour le compte du financeur public, et supportant des charges fixes, mettre en place des modalités de paiement par douzième, avec régularisation en fin de gestion <i>[DB, responsables de programme]</i> .
Autres recommandations	
1	Suivre les indicateurs de trésorerie, de masse salariale et de défaillances des associations dans les mois à venir pour identifier un éventuel décrochage par rapport au reste du secteur privé et le cas échéant proposer des pistes d'action <i>[DJEPVA, DG Trésor, correspondants ESS en services déconcentrés]</i> .
3	Mieux encadrer les modalités de création, de fonctionnement et renforcer le contrôle administratif et fiscal des fondations abritées et des fonds de dotation pour limiter les arbitrages réglementaires <i>[DLPAJ et DGFIP]</i> .
4	Au sein de chaque programme, accorder aux services déconcentrés de la souplesse dans la gestion des enveloppes budgétaires, sans fléchage prescriptif dispositif par dispositif <i>[responsables de programme]</i> .
8	Développer la formation des agents de l'État concernés par le financement des associations, en matière de cadre juridique applicable, de bonnes pratiques de sélection, de contrôle et d'évaluation, et d'outils à employer <i>[DJEPVA]</i> .
10	Soutenir le développement d'un portail permettant de réunir les informations sur l'ensemble des guichets de financement <i>[Aides-territoires]</i> .
13	Rapprocher les réseaux d'accompagnement des associations financés par l'État <i>[DJEPVA, DG Trésor]</i> .
14	Évaluer la pertinence du soutien financier de l'État aux actions d'animation et de professionnalisation menées par les têtes de réseau associatives vis-à-vis de leurs adhérents, et leurs éventuels doublons avec les réseaux d'accompagnement financés par l'État <i>[DB, responsables de programme]</i> .

Rapport

N°	Propositions
15	Sensibiliser les citoyens au bénévolat en : ▪ renforçant le parcours citoyen d'engagement des enfants et des jeunes, à l'école et en dehors [DJEPVA, DGESCO], notamment dans les « Juniors Associations » ; ▪ améliorant la visibilité de la plateforme publique jeveuxaider.gouv.fr, et y connecter les plateformes de bénévolat gérées par les collectivités territoriales [DJEPVA].

Source : Mission.

Cette liste reprend les principales propositions qualitatives de la mission. Elles n'englobent pas les économies documentées en partie 3, ni toutes les propositions de second rang développées dans les annexes au présent rapport.

Les acteurs mentionnés par la mission dans les propositions relèvent du périmètre de l'État. Les recommandations retenues devront également associer des représentants des collectivités territoriales concernées, le cas échéant.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. LE SECTEUR ASSOCIATIF, DONT LE POIDS ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EST MAJEUR, RASSEMBLE DES STRUCTURES TRÈS HÉTÉROGÈNES, EN TERMES DE TAILLE, DE CHAMP D'ACTIVITÉ ET DE SANTÉ FINANCIÈRE	4
1.1. Parmi les 1,27 million d'associations en activité qui s'appuient sur 15 millions de bénévoles, 147 000 sont employeuses de 1,81 million de salariés.....	4
1.2. Les modèles économiques des associations, diversifiés, reposent pour moitié sur des financements publics en soutien à leurs actions.....	5
1.3. La situation financière des associations, qui s'était consolidée lors de la crise sanitaire, semble fragilisée en 2025 par la hausse des charges et la diminution des financements publics.....	6
2. LES ASSOCIATIONS ONT BÉNÉFICIÉ DE PLUS DE 53 MD€ DE FINANCEMENTS PUBLICS EN 2023, PRINCIPALEMENT POUR METTRE EN ŒUVRE DES POLITIQUES PUBLIQUES.....	8
2.1. Du point de vue des associations, les enjeux du financement public sont multiples et majeurs	8
2.2. La majeure partie des financeurs publics finance des associations pour mettre en œuvre des politiques publiques, et non pour aider spécifiquement leur projet associatif	9
2.3. Le financement public des associations dépasse 53 Md€ sur le périmètre de la mission	10
2.3.1. <i>Le financement public des associations est assumé pour près de la moitié par les collectivités territoriales.....</i>	<i>10</i>
2.3.2. <i>Les financements publics des associations sont principalement des subventions et, dans le secteur social et médico-social, la tarification</i>	<i>11</i>

Rapport

2.4. Les dépenses de l'État en direction des associations ont atteint 10,39 Md€ en 2023, en progression de 44 % depuis 2019, principalement du fait de cinq politiques publiques.....	12
2.5. Les opérateurs étudiés par la mission ont alloué 12,69 Md€ de financements à des associations, dont 1,96 Md€ en excluant les OPCO.....	14
2.6. Les dépenses fiscales en faveur des dons et du mécénat ont augmenté de 39 % entre 2019 et 2023, pour atteindre 3,48 Md€	14
2.7. Les financements des collectivités territoriales aux associations ont crû légèrement plus rapidement que l'inflation entre 2022 et 2024.....	16
3. LES ÉCONOMIES DOCUMENTÉES PAR LA MISSION NÉCESSITERONT D'EFFECTUER DES CHOIX DE POLITIQUES PUBLIQUES.....	17
3.1. Selon les secteurs d'activité, les modèles économiques des associations présentent une vulnérabilité variable à une baisse des financements publics ou des dépenses fiscales en faveur de la générosité.....	17
3.2. La mission a documenté des économies à hauteur d'1 Md€ sur les dépenses de l'État et de ses opérateurs, 1 Md€ sur les dépenses fiscales, et 1 Md€ sur les dépenses des collectivités territoriales	18
3.3. Une pluralité de leviers ont été identifiés pour documenter les économies.....	19
3.3.1. <i>S'agissant des dépenses de l'État et de ses opérateurs, la mission a en premier lieu recherché des économies sur des financements en forte hausse depuis 2019, dont l'évaluation était négative ou présentait des pistes d'économies déjà identifiées.....</i>	<i>22</i>
3.3.2. <i>S'agissant des dépenses fiscales, la mission a documenté des leviers d'économies qui répondent à l'objectif de progressivité de l'impôt des particuliers et préconise de soumettre le mécénat à un régime de déductibilité</i>	<i>25</i>
3.3.3. <i>S'agissant des dépenses des collectivités territoriales, la mission a documenté des économies potentielles sur les variations de dépenses non explicables par des facteurs socio-démographiques, ainsi que sur les dépenses qui ne relèvent pas des compétences obligatoires des régions et des départements.....</i>	<i>28</i>

Rapport

3.4. Afin d'amortir l'impact des économies, de la souplesse doit être donnée aux services déconcentrés pour adapter les choix budgétaires en fonction des besoins de leurs territoires.....	29
4. LE PILOTAGE DU FINANCEMENT DES ASSOCIATIONS PAR LES ADMINISTRATIONS DOIT ÊTRE RENFORCÉ.....	30
4.1. La coordination entre les cofinanceurs et le partage d'informations doit permettre de se prémunir des surfinancements	30
4.2. Pour assurer le bon usage des deniers publics versés aux associations, les administrations doivent assurer une sélection transparente, un contrôle effectif et une évaluation des financements accordés.....	31
4.3. La pluriannualité des financements doit être développée lorsqu'elle permet une bonne gestion.....	33
5. LES MESURES D'ÉCONOMIES ET DE RENFORCEMENT DU PILOTAGE DOIVENT S'ACCOMPAGNER D'UNE DÉMARCHE RÉSOLUE DE SIMPLIFICATION DES PROCÉDURES ET D'ACCOMPAGNEMENT AMÉLIORÉ DES ASSOCIATIONS	35
5.1. En matière de simplification, deux axes apparaissent essentiels : le « Dites-le nous une fois » et une visibilité accrue sur les versements.....	35
5.1.1. <i>Les systèmes d'information des administrations publiques doivent partager les données des associations, afin de limiter les tâches redondantes.....</i>	<i>35</i>
5.1.2. <i>Les administrations publiques doivent donner davantage de visibilité sur les délais de versement des subventions</i>	<i>36</i>
5.2. L'accompagnement des associations doit être clarifié et orienté vers le soutien à la diversification de leurs ressources financières et à la valorisation du bénévolat	37
5.2.1. <i>Le renforcement de l'accompagnement du modèle économique des associations passe par un rapprochement du dispositif local d'accompagnement avec le Guid'Asso.....</i>	<i>37</i>
5.2.2. <i>L'encouragement du bénévolat doit faire l'objet d'un soutien accru.....</i>	<i>38</i>
CONCLUSION.....	39

INTRODUCTION

Par lettre de mission datée du 4 décembre 2024, le Premier ministre a demandé à l'inspection générale des finances (IGF) et à l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGÉSR) de réaliser une mission concernant la dépense publique en faveur des associations dans le cadre des revues de dépenses prévues à l'article 167 de la loi de finances pour 2023.

Le périmètre des dépenses retenu par la mission est décrit à l'encadré 1.

La mission s'est d'abord attachée à évaluer le montant des financements publics destinés aux associations, à analyser son évolution au cours des dernières années et à en établir une typologie. Elle a ensuite identifié les dépenses qui lui paraissaient moins maîtrisées, afin de proposer des mesures d'économies selon des scénarios allant de 1 à 3 Md€, conformément à la demande de la lettre de mission. Elle s'est efforcée d'évaluer les effets de ces propositions d'économies sur les acteurs associatifs comme sur les bénéficiaires finaux de ces financements. Enfin, elle a expertisé des mesures permettant de renforcer le pilotage des financements publics aux associations, ainsi que des propositions de simplification et d'accompagnement.

La mission a rencontré 383 personnes, au niveau national ainsi qu'à l'occasion de trois déplacements¹. Elle s'est notamment entretenue avec des responsables d'associations de divers secteurs et leurs organisations représentatives et elle s'est appuyée sur les administrations compétentes². Elle a échangé avec des collectivités territoriales et les associations nationales d'élus. Elle a exploité les rapports et études existants, produits par le Conseil économique, social et environnemental (CESE), la Cour des comptes, les inspections générales, et d'autres organismes publics comme privés. La mission a dispensé et analysé des questionnaires aux responsables d'un échantillon de 17 programmes budgétaires parmi les plus importants financeurs d'associations, à une sélection de 13 opérateurs de l'État, ainsi qu'à l'ensemble des conseils départementaux, *via* l'Assemblée des départements de France. Enfin, elle a mobilisé le réseau des attachés fiscaux, *via* la direction générale des finances publiques (DGFIP), pour une étude comparative internationale sur la fiscalité des dons, mécénat et legs aux associations³.

La mission remercie les acteurs rencontrés ainsi que ceux ayant répondu à ses questionnaires pour leur participation à cette étude.

Les travaux de la mission sont restitués dans le présent rapport de synthèse, structuré comme suit : un état des lieux des associations, de leurs finances et de leur contribution à l'économie et à la société (I) ; une analyse des financements publics en faveur des associations (II) ; une présentation de scénarios documentant 1 à 3 Md€ d'économies dans ces dépenses publiques (III) ; des propositions pour un meilleur pilotage de la dépense publique en faveur des associations (IV) ainsi que pour la simplification de la gestion de cette dépense (V).

¹ Loire-Atlantique, Seine-et-Marne, Seine-Saint-Denis.

² Notamment les responsables des principaux programmes finançant des associations, la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPA), la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ), la direction du budget (DB), la direction générale des finances publiques (DGFIP), la direction générale du Trésor (DG Trésor), la délégation ministérielle à l'économie sociale et solidaire, l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), le secrétariat général des affaires européennes (SGAE), la start-up d'État « Data subvention », BPI France, la Caisse des dépôts et consignations et la Banque de France.

³ Les pays étudiés sont l'Allemagne, la Belgique, le Canada, l'Espagne, les États-Unis, l'Irlande et le Royaume-Uni.

Rapport

Le rapport s'appuie sur six annexes thématiques :

- ◆ faits stylisés sur les associations en France (annexe I) ;
- ◆ théorie économique relative aux relations financières entre les décideurs publics et les associations (annexe II) ;
- ◆ analyse quantitative des dépenses budgétaires de l'État, de ses opérateurs et des collectivités territoriales en faveur des associations (annexe III) ;
- ◆ étude qualitative des dépenses de l'État en faveur des associations (annexe IV) ;
- ◆ examen des dépenses fiscales (annexe V) ;
- ◆ expertise de mesures pour améliorer le pilotage et simplifier les financements publics vis-à-vis des associations (annexe VI).

Encadré 1 : Périmètre de la mission

Dans ses analyses, la mission a compris les dépenses budgétaires de l'État, les dépenses d'une sélection d'opérateurs de l'État, les dépenses des collectivités territoriales ainsi que les dépenses fiscales. Conformément à la lettre de mission, elle a exclu les dépenses des administrations de sécurité sociale ainsi que les fonds européens.

S'agissant des dépenses budgétaires de l'État, la mission a retenu pour source de données le jaune budgétaire annexé aux projets de loi de finances intitulé « *Effort financier de l'État en faveur des associations* ». Ce jaune budgétaire liste les dépenses des programmes budgétaires à destination des catégories juridiques suivantes (issue de la nomenclature des catégories juridiques retenue dans la gestion du répertoire Sirene géré par l'INSEE) : 3290 (« Autre personne morale de droit étranger »), 9210 (« Association non déclarée »), 9220 (« Association déclarée »), 9221 (« Association déclarée d'insertion par l'économie »), 9222 (« Association intermédiaire »), 9223 (« Groupement d'employeurs »), 9230 (« Association déclarée, reconnue d'utilité publique »), 9240 (« Congrégation »), 9260 (« Association de droit local (Bas-Rhin, Haut-Rhin et Moselle) »), 9300 (« Fondation »), 9900 (« Autre personne morale de droit privé »). Ce périmètre intègre des dépenses très diverses, y compris une partie de l'action sociale des ministères en faveur de leurs agents.

La mission a exclu les dépenses suivantes de son analyse, intégrées dans le jaune budgétaire susmentionné mais jugées non pertinentes pour l'analyse :

- **dépenses d'aide juridictionnelle**, transitant par les caisses de règlement pécuniaire des avocats (CARPA). En effet, ces caisses ont une forme associative. Elles n'ont toutefois qu'une fonction de redistribution vis-à-vis des avocats et les financements qu'elles reçoivent de l'État ne peuvent être considérés comme des dépenses en faveur des associations. Les montants associés sont estimés à 636 M€ en 2023 ;
- **dépenses des programmes 139 (enseignement privé du premier et du second degré) et 143 (enseignement technique agricole)** relevant des bourses scolaires (qui transitent par des établissements sous forme associative mais sont destinées aux élèves, sans pouvoir d'appréciation des établissements) ou du principe de parité instauré par la loi n° 59-1557 du 31 décembre 1959 sur les rapports entre l'État et les établissements d'enseignement privés⁴. Les montants de ces deux programmes destinés aux associations ont atteint 1,2 Md€ en 2023. Le présent rapport relève toutefois, en partie 3, que des économies sur l'enseignement privé ont déjà été documentées dans une précédente revue de dépenses IGF-IGÉSR, relative aux dispositifs en faveur de la jeunesse ;
- **dépenses en faveur des partis politiques** organisés sous forme associative, allouées par le programme 232 (« Vie politique »). Les montants de ce programme destinés à ce type d'associations a atteint 66 M€ en 2023 ;
- **dépenses en faveur de l'association internationale de développement**, qui est une organisation internationale rattachée à la Banque mondiale, pour 1,0 Md€ en 2023.

⁴ Ce principe est codifié par l'article L.442-5 du code de l'éducation, qui dispose que « *Les dépenses de fonctionnement des classes sous contrat sont prises en charge dans les mêmes conditions que celles des classes correspondantes de l'enseignement public.* ».

Compte tenu des évolutions de la méthodologie du jaune budgétaire au cours du temps, la mission a limité son analyse des dépenses budgétaires de l'État à la période 2019-2023, sur laquelle la méthodologie d'élaboration du jaune a été globalement constante. La mission formule dans son annexe III des recommandations pour consolider davantage la méthodologie d'élaboration du jaune budgétaire. Ces recommandations pourront amener une rupture de série par rapport à celle examinée par la mission.

Outre les dépenses directement versées par l'État à des associations, l'État confie également certains de ses dispositifs à l'agence de services et de paiement (ASP). La mission a donc complété l'analyse des dépenses de l'État avec les tableurs transmis par l'ASP, pour la période 2019-2023. Elle n'a pas retenu les aides à l'emploi versées par l'ASP dans son périmètre d'étude⁵.

S'agissant des dépenses des opérateurs de l'État, la mission a analysé un échantillon d'opérateurs, sélectionnés en fonction de leurs dépenses d'intervention 2023 ainsi que du recoupement de leurs champs d'intervention avec ceux des associations : France Travail, France Compétences, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), l'Office français de la biodiversité (OFB), les six agences de l'eau, l'Agence du service civique (ASC), l'Agence nationale du sport (ANS) et l'Agence nationale de la recherche (ANR).

Leurs données financières exploitées par la mission se sont fondées sur :

- les données de la DGFIP pour les opérateurs dotés d'un comptable public, recoupées avec des questionnaires adressés aux opérateurs concernés ;
- les données fournies par les opérateurs, pour France Travail et France Compétences.

Les analyses de la mission sur ce périmètre ont porté sur la période 2019-2023, en cohérence avec celles sur les dépenses budgétaires de l'État. Pour les opérateurs pour lesquels les données financières pour 2024 étaient disponibles, la mission les a également incluses dans le champ d'analyse.

S'agissant des dépenses des collectivités territoriales, les nomenclatures comptables (y compris la nomenclature M57) ne permettent pas d'identifier de façon exhaustive les dépenses destinées à des associations. La mission s'est donc fondée sur des données infra-comptables, issue de l'application informatique de gestion comptable et financière des collectivités locales et des établissements publics locaux : Helios. En son sein, ont été sélectionnées toutes les dépenses destinées à des tiers identifiés comme des « associations »⁶ par les comptables publics pour mener ses analyses. Les données d'Helios n'étant plus accessibles au-delà d'une certaine ancienneté, la mission n'a pu mener ses analyses sur ce périmètre que pour la période 2022-2024.

S'agissant des dépenses fiscales, la mission s'est fondée sur la liste des dépenses fiscales relatives aux associations intégrée au jaune budgétaire susnommé. Elle a également mobilisé des bases de données issues des déclarations d'impôt sur le revenu des personnes physiques (données « POTE ») et des déclarations d'impôt sur les sociétés (données BIC-IS et MVC). Les analyses de la mission sur ce périmètre ont porté sur les exercices 2015-2023 pour l'analyse de l'évolution du coût total des dépenses fiscales, sur les exercices fiscaux 2019-2022 pour les réductions d'impôts sur les dons de l'impôt sur le revenu (IR) et l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) et sur l'exercice fiscal 2022 pour la réduction d'impôt sur le mécénat de l'impôt sur les sociétés (IS).

Source : Mission.

⁵ Sont notamment identifiées par la mission comme des aides à l'emploi versées par l'ASP, la garantie de rémunération des travailleurs handicapés, les contrats parcours emploi compétences et les postes d'adultes relais.

⁶ Les différentes natures juridiques dans Helios sont : artisan, commerçant, agriculteur ; association ; caisse d'allocation familiale ; caisse d'assurance maladie ; caisse complémentaire ; collectivité territoriale ; établissement public, établissement étranger, ambassade ; établissement public national ; État ou organisme d'État ; inconnue ; particulier ; société.

Aucune dépense du conseil départemental de l'Essonne n'est typée comme destinée à des associations sur la période 2022-2024. Pour ce cas spécifique, la mission a donc adopté une méthodologie différente, en identifiant les numéros SIREN correspondant à des catégories juridiques identifiées à des associations (au sens du jaune budgétaire « *Effort financier de l'État en faveur des associations* »).

1. Le secteur associatif, dont le poids économique et social est majeur, rassemble des structures très hétérogènes, en termes de taille, de champ d'activité et de santé financière

1.1. Parmi les 1,27 million d'associations en activité qui s'appuient sur 15 millions de bénévoles, 147 000 sont employeuses de 1,81 million de salariés

Le nombre d'associations en activité est évalué à 1,27 million en 2018⁷. Ce nombre est estimatif : en effet, si les déclarations de nouvelles associations sont connues⁸ et dépassent 73 000 créations entre le 1^{er} juillet 2023 et le 30 juin 2024⁹, le nombre d'associations mettant fin à leur activité ou en sommeil ne peut être connu avec précision, faute d'obligation légale de déclarer les dissolutions.

Les associations couvrent l'ensemble des champs de la vie sociale. Quatre secteurs rassemblent plus de 70 % des associations¹⁰ : les sports (25 %), les loisirs, les divertissements et la vie sociale (19 %), la défense de causes, de droits et d'intérêts (15 %), les spectacles et activités artistiques (14 %). Les associations d'un même secteur peuvent **s'unir en réseaux**, aux niveaux de structuration variables, chapeautés par des associations « têtes de réseaux ».

Le statut associatif, tel qu'institué par la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association, ou celui de fondation, tel qu'institué par la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat, est employé par des **entités protéiformes**, certaines gérant plusieurs milliers de salariés et des patrimoines de plusieurs milliards d'euros¹¹, d'autres, la grande majorité d'entre elles, étant exclusivement gérées par des bénévoles et gérant des budgets annuels de quelques centaines à quelques milliers d'euros.

Parmi les associations, 147 000 étaient employeurs en 2023 : plus de **88 % des associations ne sont donc pas employeurs**.

Les effectifs des associations atteignent 1,81 million de salariés¹² au troisième trimestre 2024, et représentent 9 % des effectifs du secteur privé, un niveau stable depuis la crise sanitaire. Les associations représentent 80 % des emplois du secteur de l'économie sociale et solidaire (ESS).

Sur le temps long, **le secteur associatif se concentre** : les associations de plus de 100 salariés ont vu leur part dans la masse salariale totale des associations croître de 7 points en 20 ans (49 % en 2004, 56 % en 2024)¹³.

⁷ *Source* : INSEE, *Enquête associations*, 2021.

⁸ Au registre national des associations (RNA), ainsi qu'aux tribunaux d'instance de Moselle, du Haut-Rhin et du Bas-Rhin pour ces trois départements dont les associations de droit local ne sont pas soumises à la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association.

⁹ La moyenne annuelle de créations d'associations sur 2010-2024 est de 69 560. *Source* : *Recherches et solidarités*, La France associative en mouvement, 2024.

¹⁰ *Source* : INSEE, *Enquête associations*, 2021.

¹¹ À la fin 2023, la Croix rouge française comptait 17 226 salariés, et le patrimoine financier de la Fondation de France (immobilisations financières, valeurs mobilières de placement, disponibilités) dépassait 2,3 Md€.

¹² Et plus de 2 millions en ajoutant les effectifs des fondations. *Source* : *Recherches et solidarités*, La France associative en mouvement, 2024.

¹³ *Source* : *Mission, sur la base de données URSSAF*. Cette concentration est, entre autres, permise par la possibilité pour une association de racheter les actifs d'une autre association, encadrée par la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire.

Outre leurs effectifs, les associations peuvent compter sur la **participation de bénévoles**. Leur nombre était évalué à **15 millions** en 2018, représentant 580 000 équivalent temps plein (ETP)¹⁴. La part du bénévolat dans la population est stable depuis 2013 pour les tranches d'âge allant de 15 à 64 ans, mais est en baisse tendancielle pour les plus de 65 ans¹⁵.

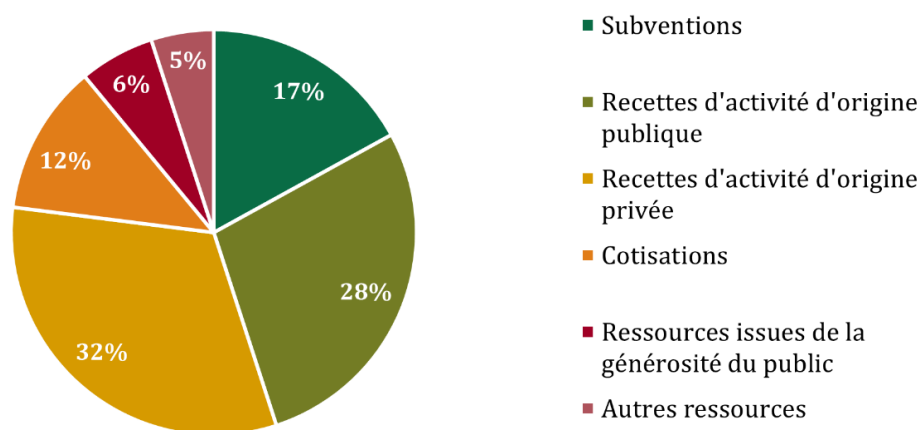
Les associations représentent ainsi un secteur économique important en France, comptant en 2023 pour plus de 2,5 % du PIB, soit plus de 71 Md€¹⁶.

1.2. Les modèles économiques des associations, diversifiés, reposent pour moitié sur des financements publics en soutien à leurs actions

Les financements publics¹⁷ constituent la première ressource financière des associations, à hauteur de 45 % de leur budget, devant les ressources issues des ventes de biens et services à des personnes privées et les cotisations des adhérents (cf. graphique 1)¹⁸.

La part du soutien public dans les budgets des associations varie considérablement en fonction du secteur considéré : l'hébergement social et médico-social est financé à plus de 70 % par les administrations publiques, alors que les associations sportives ou de loisirs le sont à moins de 30 %. Ces financements sont ainsi liés à la réalisation d'actions d'intérêt général, voire effectuées à la demande de financeurs publics.

Graphique 1 : Répartition des ressources des associations en 2018 (en %)



Source : INSEE, mission.

¹⁴ Source : INSEE, Enquête associations, 2021.

¹⁵ Le taux de bénévolat associatif des plus de 65 ans est passé de 37 % de la tranche d'âge en 2013 à 25 % en 2023. Source : Baromètre France Bénévolat.

¹⁶ Source : INSEE. Cette contribution à l'économie est estimée à partir de la catégorie comptable nationale des institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLSM), qui ne représentent qu'une partie des associations. Le système européen des comptes 2010 (SEC 2010) définit les ISBLSM comme « les unités dotées de la personnalité juridique qui servent les ménages et sont des producteurs non marchands privés. Leurs ressources principales proviennent de contributions volontaires en espèces ou en nature effectuées par les ménages en leur qualité de consommateurs, de versements provenant des administrations publiques, ainsi que de revenus de la propriété ». Les ISBLSM ne recouvrent ainsi pas l'ensemble du secteur associatif : seules les associations au service des ménages (non contrôlées par les administrations publiques) en font partie. Ce sont par exemple les associations d'aide sociale pour les enfants et adultes handicapés ou les fédérations sportives. Les ISBLSM représentent 61 % de l'emploi des associations et fondations au 3^{ème} trimestre 2024.

¹⁷ Y.c. ceux de la Sécurité sociale et de l'Union européenne, non étudiés dans le présent rapport.

¹⁸ Source : INSEE, Enquête associations, 2021.

S'ajoutent aux financements publics **les ressources issues de la générosité** du public, qui sont soutenues par des réductions d'impôt (cf. partie 2.6). Cette générosité représente en moyenne 6 % des ressources des associations.

1.3. La situation financière des associations, qui s'était consolidée lors de la crise sanitaire, semble fragilisée en 2025 par la hausse des charges et la diminution des financements publics

Les associations n'étant, pour une large partie d'entre elles, pas soumises aux impôts commerciaux, elles ne sont pas tenues à des obligations déclaratives semblables à celles des entreprises. La connaissance de leur situation financière est ainsi difficile à obtenir, si bien que l'analyse de celle-ci relève de l'examen d'un faisceau d'indices.

La mission s'est appuyée notamment sur la catégorie de comptabilité nationale des institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLSM), qui représente une partie seulement des associations. Le patrimoine financier de ces structures **a augmenté de 26 Md€¹⁹** entre le début de la crise sanitaire (1^{er} trimestre 2020) et le 3^{ème} trimestre 2024 pour atteindre un encours de 101 Md€, tandis qu'il avait crû de manière plus modérée entre le 1^{er} trimestre 2013 et le 4^{ème} trimestre 2019 (+2,4 Md€). Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette hausse :

- ♦ un **comportement de thésaurisation** semblable à celui observé chez les ménages²⁰ et les sociétés non financières²¹, qui pourrait s'expliquer par un manque de confiance vis-à-vis des perspectives futures (augmentation des charges, baisse des revenus) ;
- ♦ **l'augmentation du nombre de fondations et de fonds de dotation** (+22 % entre 2019 et 2023)²², gestionnaires d'un patrimoine financier pouvant être important ;
- ♦ **une augmentation des ressources**, liée à la hausse des financements publics et de la générosité en direction des associations (cf. partie 2)²³ ;
- ♦ **pour les petites associations, une baisse des dépenses liée à une baisse des activités**, du fait d'un moindre dynamisme bénévole depuis la crise sanitaire.

L'évolution de l'emploi associatif est également un indicateur de la santé financière d'ensemble des associations. Il a augmenté en moyenne de 1,7 % / an du 1^{er} trimestre 2021 au 3^{ème} trimestre 2024, en ligne avec l'évolution de l'emploi dans le secteur privé. À cette date et selon cet indicateur, les associations ne paraissent pas en plus mauvaise santé financière que le reste du secteur privé.

Les données sur les défaillances d'entreprises illustrent²⁴ même que **le tissu associatif est plus résilient que le secteur privé dans son ensemble**, comme cela a également été constaté pendant la crise COVID : les associations représentent 4,1 % des emplois menacés dans le cadre d'une procédure collective en 2024, tandis qu'elles représentent 9,1 % des emplois du secteur privé.

¹⁹ *Source* : Banque de France. Ces données représentent la somme des flux financiers annuels.

²⁰ *Source* : INSEE, décembre 2024, Note de conjoncture – L'activité suspendue à un regain de confiance.

²¹ Les flux annuels de patrimoine financier des sociétés non financières ont crû de 98,3 Md€ entre 2019 et 2023. *Source* : Banque de France, 2024, Situation financière des sociétés non financières.

²² *Source* : Observatoire de la philanthropie de la Fondation de France, Baromètre annuel de la philanthropie – les fondations et fonds de dotation en France, édition 2024.

²³ L'augmentation des ressources liées aux prêts garantis par l'État (PGE) lors de la crise sanitaire a un effet marginal : 374 M€ ont été alloués à des associations, sur lesquels 100 M€ restaient à rembourser en mars 2025. Le taux de sinistralité de ces prêts est de 2,0 %, un niveau inférieur à la sinistralité du total des PGE (3,5 %).

²⁴ *Source* : Observatoire des données économiques du Conseil national des administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires (CNAJMJ).

Rapport

Toutefois, ces mêmes données mettent en avant **une fragilisation de nombre d'associations à compter de 2023** : le nombre de procédures collectives concernant des associations est ainsi passé de 97 procédures / trimestre en moyenne en 2022 à 178 en 2023 et 179 en 2024 (+84 %). À cet égard, **le champ sanitaire et social apparaît comme un des secteurs les plus touchés**, avec des conséquences d'importance puisqu'il concentre le plus d'emplois (44 % des emplois associatifs menacés en 2024).

Les représentants du monde associatif auditionnés par la mission soulignent que **la baisse des budgets publics alloués aux associations en 2025, combinée à des hausses de charges**²⁵ **accentue les difficultés financières de plusieurs structures**. Une enquête du Mouvement associatif en date de mars 2025 relève que 20 % des associations sondées (et 31 % des associations employeuses sondées) ont une trésorerie inférieure à trois mois de charges d'exploitation, et 8 % envisagent des licenciements²⁶.

Dans ce contexte financier incertain, la mission recommande que l'État suive les indicateurs de trésorerie, de masse salariale et de défaillances des associations dans les mois à venir pour identifier un éventuel décrochage par rapport au reste du secteur privé et le cas échéant proposer des pistes d'action²⁷. Au plan national, cette préconisation serait suivie par la DJEPVA et la DG Trésor. Au plan local, elle serait assumée par les correspondants ESS.

Proposition n 1 : Suivre les indicateurs de trésorerie, de masse salariale et de défaillances des associations dans les mois à venir pour identifier un éventuel décrochage par rapport au reste du secteur privé et le cas échéant proposer des pistes d'action [DJEPVA, DG Trésor, correspondants ESS en services déconcentrés].

²⁵ Notamment l'extension des revalorisations dites « Ségur » au secteur sanitaire, social et médico-social privé à but non lucratif (accord du 4 juin 2024) et l'inflation.

²⁶ *Source* : Le Mouvement associatif.

²⁷ Cette pratique a déjà été engagée, sur le périmètre des fédérations sportives, par la direction des sports.

2. Les associations ont bénéficié de plus de 53 Md€ de financements publics en 2023, principalement pour mettre en œuvre des politiques publiques

2.1. Du point de vue des associations, les enjeux du financement public sont multiples et majeurs

Du point de vue des associations, le financement public et les politiques associées représentent un enjeu d'importance, à plusieurs titres :

- ♦ **pour leurs objets sociaux** : certaines associations ont été créées dans le but de mettre en œuvre des politiques publiques ; leur existence est donc intimement liée aux financements publics²⁸. D'autres associations ont milité pour que leurs objets sociaux, source d'innovation, soient portés par la puissance publique, avec succès dans plusieurs champs : elles ont donc été à l'initiative de politiques désormais financées par les budgets publics²⁹.
À cet égard, la mission a identifié que des administrations³⁰ finançaient le plaidoyer d'associations têtes de réseau. Elle note que le succès d'un plaidoyer en faveur d'une politique donnée peut se traduire par des mesures budgétaires nouvelles, avec un surcoût pour les finances publiques ;
- ♦ **pour leurs modèles économiques** : comme indiqué *supra*, les financements publics représentent de l'ordre de 45 % des ressources des associations, sans compter l'appui apporté par les réductions d'impôt. Certaines associations sont exclusivement dépendantes des financements publics³¹, tandis que d'autres ont des modèles économiques plus diversifiés³² voire dans lesquelles les ressources privées dominent³³. Les responsables des associations rencontrées par la mission estiment qu'à l'heure actuelle, les financements de leur fonctionnement se font plus rares, au profit de financements alloués aux projets. De ce fait, des structures associatives peuvent être en difficulté pour financer leurs frais fixes, et, partant, leurs activités ;
- ♦ **pour leurs modèles intrinsèques** : les associations font face à une dialectique dans la relation entre bénévolat et salariat. Le bénévolat est une composante identitaire du milieu associatif, permettant aux citoyens de s'engager pour des valeurs. Vu sous un angle pragmatique, il permet de réduire le coût des services rendus par les associations. Toutefois, les exigences des financements publics (constitution de dossiers de demandes de financements chaque année auprès des multiples financeurs, demandes de rapportage et de résultats) et la technicité des actions à mener dans certains secteurs sont susceptibles d'encourager les associations à se professionnaliser et, au revers, de décourager le bénévolat ;

²⁸ C'est le cas, par exemple, d'associations d'action sociale pour les agents publics. L'association Préau a ainsi été créée en 2021 pour développer une offre de prestations culturelles, sociales, sportives, touristiques et de loisirs à destination de tous les personnels du ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, conformément aux engagements du Grenelle de l'éducation. C'est le cas également de l'ADEME qui crée des associations support avec des collectivités territoriales pour mener ses actions.

²⁹ Cas notamment de la politique environnementale, ou de certains pans de la politique de la jeunesse (service civique, mentorat).

³⁰ Cas, par exemple, de la direction générale du Trésor qui financent des associations têtes de réseau de l'économie sociale et solidaire notamment pour leur plaidoyer, par le biais du programme 305 « Stratégies économiques ».

³¹ Cas, par exemple, d'associations intervenant dans le domaine de l'hébergement d'urgence.

³² Cas, par exemple, des associations culturelles.

³³ Cas, par exemple, des épiceries sociales et solidaires.

- ♦ **pour la liberté associative et la vitalité démocratique** : les représentants des associations revendiquent la liberté associative émanant à la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association et érigée en principe fondamental reconnu par les lois de la République par le Conseil constitutionnel³⁴. Attachées à ce principe, ils demandent de pouvoir bénéficier de financements publics pour mettre en œuvre leur projet associatif. Certains contestent que le financement public soit conditionné à la signature du contrat d'engagement républicain³⁵. Pour leur part, les financeurs publics attendent généralement des associations une cohérence avec les politiques qu'ils déploient et une redevabilité quant à l'utilisation des deniers publics.

2.2. La majeure partie des financeurs publics finance des associations pour mettre en œuvre des politiques publiques, et non pour aider spécifiquement leur projet associatif

Le financement public à des associations peut être justifié par plusieurs raisons d'intérêt public :

- ♦ soutenir la production de biens publics, encourager le lien social, donner accès à des activités de loisirs, sportives ou culturelles, favoriser l'innovation sociale. Dans ce cas de figure, **l'association est financée pour son projet associatif**. Ce motif concerne une minorité de financements publics. Pour l'État, il se limite à certaines lignes budgétaires du programme 163 « Jeunesse et vie associative », en particulier le fonds pour le développement de la vie associative (FDVA) ;
- ♦ **assurer la mise en œuvre de politiques publiques**. Ce motif concerne la majeure partie des financements publics à des associations. Ceux-ci ne ciblent donc pas des associations en tant que telles, mais viennent financer des associations en tant que productrices de services publics. Par rapport à d'autres organisations (internalisation, recours au secteur privé lucratif), les financeurs publics peuvent choisir de recourir à des associations pour les motifs suivants, parfois cumulatifs :
 - une souplesse d'organisation et de gestion ;
 - un ancrage territorial, une proximité avec le tissu social et des emplois souvent non délocalisables ;
 - un coût potentiellement moindre, en lien avec la non-lucrativité et le recours au bénévolat.

Dans ce cas de figure, le financeur public peut souhaiter structurer et accompagner la professionnalisation des associations qui assument le service public concerné, afin de les rendre mieux à même de remplir les missions attendues. À ce titre, **le financeur public peut venir financer des têtes de réseaux** pour animer et fournir conseils et appui à leurs adhérents.

Dès lors que le secteur associatif n'est pas financé principalement en tant que tel, mais pour les services qu'il rend, **son suivi par les administrations de l'État est éclaté** en fonction des publics visés ou des politiques publiques portées par chaque responsable de programme. Le rôle interministériel de la DJEPVA en matière de vie associative est limité³⁶, et partagé avec la DLPAJ (pour le greffe des associations), la DGFIP (pour le volet fiscal) et la DG Trésor (suivi de l'ESS) ;

³⁴ Décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971.

³⁵ Cette obligation a été instituée par la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République.

³⁶ Malgré son rôle de « [contribuer] à la coordination des actions interministérielles concernant la jeunesse et la vie associative », tel que défini à l'article 10-2 du décret n° 2014-133 du 17 février 2014 fixant l'organisation de

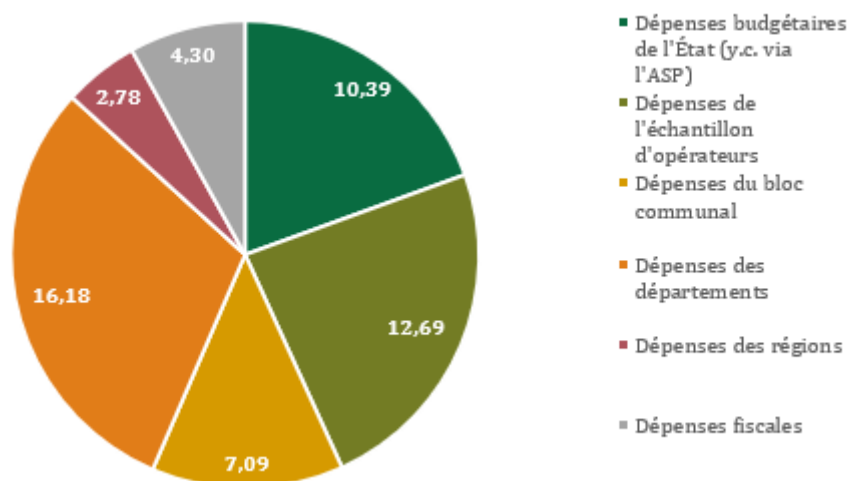
- ♦ **cogérer des financements** avec d'autres parties prenantes. Dans ce cas, l'association financée assure un rôle de concertation et de redistribution, et ne produit pas directement de service public. C'est, par exemple, le cas du fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP) et des opérateurs de compétences (OPCO).

2.3. Le financement public des associations dépasse 53 Md€ sur le périmètre de la mission

2.3.1. Le financement public des associations est assumé pour près de la moitié par les collectivités territoriales

Les financements publics aux associations atteignent 53,43 Md€ en 2023³⁷. La répartition de ces financements est présentée au graphique 2.

Graphique 2 : Financements publics des associations en 2023 (en Md€)



Source : Mission, sur la base des données du jaune budgétaire « Effort financier de l'État en faveur des associations », des données de l'ASP, d'Helios et des questionnaires retournés par l'échantillon des opérateurs de l'État.

l'administration centrale des ministères de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports et de l'enseignement supérieur et de la recherche.

³⁷ Cette estimation de la mission est un minorant :

- s'agissant des dépenses de l'État, il est vraisemblable que le jaune budgétaire « Effort financier de l'État en faveur des associations » ne soit pas exhaustif, les extractions Chorus analysées par la mission atteignant des montants plus élevés. La fiabilisation du jaune budgétaire est une priorité identifiée par la mission (cf. annexe III.A) ;
- s'agissant des dépenses des opérateurs de l'État, la mission a procédé par sondage : les dépenses en direction des associations des opérateurs non compris dans ce sondage n'ont donc pas été recensées ;
- les dépenses recensées ne concernent que les transferts financiers. Les associations peuvent également bénéficier de mises à disposition de personnel ou de locaux.

Cette somme inclut les financements des OPCO qui sont un cas particulier : créés par la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel mais dotés d'un statut associatif, ils bénéficient de 10,98 Md€ de financements de l'État et de ses opérateurs en 2023³⁸, afin d'accompagner la formation professionnelle.

Les conseils départementaux sont les principaux financeurs des associations, à hauteur de 16,18 Md€ en 2023. En y ajoutant les communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) (7,09 Md€) et les régions (2,78 Md€), **les collectivités territoriales contribuent à hauteur de 49 % du financement public des associations.**

Puis viennent les opérateurs de l'État, à hauteur de 12,69 Md€ (24 % du total, dont 10,73 Md€ en direction des OPCO) et l'État (10,39 Md€, soit 19 % du total). Les dépenses fiscales représentent 4,30 Md€, soit 8 %.

Ces financements publics se font en direction de plus de 314 000 associations³⁹.

Le cofinancement des associations par plusieurs financeurs publics est largement répandu : 120 200 associations sont financées par plus d'une collectivité territoriale, et 43 200 associations sont financées à la fois par les collectivités territoriales et l'État en 2023. Certaines associations bénéficient de plusieurs milliers de financeurs publics⁴⁰.

Le secteur associatif social⁴¹ est le principal bénéficiaire des financements publics : il reçoit plus de 50 % des financements de l'État⁴² et 50 % des financements des collectivités territoriales en 2023.

Ces financements ne prennent pas en compte les mises à disposition de locaux ou de personnel au bénéfice des associations, qui peuvent être importantes.

2.3.2. Les financements publics des associations sont principalement des subventions et, dans le secteur social et médico-social, la tarification

Les relations financières entre les financeurs publics et les associations sont régies principalement par trois modes de financement :

- ♦ la **subvention**, qui constitue une dépense facultative et discrétionnaire témoignant du soutien de l'autorité publique à un projet ou activité d'initiative privée⁴³ ;
- ♦ la tarification des **établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS)**⁴⁴ ;

³⁸ 10,47 Md€ de France Compétences, 260 M€ de France Travail et 245 M€ du budget de l'État.

³⁹ Ce nombre est un minorant : il ne recense que les associations dotées d'un numéro SIREN, financées par l'État ou une collectivité territoriale.

⁴⁰ 12 800 collectivités territoriales financent la Croix Rouge française, et 10 800 financent APF France Handicap.

⁴¹ Action sociale sans hébergement, hébergement social, aide à domicile.

⁴² Ces associations représentent 44 % des financements de l'État recensés dans le jaune budgétaire. S'y ajoutent les versements de l'ASP aux associations d'insertion par l'activité économique et aux entreprises adaptées sous forme associative.

⁴³ Le cadre juridique de la subvention est défini à l'article 9-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

Les règles européennes en matière d'aides d'État s'imposent aux administrations octroyant des subventions aux associations. En effet, au sens du droit européen, l'entreprise est définie comme toute entité, quel que soit son statut juridique, exerçant une activité économique, c'est-à-dire offrant des biens ou des services sur un marché donné. Ainsi, une subvention publique versée à une association pour une activité économique peut être qualifiée d'aide d'État au sens de l'article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Les activités non économiques sont exclues de la réglementation tout comme les activités exclusivement sociales répondant à des exigences de solidarité nationale et dépourvues de tout but lucratif et les activités d'exercice de l'autorité publique.

⁴⁴ Régie par les articles L. 314-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles.

- ♦ la **prestation de service**⁴⁵, dès lors que le projet répond à un besoin précis du financeur public.

Il y a un continuum, plus qu'une séparation, entre subvention, tarification et prestation de service : ainsi, les financeurs publics peuvent recourir à la subvention pour mettre en œuvre leurs politiques publiques⁴⁶, et peuvent allouer des subventions en mettant en concurrence les associations, sous la forme d'appels à projets. Dans certains champs de politiques publiques, tel l'hébergement d'urgence, les associations peuvent être financées par tarification ou par subvention, selon le dispositif considéré. Tant dans le domaine de la subvention que de la tarification, des systèmes d'agrément ou d'habilitation permettent de ne financer que des associations répondant à certains critères⁴⁷.

Les représentants des associations soulignent que ces dernières années, la commande publique tend à se substituer aux subventions. Cette tendance serait liée à la volonté des financeurs publics de se prémunir du risque de requalification, par le juge, des subventions en marchés publics⁴⁸. La mission ne dispose pas du recul temporel nécessaire pour apprécier cette tendance. Elle observe toutefois que **les marchés publics restent minoritaires dans le financement des associations** : 4,5 % des dépenses de l'État et 4,0 % des dépenses des collectivités territoriales en 2022. Les financements publics aux associations restent donc principalement constitués de subventions et de tarification des ESSMS. **L'impression rapportée par les représentants associatifs semble davantage liée au développement des appels à projets pour la distribution de subventions que des appels d'offres soumis au code des marchés publics.**

2.4. Les dépenses de l'État en direction des associations ont atteint 10,39 Md€ en 2023, en progression de 44 % depuis 2019, principalement du fait de cinq politiques publiques

Les financements de l'État aux associations ont augmenté de 3,16 Md€, soit +44 %⁴⁹, entre 2019 et 2023, pour atteindre 10,39 Md€. Cette hausse est due aux trois quarts à cinq politiques publiques (cf. graphique 3) :

- ♦ **l'hébergement d'urgence** (programme 177) : +757 M€ corrélés à la pérennisation de la hausse du nombre de places décidée lors de la crise sanitaire, l'inflation et la hausse de la masse salariale en raison de l'extension du Ségur⁵⁰ ;
- ♦ **le travail et l'emploi** (programmes 102 et 103) :
 - +476 M€ recensés dans le jaune budgétaire, principalement en lien avec la hausse du financement des missions locales et des OPCO ;
 - +327 M€ via l'ASP, du fait de la hausse du financement de l'insertion par l'activité économique (IAE) ;

⁴⁵ Régie par le code des marchés publics.

⁴⁶ Cas, par exemple, des domaines de l'hébergement d'urgence ou des fédérations sportives.

⁴⁷ Cas par exemple de l'agrément « jeunesse et éducation populaire » pour la subvention, et de l'habilitation des centres d'accueil des demandeurs d'asile pour la tarification.

⁴⁸ Voir notamment *Conseil d'État*, 23 mai 2011, *Commune de Six-Fours-les-Plages*, 342520.

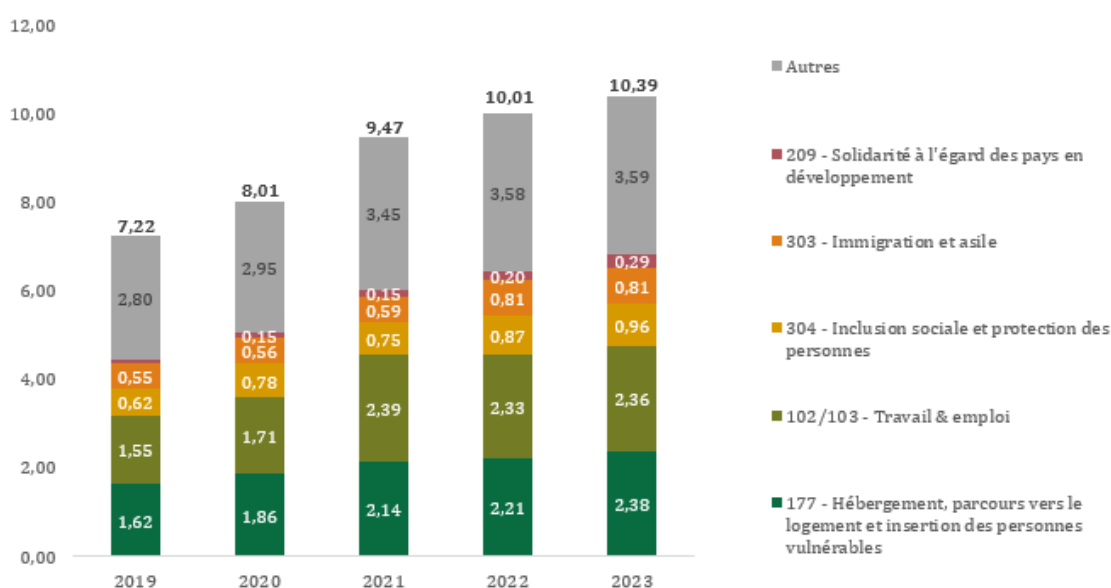
⁴⁹ Tandis que l'inflation a été de +9 % sur la période.

⁵⁰ Les accords du Ségur de la santé ont été signés le 13 juillet 2020 par le Premier ministre, le ministre en charge des solidarités et de la santé, ainsi que par une majorité d'organisations syndicales représentant d'une part, les professions non médicales et d'autre part, les personnels médicaux de l'hôpital public. Ils ont prévu, notamment, la revalorisation de l'ensemble des métiers non-médicaux dans les établissements de santé et médico-sociaux des secteurs publics ou privés.

Rapport

- ♦ **l'inclusion** (programme 304 - protection des enfants et familles vulnérables, protection juridique des majeurs, aide alimentaire) : +346 M€, s'expliquant par l'inflation, le vieillissement de la population et des décisions de politique publique (stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance) ;
- ♦ **l'immigration et l'asile** (programme 303) : +256 M€, portés notamment par la hausse du nombre de bénéficiaires depuis 2019 : + 30 % de réfugiés, + 7 % de demandeurs d'asile ;
- ♦ **la solidarité à l'égard des pays en développement** (programme 209) : +205 M€ dû principalement à l'accroissement de l'aide-projet (don-projet et don-ONG⁵¹ de l'Agence française de développement) et du fonds d'urgence humanitaire et de stabilisation (FUHS).

Graphique 3 : Évolution des dépenses de l'État aux associations, 2019-2023



Source : Mission, à partir des jaunes budgétaires « Effort financier de l'État aux associations » annexés aux projets de loi de finances 2018-2025 et des données de l'ASP.

Les données 2024 de financement des associations n'étaient pas disponibles à la date de la finalisation du présent rapport. Toutefois, en se fondant sur les données des « dépenses aux autres collectivités » (dont les associations), la mission a identifié que les dépenses des principaux programmes budgétaires concernés ont connu des évolutions contrastées en 2024 :

- ♦ forte baisse de la consommation de crédits de paiement (CP) sur le programme 209 (-16 % de dépenses aux autres collectivités par rapport à 2023) ;
- ♦ relative stabilité des crédits de paiement sur les programmes 177, 102 et 304 (entre -2 % et +4 %) ;
- ♦ hausse des crédits de paiement sur les programmes 103 et 303 (respectivement +10 % et + 16 %).

⁵¹ Organisation non gouvernementale.

2.5. Les opérateurs étudiés par la mission ont alloué 12,69 Md€ de financements à des associations, dont 1,96 Md€ en excluant les OPCO

Les opérateurs de l'État ont financé des associations à hauteur de 12,69 Md€ en 2023. **Hors fonds alloués aux OPCO, ce financement s'élève à 1,96 Md€** (cf. tableau 2). Ces opérateurs financent des associations principalement pour mettre en œuvre leurs politiques : les actions mises en œuvre par ces associations en réponse aux financements sont donc aussi diverses que les champs d'intervention des différents opérateurs.

Les principaux opérateurs financeurs d'associations sont France Compétences et France Travail. Les onze autres opérateurs de l'échantillon ne représentent que 5 % du financement des opérateurs aux associations (32 % en excluant les OPCO).

L'ensemble des opérateurs de l'échantillon ont accru leurs dépenses en direction des associations depuis 2019. Pour certains, leur création récente en 2019 (cas de France Compétences et de l'ANS) peut expliquer cette dynamique. Toutefois, des opérateurs historiques tels que les agences de l'eau, l'ANR ou l'ADEME ont également augmenté leurs financements aux associations (+82 %, +54 % et +30 %, respectivement).

Tableau 2 : Évolution des dépenses aux associations des opérateurs de l'État sous revue, 2019-2023 (en M€)

	2019	2023	2023 hors OPCO	2023 hors OPCO (en %)
France Compétences	1 490	11 417	947	48 %
France Travail	263	655	394	20 %
ANS	129	284	284	14 %
Agences de l'eau	67	122	122	6 %
ANR	52	80	80	4 %
ADEME	60	78	78	4 %
OFB	N.A.	44	44	2 %
ASC	2	11	11	1 %
Total	2 063	12 691	1 960	100 %

Source : Mission, à partir des données budgétaires transmises par les opérateurs de l'État sous revue.

En 2024, d'après les informations transmises par les opérateurs, l'évolution a été plus contrastée selon les opérateurs : les financements à des associations de France Travail, l'ANS, l'ADEME et l'OFB ont continué de croître, tandis que ceux des autres opérateurs ont diminué.

2.6. Les dépenses fiscales en faveur des dons et du mécénat ont augmenté de 39 % entre 2019 et 2023, pour atteindre 3,48 Md€

Le coût des dépenses fiscales aux associations s'élevait à 4,30 Md€ en 2023. Parmi celles-ci, les dépenses fiscales sur l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) et l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) en faveur des dons des particuliers, ainsi que la dépense fiscale sur l'impôt sur les sociétés (IS) en faveur du mécénat d'entreprise ont représenté 3,48 Md€, soit 81 % du total. La mission a donc concentré ses analyses sur ces trois dépenses fiscales.

Celles-ci ont augmenté de 0,97 Md€ entre 2019 et 2023 (+39 %), pour atteindre 3,48 Md€ (cf. graphique 4). **La réduction d'impôt sur le mécénat est particulièrement dynamique** (+0,51 M€, soit +54 %).

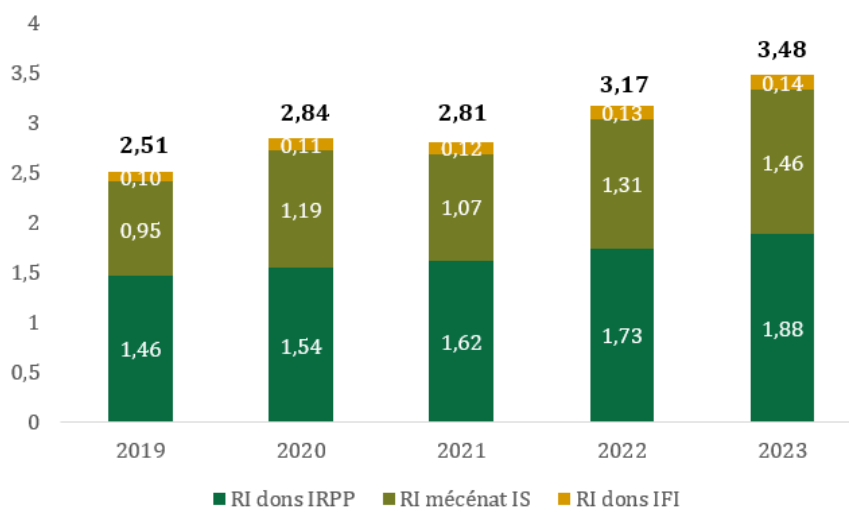
Le champ d'application, le taux et le plafond de ces réductions d'impôts ont été rendus plus favorables aux donateurs au cours des dernières années. En particulier, le bénéfice du taux majoré de 75 % de la réduction d'IRPP sur les dons⁵², initialement réservé à l'aide alimentaire puis aux personnes en difficulté, a été étendu à plusieurs causes depuis 2020⁵³. En outre, le plafond de ce taux majoré a été relevé de 546 € en 2019 à 1 000 € en 2020, par la première loi de finances rectificative pour 2020. Ce rehaussement du plafond a été pérennisé par la loi de finances pour 2025. La mission n'a pas pu évaluer quelle part de la dynamique des dépenses fiscales relève de causes endogènes, et quelle part est motivée par ces modifications législatives.

La hausse de cette dépense fiscale s'accompagne d'une dynamique de générosité, tant des particuliers que des entreprises⁵⁴ :

- ◆ les dons déclarés des particuliers ont augmenté de 23 % entre 2019 et 2022, pour atteindre 3,63 Md€. Le nombre de foyers fiscaux donateurs s'élève à 5,53 millions en 2022, en hausse de 12 % par rapport à 2019 ;
- ◆ les dons déduits au titre du mécénat ont crû de 18 % entre 2019 et 2022, pour atteindre 2,65 Md€. Le nombre d'entreprises mécènes a augmenté de 37 % sur la même période, pour atteindre 142 500. La croissance du nombre d'entreprises mécènes est liée à la croissance du nombre de TPE-PME donatrices. Les grandes entreprises demeurent les principales donatrices et représentent 42 % du montant des réductions d'impôt en 2022.

La mission n'a pas pu évaluer le montant et le nombre de personnes effectuant un don par les nouveaux canaux, par exemple le don solidaire (arrondi à la caisse).

Graphique 4 : Évolution des dépenses fiscales en faveur des dons et du mécénat aux associations, 2019-2023



Source : Mission, d'après les voies et moyens (tome 2) annexés au PLF pour 2017 à 2025.

⁵² Article 127 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005.

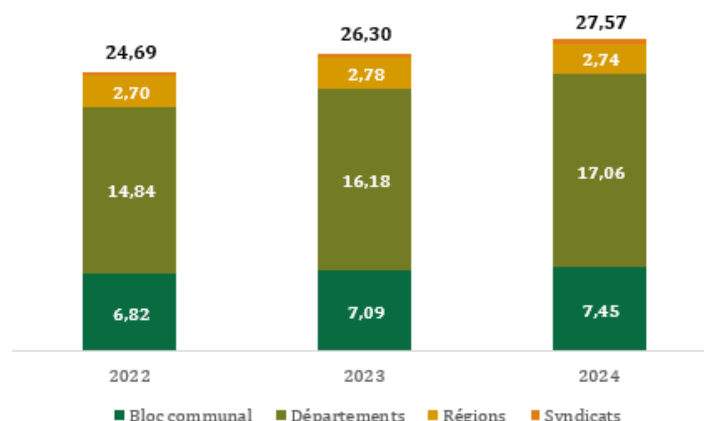
⁵³ Pour des actions ponctuelles (comme la restauration et la conservation de la cathédrale Notre-Dame de Paris en 2019, la fourniture gratuite de repas ou de soins aux personnes en difficulté à Mayotte, ou contribuant à favoriser leur logement, à la suite du passage du cyclone Chido fin 2024-début 2025) ou pérennes (conservation et la restauration du patrimoine immobilier religieux, actions concrètes en faveur des victimes de violence domestique).

⁵⁴ *Source : France générosités et l'observatoire Philanthropie & Société de la Fondation de France, Panorama national des générosités, décembre 2024, 3^{ème} édition.* Cette source souligne qu'une partie des dons et du mécénat n'est pas déclarée : en 2022, le montant des dons dits « non déclarés » des particuliers est estimé à 456 M€ et le montant du mécénat non déclaré est évalué à 1 207 M€.

2.7. Les financements des collectivités territoriales aux associations ont crû légèrement plus rapidement que l'inflation entre 2022 et 2024

Comme illustré par le graphique 5, les dépenses des collectivités territoriales en direction des associations ont augmenté de 2,88 Md€ entre 2022 et 2024, soit une hausse de 12 %, légèrement supérieure à l'inflation (+10 %). Cette hausse est principalement imputable aux conseils départementaux (+2,21 Md€).

Graphique 5 : Évolution des dépenses des collectivités territoriales aux associations, 2022-2024

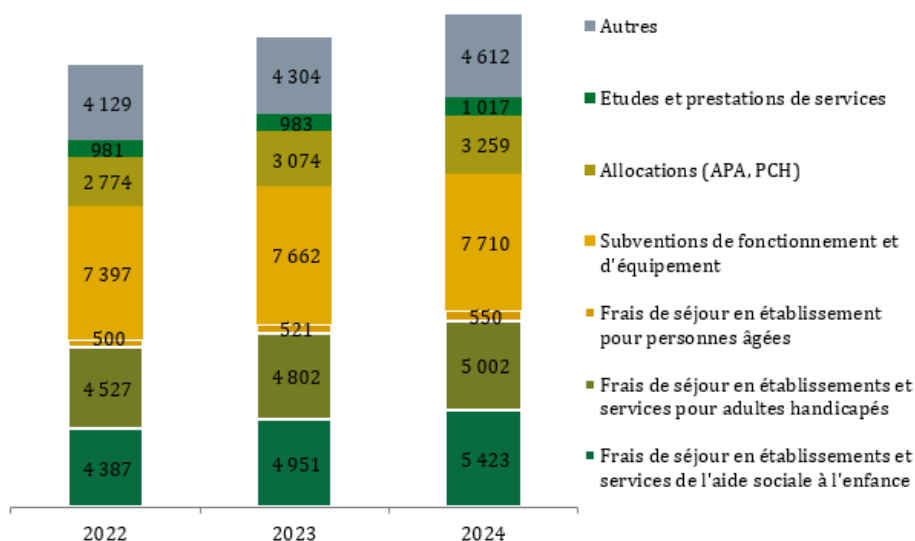


Source : Pôle sciences des données de l'IGF sur la base des extractions DGFIP.

L'évolution des financements des collectivités territoriales aux associations est principalement imputable à **l'aide sociale à l'enfance** (ASE, +1,04 Md€), **au handicap et à la dépendance** (+1,01 Md€, en intégrant à la fois les frais de séjour et les allocations directement reversées par les départements aux associations). Ceci peut être corrélé aux hausses des besoins dans ces deux champs de politiques publiques (accroissement du nombre de mineurs non accompagnés (MNA) et vieillissement de la population).

Les subventions ont pour leur part augmenté de 313 M€ (cf. graphique 6).

Graphique 6 : Dépenses des collectivités territoriales par imputation comptable entre 2022 et 2024



Source : Pôle sciences des données de l'IGF sur la base des extractions DGFIP.

3. Les économies documentées par la mission nécessiteront d'effectuer des choix de politiques publiques

Conformément à la demande du commanditaire, la mission s'est inscrite dans « *un objectif clair d'identification d'économies réalisables sur le périmètre étudié* ». Elle a ainsi entrepris l'étude de trois scénarios, correspondant respectivement à 1 Md€, 2 Md€ et 3 Md€ d'économies. Dans cette démarche et comme cela lui était demandé, elle a veillé aux modalités de mise en œuvre de ces scénarios, et tenu compte des conséquences sur les acteurs en évaluant la vulnérabilité des différents secteurs associatifs à une diminution des financements publics.

3.1. Selon les secteurs d'activité, les modèles économiques des associations présentent une vulnérabilité variable à une baisse des financements publics ou des dépenses fiscales en faveur de la générosité

La mission n'a pas observé, dans des proportions considérables, de dépenses en faveur des associations qui seraient manifestement inutiles ou en doublon. Dès lors, toute économie sur ce champ de dépenses aura des conséquences sur les associations en cause (risques sur l'emploi et les défaillances d'associations), ainsi que sur les publics bénéficiaires (notamment les plus fragiles). La mission a cherché à minimiser l'impact des économies, en analysant la dépendance des associations aux financements publics et à la générosité du public afin de distinguer les secteurs d'activité les plus vulnérables de ceux qui le seraient moins.

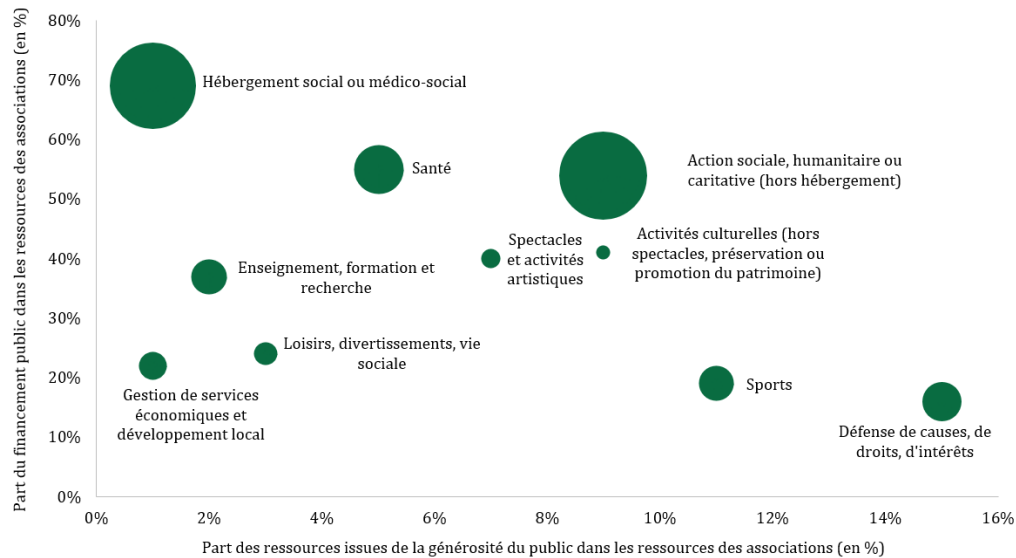
Comme évoqué en partie 1.2, les modèles économiques des associations sont très variables, d'une association à l'autre et d'un secteur d'activité à l'autre. Les associations peuvent dépendre directement du financement public au secteur. Elles peuvent également dépendre de la générosité du public et des entreprises, soutenue par des dépenses fiscales.

Le graphique suivant résume la vulnérabilité des secteurs d'activité des associations à une modulation du financement public aux associations (y compris les dépenses fiscales). Il illustre la dépendance à plus de 50 % des financements publics des secteurs d'activité sociaux (santé, hébergement social ou médico-social, action sociale, humanitaire ou caritative hors hébergement). Cette vulnérabilité particulière des associations intervenant dans le champ social est prise en compte dans les recommandations d'économies formulées par le présent rapport.

La dépendance à l'égard de la générosité du public est moindre (max. 15 % pour le secteur d'activité de la défense de causes, de droits ou d'intérêts) mais elle peut être nettement plus forte pour certaines associations à forte visibilité⁵⁵.

⁵⁵ Les ressources issues de la générosité du public représentent 75 % des produits d'exploitation des Restaurants du cœur et 58 % des produits d'exploitation de Médecins du Monde en 2023.

Graphique 7 : Vulnérabilité des associations à une modulation du financement public, par secteur d'activité



Source : Mission, à partir des données INSEE pour 2018. Note : La taille des points est proportionnelle au poids du secteur dans le total des ressources courantes des associations, telles qu'estimées par l'INSEE.

3.2. La mission a documenté des économies à hauteur d'1 Md€ sur les dépenses de l'État et de ses opérateurs, 1 Md€ sur les dépenses fiscales, et 1 Md€ sur les dépenses des collectivités territoriales

En premier lieu, la mission a réparti l'effort d'économies entre les différents champs de dépenses étudiés. Elle a documenté cet effort de façon équi-répartie, à hauteur de :

- ◆ 1 Md€ sur les dépenses budgétaires de l'État et de ses opérateurs (soit un taux d'effort de 4 % par rapport à l'exécuté 2023) ;
- ◆ 1 Md€ d'économies sur les dépenses fiscales (soit un taux d'effort de 29 % par rapport à l'exécuté 2023) ;
- ◆ 1 Md€ sur les dépenses budgétaires des collectivités territoriales (soit un taux d'effort de 4 % par rapport à l'exécuté 2023).

S'agissant de l'effort documenté sur les dépenses budgétaires de l'État et des opérateurs en direction des associations, il apparaît justifié par la forte hausse des dépenses de l'État en faveur des associations de 2019 à 2023 (+ 44 %) ainsi que des dépenses de plusieurs opérateurs (cf. partie 2.5).

Le taux d'effort particulièrement élevé documenté sur les dépenses fiscales apparaît justifié par les motifs suivants :

- ♦ **le régime fiscal français apparaît particulièrement avantageux** comparativement aux autres pays examinés par la mission. En effet, pour les particuliers, la majorité des pays offre la possibilité de déduire les dons du revenu imposable (Allemagne, Espagne, Etats-Unis), ce qui implique que leur taux de réduction maximal est égal au taux marginal d'imposition le plus élevé, rarement supérieur à 50 %. Pour les pays qui ont un système de réduction d'impôt, les taux de réduction sont beaucoup plus faibles qu'en France (66 %) : 45 % en Belgique, 25 ou 31,25 % au Royaume-Uni. Le Canada a un régime de crédit d'impôt dans une fourchette comprise entre 15 et 33 % selon le montant de dons annuels. Pour les entreprises, la majorité des pays (Allemagne, Belgique, Canada, Espagne⁵⁶, Etats-Unis, Irlande, Royaume-Uni) offre un régime de déductibilité des dons du bénéfice imposable à l'impôt sur les sociétés. Enfin, n'importe quelle association peut délivrer un reçu fiscal en France, tandis qu'elle doit être préalablement enregistrée dans d'autres pays⁵⁷ ;
- ♦ les dépenses fiscales considérées ont connu **une forte hausse depuis 2019** (+39 %) ;
- ♦ **une baisse de la dépense fiscale ne devrait pas se traduire par une baisse à due proportion des dons aux associations**, contrairement aux économies budgétaires qui se traduisent par une diminution correspondante des ressources pour les associations⁵⁸.

Toutefois, les pertes seraient concentrées sur quelques associations fortement dépendantes de la générosité du public ou des mécènes. En outre, des économies sur le cadre fiscal pourrait avoir un effet psychologique négatif et désinciter des contribuables à donner.

Enfin, l'effort documenté sur les dépenses budgétaires des collectivités territoriales en direction des associations est justifié par l'importance des financements alloués à des associations ne relevant pas des compétences obligatoires de certaines strates de collectivités territoriales. De plus, la forte hétérogénéité des niveaux de dépenses aux associations en fonction des territoires justifie d'identifier des économies dans ce champ. La mission souligne que le principe de libre administration des collectivités territoriales⁵⁹, ne permet pas de leur prescrire un objectif de baisse de leurs financements aux associations.

3.3. Une pluralité de leviers ont été identifiés pour documenter les économies

Le scénario 1, qui représente les économies les plus immédiatement accessibles, s'élève à 1 Md€. Le scénario 2, scénario intermédiaire, reprend les économies du scénario 1, et y ajoute 1 Md€ supplémentaires. Le scénario 3 est le plus élevé, à hauteur de 3 Md€ d'économies.

⁵⁶ En Espagne, les dons des entreprises bénéficient d'une déduction de 40 % depuis 2024 (contre 35 % en 2002), portée à 50 % en cas de don récurrent pendant trois années successives.

⁵⁷ Belgique, Royaume-Uni, notamment.

⁵⁸ Les études économiques consacrées à l'estimation de l'effet des incitations fiscales en faveur des dons aux œuvres en France sont peu nombreuses. Le principal article qui fait référence en la matière est « *Les incitations fiscales aux dons sont-elles efficaces ?* » de Gabrielle Fack et Camille Landais de 2009. Les auteurs mettent en avant une élasticité inférieure à 1 du don des particuliers à son prix. Les estimations de l'élasticité prix du don qu'ils obtiennent, sont relativement faibles, comprises entre 0,2 et 0,6 selon les quantiles, ce qui signifie que les ménages étudiés ont peu réagi à l'augmentation du taux de réduction d'impôt sur le revenu de 32 % pour les dons destinés à des organismes d'utilité publique ou d'intérêt général, intervenue à l'issue des deux réformes de 2003 et 2005. Autrement dit, l'augmentation des réductions d'impôts n'a pas conduit les ménages à fortement augmenter leurs dons, du moins à court terme. Selon les auteurs, l'effet des incitations fiscales est hétérogène : les donateurs les plus généreux semblent réagir plus aux incitations fiscales que les autres, toutes choses égales par ailleurs.

⁵⁹ Prévu à l'article 72 de la Constitution,

Rapport

Ces scénarios doivent être considérés avec précaution tant pour les dépenses budgétaires de l'État et des collectivités territoriales que les dépenses fiscales :

- ♦ pour les dépenses budgétaires, la mission s'est fondée dans ses analyses sur des données d'exécution 2023, puisque la plupart des dispositifs ne ciblent pas les associations et donc que la part qui leur est allouée ne peut pas être évaluée en budgétisation. Dès lors, il est possible que certaines des économies budgétaires préconisées par la mission aient déjà été réalisées en 2024 ou le soient en 2025 ;
- ♦ pour les dépenses fiscales, les scénarios sont calculés en prenant l'hypothèse d'une élasticité nulle du don à l'incitation fiscale. Si les dons diminuent en conséquence des réformes fiscales, l'économie générée sera supérieure.

Le tableau 3 ci-dessous récapitule les scénarios d'économies, qui sont développés par la suite.

Tableau 3 : Récapitulatif des économies documentées en fonction des scénarios

	Scénario 1 (1 Md€)	Scénario 2 (2 Md€)	Scénario 3 (3 Md€)
Dépenses budgétaires de l'État et de ses opérateurs	-Mobiliser davantage les fonds européens : 26 M€ -Décaler le versement de subventions à des associations dont la trésorerie est nettement excédentaire (<u>économie ponctuelle, non pérenne</u>) : 189 M€ -Identifier 94 M€ d'économies parmi ces dispositifs ayant connu de fortes hausses de 2019 à 2023, et / ou avec des évaluations négatives, représentant un total de hausse de 226 M€ depuis 2019 : ▪ crédits déconcentrés pour l'intégration (P104) : +47 M€ depuis 2019 ▪ marchés du contrat d'intégration républicaine (OFII) : +34 M€ depuis 2019⁶⁰ ▪ projets sportifs fédéraux de l'ANS : +43 M€ depuis 2019 ▪ mentorat (P163) : +35 M€ depuis 2019 ▪ service national universel (P163) : +29 M€ depuis 2019 ▪ accompagnement financier de l'État pour l'indemnisation des dégâts de gibier (P113) : +29 M€ depuis 2019⁶¹ ▪ compensation du transfert de missions aux fédérations de chasseurs de l'OFB : +9 M€ depuis 2019 Total : 309 M€	-Mêmes économies que le scénario 1 (309 M€) -Reprendre les économies identifiées par la mission revue de dépenses sur l'hébergement d'urgence (37 M€ en médiane sur les associations) -Identifier 254 M€ supplémentaires parmi les dispositifs listés au scénario 1 et/ou parmi les suivants, ayant eu des évaluations médiocres et en forte hausse, de +510 M€ depuis 2019 : ▪ insertion par l'activité économique (P102) : +356 M€ depuis 2019 ▪ protection juridique des majeurs (P304) : +144 M€ depuis 2019 ▪ soutien aux festivals dans le champ de la création artistique (P304) : +10 M€ depuis 2019	-Mêmes économies que le scénario 1 (600 M€) -Identifier 400 M€ parmi les dispositifs listés aux scénarios 1 et 2 et/ou parmi les suivants, présentant soit des enjeux de cofinancements et de doublons, soit faisant l'objet d'évaluations critiques : ▪ dispositifs gérés par les OPCO (apprentissage et FNE-Formation) : économies documentées entre 271 M€ et 671 M€ ▪ missions locales : 619 M€ versés par le P102 et 48 M€ par France Travail en 2023 ▪ Cap emploi : 118 M€ versés par France Travail en 2023 ▪ politique de la ville : 314 M€ versés par le P147 en 2023 ▪ égalité femmes / hommes : 39 M€ versés par le P137 en 2023

⁶⁰ Hors hausse de 19 % liée à l'augmentation du nombre de bénéficiaires.

⁶¹ Ce dispositif, temporaire, devrait s'éteindre en 2025.

Rapport

	Scénario 1 (1 Md€)	Scénario 2 (2 Md€)	Scénario 3 (3 Md€)
		-Réduire les frais de gestion des OPCO (non chiffré, mission en cours de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS)) Total : 600 M€	▪ soutien à l'enseignement supérieur culturel : 21 M€ versés par le P361 en 2023 ▪ assistance juridique des étrangers en centre de rétention administrative : 7 M€ versés par le P303 en 2023 ▪ subventionnement aux associations du P182 : 8 M€ versés en 2023 ▪ comité des subventions du P209 : 6 M€ versés en 2023 Total : 1 Md€
Dépenses fiscales	-Limiter le plafond de don du taux normal de la réduction d'IR à 2 000 € : 360 M€ -Limiter le taux de réduction d'IFI à 50 % et le plafond de don à 20 k€ : 48 M€ -Ressources issues des contrôles renforcés : 22 M€ Total : 430 M€	- Mêmes économies que le scénario 1 (430 M€) -Passer le mécénat d'entreprise à un régime de déductibilité (523 M€) Total : 953 M€	- Mêmes économies que le scénario 2 (953 M€) -Supprimer le taux majoré sur la réduction d'IR (taux unique de 66 %) (47 M€) Total : 1 Md€
Dépenses budgétaires des collectivités territoriales	-Supprimer les financements à des associations n'entrant pas dans les compétences obligatoires ou partagées des départements ou des régions : 261 M€	-Mêmes économies que le scénario 1 (261 M€) -Réduire de 15 % les dépenses des régions et des départements sur les compétences partagées : 186 M€ Total : 447 M€	-Mêmes économies que le scénario 2 (447 M€) -Réduire les disparités de financements non justifiées par des facteurs sociodémographiques, de 33 % pour le bloc communal et 25 % pour les départements 553 M€ Total : 1 Md€

Source : Mission.

Outre ces économies documentées dans son périmètre, la mission rappelle des mesures d'économies sur les associations identifiées par d'autres missions d'inspection et situées hors de son champ :

- ♦ le rapport annexé de la revue de dépenses IGF-IGÉSR des dispositifs en faveur de la jeunesse, en date d'avril 2024, recommande un abattement du forfait d'externat (financé par le programme 139 « Enseignement privé ») **pour les établissements privés sous contrat, organisés sous forme associative**, disposant d'un taux de boursiers inférieur à 20 %. L'économie correspondante serait comprise entre 25 M€ et 75 M€. Par ailleurs, la mission a modélisé une rationalisation de la répartition des moyens sur le territoire qui affecterait davantage les lycées privés sous contrat⁶² ;
- ♦ le rapport IGF-IGAS concernant les modalités de financement des centres de formation des apprentis, en date de juillet 2023, préconise de **mettre fin à l'exonération des associations sans but lucratif de la contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance** (CUFPA), pour un gain évalué à 225 M€.

3.3.1. S'agissant des dépenses de l'État et de ses opérateurs, la mission a en premier lieu recherché des économies sur des financements en forte hausse depuis 2019, dont l'évaluation était négative ou présentait des pistes d'économies déjà identifiées

La mission a en premier lieu recensé des pistes d'économies pour des **dispositifs de financement d'associations dont les évaluations étaient négatives**⁶³ (notamment sélectivité et / ou contrôle insuffisants, faible effet levier par rapport aux financements des collectivités territoriales) ou présentaient des pistes d'économies déjà identifiées.

Pour le scénario 1, la mission a ainsi retenu des dispositifs dont les crédits ont augmenté de 226 M€ entre 2019 et 2023. Elle propose de réaliser 94 M€ d'économies sur cette assiette :

- ♦ les crédits déconcentrés pour l'intégration (+47 M€ sur le programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française ») et les marchés du contrat d'intégration républicaine (+41 M€ sur le budget de l'office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), dont +34 M€ non liés à l'augmentation du nombre de bénéficiaires)⁶⁴ ;
- ♦ les projets sportifs fédéraux (+43 M€ sur le budget de l'ANS, ce qui est justifié par la montée en puissance du financement des fédérations par l'ANS, ainsi que par l'accroissement du budget du sport dans la perspective des jeux olympiques et paralympiques sans que les financements privés n'aient pris le relais comme attendu)⁶⁵ ;
- ♦ le mentorat (+35 M€ sur le programme 163 « Jeunesse et vie associative »)⁶⁶ ;

⁶² Entre -1,1 % et -1,5 % d'ETP en lycée privé sous contrat, contre entre -0,7 % et -1,0 % d'ETP dans les lycées publics.

⁶³ Ces évaluations sont détaillées dans les annexes III.A, III.B et IV.A.

⁶⁴ La Cour des comptes a en effet identifié un risque de doublons, ainsi qu'un manque de concurrence sur les marchés. *Source* : *Rapport de la Cour des comptes de décembre 2024*, Les missions, le financement et le contrôle par l'État des associations intervenant au titre de la politique d'immigration et d'intégration. Il est à noter que le programme 104 a connu une forte chute des crédits de paiement destinés aux « autres collectivités » (dont les associations) entre 2023 et 2024 (-80 % en crédits de paiement). Sous réserve d'analyse, cette baisse pourrait donc réduire les marges d'économies existantes sur ce programme.

⁶⁵ L'IGÉSR a fait état de carences de suivi et de contrôle ainsi que de coordination mal assurée avec les projets sportifs territoriaux. *Source* : *Rapport de l'IGÉSR, juin 2024*, L'aide au développement de la pratique sportive apportée aux fédérations sportives agréées par l'ANS dans le cadre des projets sportifs fédéraux.

⁶⁶ L'IGÉSR a émis un rapport critique sur le déploiement de cette politique publique. *Source* : *Rapport de l'IGÉSR, février 2024*, Dispositif « 1 jeune 1 mentor ».

Rapport

- ◆ le service national universel (SNU, +29 M€ sur le programme 163)⁶⁷ ;
- ◆ deux dispositifs de soutien aux fédérations de chasseurs⁶⁸ :
 - l'accompagnement financier de l'État pour l'indemnisation des dégâts de gibier (financé par le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité », et qui a crû de 29 M€ depuis 2019), qui a vocation à être non pérenne ;
 - l'accompagnement du transfert de missions aux fédérations de chasseurs, financé par l'OFB (+9 M€ depuis 2019).

Pour le scénario 2, la mission a repris les économies identifiées au scénario 1. Elle y a ajouté les pistes d'économies suivantes sur des dispositifs dont les évaluations sont critiques ou laissent apparaître des marges d'économies :

- ◆ des hausses de crédits s'élevant à 510 M€ entre 2019 et 2023 (en plus de celles présentées au scénario 1), sur lesquelles elle propose de réaliser 254 M€ d'économies :
 - l'insertion par l'activité économique (+356 M€ sur le programme 102 « Accès et retour à l'emploi »)⁶⁹ ;
 - les services tutélaires de protection juridique des majeurs (+144 M€ sur le programme 304 « Inclusion sociale et protection des personnes »)⁷⁰ ;
 - le soutien aux festivals dans le champ de la création artistique (+10 M€ sur le programme 304 « Création »)⁷¹ ;
- ◆ 37 M€ d'économies sur le programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables »⁷² ;
- ◆ un montant non chiffré sur les frais de gestion des OPCO⁷³. Le quantum d'économies correspondant pourra être évalué à la suite d'une mission IGAS en cours.

⁶⁷ Le SNU a fait l'objet d'un rapport de la Cour des comptes de septembre 2024 soulignant « des difficultés dans la passation des marchés publics nécessaires et des surcoûts, par exemple par le biais d'achats « hors marché ».

⁶⁸ Dont la Cour des comptes a remis en cause le bien-fondé. *Source* : Rapport de la Cour des comptes, juillet 2023, Les soutiens publics aux fédérations de chasseurs.

⁶⁹ Dont le rapport IGF-IGAS d'avril 2024 relatif à la revue des dépenses aux dispositifs de soutien à l'emploi et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi, ainsi que le rapport IGAS de 2022 sur l'état des lieux et les perspectives de l'IAE, pointent un effet d'éviction des financements de l'État à l'IAE sur les financements des départements, de fortes variations du coût de l'aide au poste, ainsi que des marges de progression significatives en termes de ciblage sur les publics les plus éloignés du marché du travail.

⁷⁰ Le rôle de mandataire judiciaire des majeurs protégés est également assumé par des mandataires individuels. Le coût constaté de la prise en charge par les services tutélaires est nettement supérieur à celui des mandataires individuels : selon une modélisation de la DB, l'État aurait économisé 246 M€ en 2023 si les mesures de protection prises en charge par les services tutélaires avaient été assumées par des mandataires individuels, toutes choses égales par ailleurs. D'autres arguments confirment la pertinence d'inclure cette dépense dans les économies potentielles : faiblesse du contrôle des structures relevée par la Cour des comptes dans son relevé d'observations définitives de 2023 sur l'union nationale des associations familiales (Unaf), absence d'effectivité des contrôles, atteinte partielle des objectifs de convergence tarifaire, absence d'évaluation interne et très faible renouvellement des associations financées d'après la fiche transmise le 15 mai 2025 par la DGCS à la mission.

⁷¹ Dans son annexe IV.A, la mission a en effet identifié que cette hausse des crédits s'était traduite par un saupoudrage de l'aide : 154 associations financées en 2019, 709 en 2023.

⁷² Ce chiffre correspond à la médiane de l'économie chiffrée par la mission IGF-IGAS de revue de dépenses sur l'hébergement d'urgence, ayant eu lieu en même temps que la présente mission. Cette revue de dépenses a chiffré des économies entre 28,5 M€ et 73,5 M€. La médiane est donc de 51 M€. Les versements à des associations représentant 73,5 % du programme 177, le quantum d'économies qui leur serait attribué serait de 37 M€.

⁷³ Des rapports de la Cour des comptes de février 2025 relatifs à deux OPCO (OPCO EP et AKTO) soulignent des gains de productivité insuffisants en matière de gestion, un effort nécessaire dans la maîtrise de la masse salariale et des carences dans le respect de la commande publique.

Rapport

Pour le scénario 3, la mission a repris les économies identifiées aux scénarios 1 et 2. Elle y a ajouté des économies à hauteur de 400 M€ sur les dispositifs suivants, également sur la base de leurs évaluations :

- ◆ plusieurs dépenses relevant de la politique publique du travail et de l'emploi :
 - les dépenses d'apprentissage et le Fonds national pour l'emploi (FNE)-Formation, gérés par les OPCO eux-mêmes financés par le programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » et France Compétences : des économies comprises entre 271 M€ et 671 M€ ont été documentées sur cette assiette de dépenses⁷⁴ ;
 - les missions locales, financées par le programme 102 et France Travail : des économies évaluées à 89 M€ ont été documentées sur cette assiette de dépenses⁷⁵ ;
 - le réseau Cap emploi, qui a bénéficié de 118 M€ de France Travail en 2023 (dont 72 % gérés pour compte de tiers)⁷⁶ ;
- ◆ la politique de la ville, qui a bénéficié de 314 M€ versés par le programme 147 éponyme en 2023⁷⁷ ;
- ◆ l'égalité entre les femmes et les hommes, qui a bénéficié de 39 M€ versés par le programme 137 éponyme en 2023⁷⁸ ;
- ◆ l'enseignement supérieur dans le domaine de la culture, qui a bénéficié de 21 M€ versés par le programme 361 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture »⁷⁹ ;
- ◆ les marchés d'assistance juridique des étrangers en centre de rétention administrative : 7 M€ versés par le programme 303 « Immigration et asile » en 2023⁸⁰ ;

⁷⁴ *Source* : Rapport IGF-IGAS de 2024 de revue des dépenses publiques d'apprentissage et de formation professionnelle. Les économies reprises par la présente mission additionnent les propositions 3 et 10 du rapport.

⁷⁵ *Source* : Rapport IGF-IGAS de 2024 de revue des dépenses aux dispositifs de soutien à l'emploi et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Ce rapport note que l'augmentation tendancielle de la part de l'État déséquilibre le partenariat avec les collectivités territoriales. Il souligne que l'augmentation des budgets de l'État masque « le désengagement relatif de certains partenaires. » Il préconise donc de clarifier les responsabilités respectives de l'État et des collectivités locales dans le financement des missions locales et estime qu'un rééquilibrage ramenant la part de l'État dans le financement des dépenses dites « socle » des missions locales de 70 % à 60 % représenterait un gain potentiel de 89 M€ par an sur le budget consacré annuellement au financement des missions locales, à activités inchangées.

⁷⁶ Le coût de suivi des demandeurs d'emploi varie fortement entre les structures départementales de Cap emploi, avec un coût de suivi par demandeur d'emploi allant de 635 € à 2 392 €, pour un coût moyen de 1 264 €. Une harmonisation de ces coûts est donc envisageable.

⁷⁷ Faiblesse du contrôle (l'objectif 2023 fixé par l'ANCT était de contrôler 5 % des subventions soit 2 000 contrôles. Seuls 1 200 contrôles ont été menés, avec de fortes variations selon les régions), absence d'évaluation interne rapportée par le responsable de programme en réponse au questionnaire de la mission.

⁷⁸ Les subventions de ce programme aux associations ont plus que doublé entre 2019 et 2023 (passage de 18 M€ à 39 M€). Le rapport de la Cour des comptes de 2023 sur « La politique d'égalité entre les femmes et les hommes sur la période 2017-2022 » relève une absence de stratégie nationale globale suivie et évaluée avec une juxtaposition de plans suivis inégalement et des mesures souvent définies de manière trop peu précise pour guider efficacement l'action. Le rapport de la Cour conclut à des avancées limitées de la politique publique conséquence d'erreurs de méthode.

⁷⁹ Absence de contrôle et d'évaluation rapportée par le responsable de programme en réponse au questionnaire de la mission, et part très minoritaire du financement de l'État dans le budget de ces écoles (12 %). Il est à noter que le programme 361 a connu une forte chute des crédits de paiement destinés aux « autres collectivités » (dont les associations) entre 2023 et 2024 (-17 % en crédits de paiement). Cette baisse pourrait donc réduire les marges d'économies existantes sur cette ligne budgétaire.

⁸⁰ Faible niveau de concurrence relevé par la Cour des comptes dans son rapport de décembre 2024 relatif aux missions, au financement et au contrôle par l'État des associations intervenant au titre de la politique d'immigration et d'intégration. Par ailleurs, la mission identifie des marges d'efficience sur ce dispositif, qui peut doubler avec l'aide juridictionnelle (cf. annexe IV.A).

Rapport

- ◆ le dispositif de subventionnement aux associations du P182 « Protection judiciaire de la jeunesse » : 8 M€ versés en 2023⁸¹ ;
- ◆ le dispositif « comité des subventions » du programme 209 « Solidarités à l'égard des pays en développement », qui s'élèvent à 6 M€ en 2023⁸².

Outre l'examen des dispositifs négativement évalués, une autre piste d'économie identifiée est l'examen de la trésorerie des associations, lorsque celles-ci sont financées à titre principal sur fonds publics. L'objectif, pour ces associations, est d'éviter que les fonds publics alimentent la trésorerie associative sans contribuer à la mise en œuvre de l'objet social de l'association ou de la politique publique qui lui a été confiée. La mission a chiffré le potentiel d'économies sur les 65 associations étudiées par la mission parmi les 100 recevant le plus de financements de l'État en 2023 à 189 M€⁸³, tout en maintenant 180 jours de trésorerie aux associations concernées. Cette économie est intégrée dans le scénario 1, et prendrait la forme d'un décalage de versement du financement par l'État une année donnée⁸⁴. La mission souligne qu'il s'agit d'une économie ponctuelle et non pérenne, qui doit aller de pair avec la mise en œuvre des recommandations de la mission pour accroître la visibilité des associations sur le versement des subventions par l'État (cf. partie 5.1.2).

Enfin, **les fonds européens pourraient être marginalement mieux mobilisés** par les associations, avec le soutien de l'État. En effet, sur deux fonds destinés aux associations, la France perçoit moins que ce à quoi elle pourrait prétendre au regard de son poids démographique dans l'Union européenne. Cette mobilisation est intégrée au scénario 1 :

- ◆ le programme citoyenneté, égalité, droits, valeurs (CEDV) (+20 M€ / an)⁸⁵ ;
- ◆ le fonds asile, migration et intégration (FAMI) (+6 M€ / an)⁸⁶.

3.3.2. S'agissant des dépenses fiscales, la mission a documenté des leviers d'économies qui répondent à l'objectif de progressivité de l'impôt des particuliers et préconise de soumettre le mécénat à un régime de déductibilité

S'agissant des deux réductions d'impôts sur les dons des particuliers (IR et IFI), la mission a visé des pistes d'économies qui répondraient à l'objectif de progressivité de l'impôt.

⁸¹ Prédominance du gré-à-gré dans l'attribution des financements, pas de contrôle de la signature du contrat d'engagement républicain, absence de réduction de subventions en 2022 ou en 2023, absence d'évaluation rapportées par le responsable de programme en réponse au questionnaire de la mission.

⁸² Absence de stratégie de financement, de publicité du guichet, de transparence des critères de sélection. Faiblesse du contrôle et absence d'évaluation rapportées par le responsable de programme en réponse au questionnaire de la mission. Il est à noter que le programme 209 a connu une forte chute des crédits de paiement destinés aux « autres collectivités » (dont les associations) entre 2023 et 2024 (-16 % en crédits de paiement). Cette baisse pourrait donc réduire les marges d'économies existantes sur cette ligne budgétaire.

⁸³ Les associations concernées sont des fondations (actives notamment dans l'enseignement supérieur et la recherche), des associations de distribution d'aide alimentaire, des associations gestionnaires de centres d'hébergement d'urgence, des associations de solidarité internationale (détail en annexe I.D).

⁸⁴ Ce décalage de versement est déjà prévu pour les missions locales en 2025.

⁸⁵ Ce fonds est consacré au financement de personnes et les organisations qui contribuent au caractère vivant et dynamique des valeurs européennes, afin de cultiver et de soutenir une société égalitaire, ouverte, pluraliste, inclusive et démocratique et fondée sur des droits. La France a perçu 6,1 % du fonds en moyenne pour la période 2021-2023. Le fonds s'élève à 1 554 M€ sur la période 2021-2027. En visant un taux de retour de 15 %, le montant supplémentaire qui pourrait être perçu sur ce fonds serait de 20 M€.

⁸⁶ Le FAMI a pour but de renforcer la migration régulière en lien avec les besoins des États membres, de soutenir l'intégration des ressortissants de pays tiers et de contribuer à la lutte contre la migration irrégulière. Le taux de retour de la France est de 8 % sur la période 2021-2023. La partie du fonds gérée par la Commission européenne s'élève à 3 612 M€ sur la période 2021-2027, dont 15 % sont distribués (soit 77 M€ / an) via des appels à projets susceptibles d'être ouverts à des associations. En visant un taux de retour de 15 %, le montant supplémentaire qui pourrait être perçu sur ce fonds serait de 6 M€ / an.

Rapport

En premier lieu, le taux de réduction d'IFI pourrait être réduit à 50 % (contre 75 % aujourd'hui), pour qu'il soit moins avantageux que le taux de la réduction d'impôt de l'IR. Le plafond de dons éligibles pourrait être limité à 20 000 € (contre 50 000 € aujourd'hui). Le rendement attendu de ces deux mesures combinées serait **de 48 M€**. L'économie serait supportée par les associations bénéficiaires des dons et/ ou par les 20 % des ménages soumis à l'IFI ayant le patrimoine le plus élevé, puisque ceux-ci représentent 50 % des dons défiscalisés au titre de l'IFI. Cette mesure touchant un nombre limité de redevables aisés (33 000 foyers), elle est intégrée au scénario 1.

Dans le même ordre d'idée, le plafond de don donnant droit au taux normal de la réduction d'IR pourrait être réduit à 2 000 € (contre 20 % du revenu imposable actuellement). Le rendement attendu de cette mesure serait de **360 M€**. Cette mesure touchant également un nombre limité de redevables majoritairement aisés⁸⁷, elle est intégrée au scénario 1.

S'agissant de l'IR, la mission propose également de ramener le taux majoré de 75 % au niveau du taux normal, soit 66 %. Réservé initialement à l'aide alimentaire, son champ s'est nettement élargi au cours des dernières années (cf. partie 2.6). Ce taux majoré crée une hiérarchie entre les différentes causes, certaines considérées comme plus essentielles que d'autres, ce qui est contesté par nombre de représentants associatifs. Le rendement attendu de cette mesure est de **47 M€**. Cette mesure touchant davantage de contribuables⁸⁸ et étant concentrée sur certaines associations dont les modèles économiques peuvent être fortement dépendants des dons, elle est intégrée au scénario 3.

Les deux mesures proposées sur l'IR affecteraient principalement les ménages les plus riches : au 5^{ème} décile de revenu des donateurs, le niveau de perte serait de l'ordre de 32 € par foyer en moyenne, au 8^{ème} décile de revenu à 99 € par foyer en moyenne, et au 9^{ème} décile de 170 €.

S'agissant de la réduction d'IS sur le mécénat, la mission préconise de **passer d'un régime de réduction d'impôt à un régime de déductibilité**, pour un gain financier d'au moins 523 M€⁸⁹. Plusieurs arguments plaident en faveur de cette proposition :

- ◆ le coût de cette dépense fiscale sur le mécénat a fortement augmenté au cours des dernières années (+54 % de 2019 à 2023) ;
- ◆ la majorité des autres pays étudiés dans le cadre du parangonnage international ont un régime de déductibilité plutôt que de réduction d'impôt ;
- ◆ le taux de réduction d'impôt à 60 % a été fixé alors que le taux normal d'IS était de 33 %. Étant désormais à 25 %, la réduction d'impôt n'en est devenue que plus attractive par rapport à une simple déductibilité, ce qui peut générer des recherches d'optimisations entre mécénat et parrainage ;
- ◆ le passage à une déductibilité permettrait de supprimer les effets d'aubaine rapportés à la mission vis-à-vis des pratiques de certaines entreprises mécènes⁹⁰ ;
- ◆ de l'avis des interlocuteurs rencontrés par la mission, des marges existent pour développer le mécénat des TPE-PME.

⁸⁷ 225 800 foyers en 2022, sur 5,2 millions de donateurs.

⁸⁸ 2,2 millions de foyers ont donné aux associations éligibles au taux majorité en 2022, soit 42 % des donateurs.

⁸⁹ Cette évaluation de la mission est un minorant : en effet, elle porte sur une assiette de 1,07 Md€ de réduction fiscale, tandis que la réduction d'impôt « mécénat » est évaluée à 1,46 Md€ (soit 36 % de plus) en 2023 par la DLF.

⁹⁰ Dons de produits périmés par des grandes et moyennes surfaces à des associations d'aide alimentaire, positionnement de salariés en mécénat de compétences dans des associations par les entreprises d'audit ou de conseil quand ils ne sont pas affectés à une mission chez un client, frontière tenue entre parrainage et mécénat.

Une telle réforme impacterait toutes les entreprises mécènes, mais les sociétés disposant des chiffres d'affaires les plus importants seraient, en moyenne, les plus affectées par cette réforme. La perte moyenne estimée augmente ainsi rapidement à partir du 9^{ème} décile de la distribution des chiffres d'affaires⁹¹. Elle affecterait également les associations concernées, ainsi que des établissements publics bénéficiaires du mécénat (notamment dans le champ culturel)

Intégrée au scénario 2, cette mesure structurante apparaît justifiée au regard de la forte dynamique de la dépense fiscale sur le mécénat au cours des dernières années. Elle touche davantage les grandes entreprises.

Enfin, la mission recommande trois marges de progrès pour renforcer le contrôle des dépenses fiscales en faveur des associations :

- ♦ **l'accroissement du nombre et de la portée des contrôles** menés par la DGFIP⁹². La mission estime qu'un objectif de +22 M€ est atteignable compte tenu du caractère très récent de la stratégie de contrôle de la DGFIP. Elle a intégré ce montant dans son scénario 1 d'économies ;
- ♦ la sécurisation et la traçabilité des reçus fiscaux émis par les associations. L'avantage fiscal pourrait ainsi être conditionné à la remise d'un **reçu fiscal traçable numériquement** et permettant d'authentifier l'organisme bénéficiaire ainsi que le donateur. La traçabilité des reçus fiscaux permettrait de mieux détecter la fraude au niveau des bénéficiaires de la réduction d'impôt. Cette mesure, si elle est retenue, devra se conformer aux dispositions légales relatives à la protection des données personnelles ;
- ♦ **l'encadrement et le contrôle des fondations abritées et des fonds de dotation**, qui bénéficient d'avantages fiscaux proches des fondations reconnues d'utilité publique tout en ayant un encadrement réglementaire nettement plus souple. En effet, des manquements importants ont été constatés par la DGFIP dans le cadre des contrôles effectués sur les reçus fiscaux émis par des fonds de dotation en 2021 et 2022⁹³.

Proposition n° 2 : Augmenter le nombre et la portée des contrôles fiscaux sur les associations bénéficiaires de dons et les dons déclarés ouvrant droit à déduction fiscale, en renforçant les moyens de contrôle de l'administration fiscale par l'obligation pour les associations d'émettre un reçu fiscal traçable électroniquement [DGFIP].

Proposition n° 3 : Mieux encadrer les modalités de création, de fonctionnement et renforcer le contrôle administratif et fiscal des fondations abritées et des fonds de dotation pour limiter les arbitrages réglementaires [DLPA] et DGFIP].

Si elles sont retenues, **une vigilance particulière devra être portée à l'annonce de ces mesures fiscales**, dans un contexte où une conférence de la générosité est envisagée par dans les prochains mois sous le patronage du Premier ministre. Les acteurs rencontrés par la mission ont souligné cette contradiction.

⁹¹ Perte au 75^{ème} décile : 1 124 €. Au 90^{ème} : 4 168 €. Au 95^{ème} : 10 055 €.

⁹² 170 contrôles ont été réalisés par la DGFIP en 2024, pour 20,5 M€ d'amendes prononcées, ces deux chiffres étant amenés à progresser puisqu'ils répondent au premier plan de contrôle ciblant les organismes sans but lucratif, établi par la DGFIP en 2024.

⁹³ Comme la consommation de leur dotation, via sa redistribution, sans respect du critère d'intérêt général au lieu de l'investir, ou la conduite d'actions ne correspondant pas à une finalité d'intérêt général ou à leur objet, certains fonds de dotation ayant pour objectif de contrôler un bien immobilier ou de le détenir hors de leur patrimoine personnel. La Cour des comptes a par ailleurs produit un rapport critique sur les fonds de dotation. *Source : Cour des comptes, Le contrôle de la générosité publique au service d'une plus grande transparence, mars 2024.*

3.3.3. S'agissant des dépenses des collectivités territoriales, la mission a documenté des économies potentielles sur les variations de dépenses non explicables par des facteurs socio-démographiques, ainsi que sur les dépenses qui ne relèvent pas des compétences obligatoires des régions et des départements

Les départements et les régions, collectivités aux compétences spécialisées, financent pour 261 M€ des associations œuvrant dans des secteurs d'activité qui ne relèvent pas, en analyse *macro*, des compétences attribuées par la loi à ces collectivités. Les départements financent ainsi pour 145 M€ des associations œuvrant dans le domaine économique et les régions financent pour 116 M€ des associations œuvrant dans le champ social.

En outre, la mission a identifié pour 1,28 Md€ de subventions de ces deux types de collectivités territoriales pour des domaines d'activités associatifs qui relèvent de compétences partagées des collectivités⁹⁴, 724 M€ pour les départements et 556 M€ pour les régions.

La mission ne préjuge pas de l'utilité de ces financements. Toutefois, dans un contexte de finances contraintes, où les régions et les départements sont amenées à effectuer des choix budgétaires, ces dépenses non obligatoires constituent des marges de manœuvre. Dès lors, la mission a documenté des économies sur ce champ en :

- ♦ mettant fin aux financements à des associations n'entrant pas dans les compétences obligatoires ou partagées des départements ou des régions (261 M€ d'économies, intégrées dans le scénario 1) ;
- ♦ réduisant les contributions des régions et des départements sur leurs compétences partagées. Une baisse de 15 % de cette enveloppe qui s'élève à 1,28 Md€, se traduirait par une économie de 186 M€. Cette réduction affecterait en premier lieu les domaines de la culture et du sport⁹⁵. Elle est intégrée au scénario 2.

Un autre levier d'économies documenté par la mission, et intégré au scénario 3, est d'identifier les collectivités territoriales dépensant davantage en faveur des associations que des collectivités territoriales présentant des caractéristiques socio-démographiques similaires. Pour ce faire, la mission a mené une analyse multivariée sur les blocs communaux (communes et EPCI) et les départements⁹⁶. En 2023, le surplus de financement de certains départements par rapport à la médiane atteint 1 107 M€. Le surplus de financement de certains blocs communaux s'élève à 859 M€ de plus que la médiane. En réduisant le surplus de dépenses aux associations de ces collectivités territoriales de 33 % pour le bloc communal et de 25 % pour les départements⁹⁷, une économie de 553 M€ pourrait être générée.

⁹⁴ Comme le sport, le tourisme et la culture.

⁹⁵ Le sport a été financé par les régions à hauteur de 109 M€ et par les départements à hauteur de 194 M€ en 2023. La culture a été financée par les régions pour 270 M€ et par les départements pour 165 M€ en 2023.

⁹⁶ Les coefficients de détermination (R^2) de ces analyses multivariées sont de 0,30 pour les départements et de 0,49 pour les blocs communaux. Le nombre de régions est trop faible pour mener une analyse multivariée suffisamment robuste de leurs dépenses aux associations.

⁹⁷ La moindre économie proposée pour les départements à ce titre est liée au fait que des économies sont déjà documentées par la mission sur les dépenses des départements qui ne relèvent pas de leur champ de compétences ou qui relèvent de leurs compétences partagées. À l'inverse, la mission ne propose pas de baisse des dépenses du bloc communal à ce titre, du fait de sa clause générale de compétences.

3.4. Afin d'amortir l'impact des économies, de la souplesse doit être donnée aux services déconcentrés pour adapter les choix budgétaires en fonction des besoins de leurs territoires

Les services déconcentrés de l'État rencontrés par la mission appellent de leurs vœux une capacité d'arbitrage, pour pouvoir répartir les baisses budgétaires arbitrées par le niveau central et votées en loi de finances en fonction des besoins sociaux de leurs territoires. Cette demande apparaît légitime, compte tenu de la diversité des territoires, de la connaissance du tissu associatif par les services déconcentrés et de leur capacité à coordonner leurs financements avec les collectivités territoriales.

Les services déconcentrés disposent déjà d'une souplesse pour financer les actions associatives les plus utiles à leur territoire : le FDVA⁹⁸. Celui-ci permet le financement global du fonctionnement d'une association, la mise en œuvre de projets dans le cadre du développement de nouveaux services à la population, et le financement de la formation de bénévoles. Il peut être alloué à des associations de tout secteur d'activité. Son enveloppe a fortement crû au cours des dernières années (9 M€ en 2015, 33 M€ en 2019, 53 M€ en CP en 2023). Elle pourrait être sanctuarisée et fléchée par les services déconcentrés vers les secteurs d'activité associatifs jugés essentiels sur le territoire.

En outre, et sans obérer le principe de spécialité des crédits votés en loi de finances, la mission préconise **que les responsables de programme globalisent les enveloppes déconcentrées au titre du financement des associations**, sans fléchage prescriptif dispositif par dispositif. Cela doit permettre aux services déconcentrés de disposer de marges de manœuvre pour sélectionner les baisses de crédits et les dispositifs préservés, en fonction des besoins de leurs territoires.

Proposition n° 4 : Au sein de chaque programme, accorder aux services déconcentrés de la souplesse dans la gestion des enveloppes budgétaires, sans fléchage prescriptif dispositif par dispositif [responsables de programme].

⁹⁸ Financé par le programme 163 « Jeunesse et vie associative » et alimenté en partie, depuis 2021, par une quote-part des sommes acquises à l'État au titre des comptes bancaires inactifs et des contrats d'assurance-vie en déshérence.

4. Le pilotage du financement des associations par les administrations doit être renforcé

La mission a constaté que le pilotage de la dépense publique en faveur des associations devait être optimisé : les vecteurs de financement sont multiples, prennent des formes juridiques diverses, et sont assumés par des services parfois sous-dimensionnés et sous-formés pour attribuer en connaissance de cause puis contrôler l'usage des financements alloués. Dès lors, le présent rapport émet des préconisations pour améliorer le pilotage de cette dépense. La mise en œuvre de ces préconisations pourrait se traduire par des économies, sans que la mission ait eu la capacité de les chiffrer.

Compte tenu du caractère interministériel du financement des associations, la mission préconise la désignation d'un chef de file interministériel à qui serait confiés le suivi des recommandations de la mission en matière de pilotage, et les préconisations en matière de simplification (cf. partie 5). Il devrait s'appuyer sur le réseau des délégués régionaux et départementaux à la vie associative (DRVA / DDVA) au plan déconcentré.

Proposition n° 5 : Désigner un chef de file interministériel chargé de la mise en œuvre des recommandations de la mission visant à renforcer le pilotage et à concrétiser les démarches de simplification en faveur des associations.

4.1. La coordination entre les cofinanceurs et le partage d'informations doit permettre de se prémunir des surfinancements

Le cofinancement des associations est une pratique largement répandue (cf. partie 2.3.1). Il comporte plusieurs justifications : compétences partagées entre plusieurs administrations publiques, volonté des financeurs de limiter leurs contributions dans un contexte budgétaire contraint, souhait de financer des actions qui sont consensuelles tant pour l'État que les collectivités territoriales, stratégie des associations pour diversifier leurs ressources, associations intervenant dans plusieurs champs de politiques publiques et pouvant, à ce titre, solliciter des financements auprès de différents ministères.

Le cofinancement comporte toutefois des limites : risque de surfinancement de l'action associative, risque de dilution du contrôle de chaque administration vis-à-vis de l'association, risque d'« effet d'éviction » si un financeur diminue sa contribution, surcoûts pour l'association (multiplicité des demandes de financements et des *reportings*) et les administrations (redondance dans l'instruction des dossiers et les contrôles).

Plusieurs préconisations, déjà mises en œuvre dans certaines politiques publiques, permettraient de limiter ces risques si elles étaient diffusées plus largement :

- ◆ **partager l'information sur les cofinancements.** L'outil adéquat, *Data subvention*, start-up d'État portée par la DJEPVA, existe. Il bénéficie déjà des données de l'ensemble des financements de l'État. Il doit être adopté plus largement par les opérateurs de l'État et les collectivités territoriales pour être pleinement opérant, en fournissant aux services instructeurs les informations utiles sur les cofinancements dont bénéficie chaque association. Le cas échéant, des modifications réglementaires pourraient être adoptées pour favoriser son adoption (cf. annexe VI) ;
- ◆ **renforcer la coordination dans le financement du secteur associatif :**
 - au sein de l'administration centrale. Ainsi, le secrétariat général des ministères de la transition écologique dispose d'un bureau des associations, qui agit comme service d'appui pour l'ensemble des directions « métier » ;

- entre administrations et opérateurs. Ainsi, la direction de l'eau et de la biodiversité et l'office français de la biodiversité ont délimité leurs périmètres respectifs pour le financement des associations intervenant sur leurs politiques publiques ;
- entre administration centrale et services déconcentrés, en particulier pour le financement d'associations intervenant à la fois au niveau national et local ;
- au plan local, entre services de l'État et les collectivités territoriales. Il apparaît que des coordinations souples, à un niveau départemental ou infra-départemental, sont davantage susceptibles d'être fructueuses que des coordinations institutionnelles rassemblant un grand nombre d'acteurs⁹⁹.

Proposition n° 6 : Limiter les risques associés aux cofinancements en :

- ♦ encourageant l'usage et la complétude des données de Data subvention, le cas échéant par des mesures réglementaires [DJEPVA] ;
- ♦ diffusant les bonnes pratiques de coordination entre financeurs [*chef de file interministériel*].

4.2. Pour assurer le bon usage des deniers publics versés aux associations, les administrations doivent assurer une sélection transparente, un contrôle effectif et une évaluation des financements accordés

Le financement des associations pour mettre en œuvre des politiques publiques doit répondre à plusieurs critères de sélection pour favoriser la qualité de la dépense :

- ♦ l'efficacité : allouer les financements publics aux associations les plus performantes pour atteindre les objectifs poursuivis par l'administration publique ;
- ♦ l'efficacité : limiter les coûts de gestion dans l'attribution et le suivi des financements, tant au sein des administrations que des associations ;
- ♦ l'équité : assurer une égalité de traitement entre les associations sollicitant des financements, à niveau de service rendu et d'efficacité équivalents ;
- ♦ l'indépendance : éviter que les administrations dépendent d'un nombre limité d'acteurs associatifs pour mettre en œuvre leurs politiques publiques. Ceci implique une forme de régulation, pour conserver une diversité d'acteurs malgré la concentration du secteur associatif évoquée en partie 1.1.

Le code des marchés publics, pour les financements liés aux prestations de service, cadre la manière dont les administrations publiques interagissent avec les prestataires. En matière de subventions, le cadre réglementaire plus souple implique d'identifier et de diffuser les meilleures pratiques en matière de sélection et de contrôle des associations financées.

Pour répondre aux critères susmentionnés, le financement des associations doit être ouvert, à intervalles réguliers, à de nouveaux acteurs. La transparence des guichets de financement et des modalités de sélection doit être assurée. Enfin, les critères de sélection doivent être suffisamment stables dans le temps pour que les associations puissent y répondre de manière pertinente, tout en mettant en œuvre leurs objets associatifs.

⁹⁹ À l'occasion de ses déplacements, la mission a recueilli des avis favorables sur la coordination entre financeurs en matière de politique de la ville, assurée par le préfet de département et ses services. À l'inverse, les conférences des financeurs du sport instituées au niveau régional par l'ANS, font l'objet d'avis mitigés.

La mission identifie deux modes qui, pour les financeurs publics ou pour les associations, paraissent particulièrement à risque vis-à-vis de ces objectifs, et sont donc à limiter à des situations particulières :

- ♦ le financement discrétionnaire par gré à gré. En effet, un tel mode de financement n'est, par nature, pas ouvert à des acteurs associatifs nouveaux. Il n'incite pas le financeur à définir un processus d'attribution objectif. Il ne permet pas d'évaluer la proportionnalité entre les actions mises en œuvre par l'association et leur coût. Il est donc à réserver au financement d'acteurs associatifs en situation de « monopole » sur leur champ d'action. Il doit s'accompagner d'une redevabilité renforcée ;
- ♦ le financement par appels à projets non récurrents, sur des thématiques parfois très précises¹⁰⁰. Les interlocuteurs de la mission ont souligné la multiplication de ces appels à projets non récurrents. Si ce mode de financement présente des avantages (transparence du guichet de financement et des critères de sélection, notamment), il comporte des défauts préjudiciables : il nécessite une veille active des associations pour répondre dans les délais impartis et adapter leurs actions aux critères du cahier des charges, parfois de manière superficielle¹⁰¹. Par ailleurs, ce mode de financement ne permet pas aux associations de financer leurs frais fixes, et fragilise donc leur modèle économique. Pour être pertinents, les appels à projets non récurrents devraient donc être réservés au financement d'innovations. Pour leur part, les actions plus durables dans le temps doivent s'inscrire dans des modalités prévisibles, permettant aux associations de produire des actions durables aux financeurs publics.

S'agissant du contrôle, la mission a identifié des risques importants sur plusieurs dispositifs, pour lesquels l'administration centrale ne dispose pas d'informations sur les contrôles menés par ses services déconcentrés¹⁰², ou pour lesquels les objectifs de contrôles, pourtant limités, ne sont pas atteints¹⁰³.

Le mode privilégié de contrôle par les administrations est, sur le plan financier, la justification des dépenses encourues par les associations et sur le plan des actions menées, l'examen du bilan annuel d'activité de l'association. Ces modalités de contrôle comportent des limites : risque de se cantonner à des vérifications formelles sans examen de la pertinence de l'action réalisée, risque pour l'administration de s'ingérer dans les choix de gestion de l'association, risque d'inefficience du contrôle puisque les sommes rappelées par l'administration suite à contrôle sont souvent inférieures à 1 % des sommes versées (cf. annexe IV).

¹⁰⁰ À titre d'exemple, en 2024, un appel à manifestation d'intérêt a été lancé en direction des associations pour l'organisation d'ateliers de sensibilisation sur l'égalité entre les femmes et les hommes en direction des primo-arrivants dans cinq départements (Corrèze, Dordogne, Haute-Savoie, Nièvre, Isère).

¹⁰¹ Cas notamment du mentorat, comme l'a documenté le rapport de l'IGÉSR de février 2024 relatif au dispositif « 1 jeune, 1 mentor ».

¹⁰² Cas, par exemple, du soutien aux festivals dans le champ de la création artistique.

¹⁰³ Cas notamment de la politique de la ville : l'objectif 2023 fixé par l'ANCT était de contrôler 5 % des subventions soit 2 000 contrôles. Seuls 1 200 contrôles ont été menés, avec de fortes variations selon les régions.

À l'inverse, la mission n'a rencontré que très peu de cas où l'action des associations était évaluée, et les financements adaptés aux résultats obtenus¹⁰⁴. Une évaluation nécessite une structuration de l'ensemble de la chaîne du financement : sélection rigoureuse assortie d'objectifs quantitatifs et qualitatifs partagés avec les associations en associant leurs bénéficiaires, conventionnement dans la durée, fiabilité des remontées de données. Elle requiert également de dégager des ressources et du temps, tant dans l'administration que dans les associations. Cette pratique est quasiment inexistante. Or, seule l'évaluation permet de connaître les résultats de l'action financée vis-à-vis des publics visés et donc sa pertinence, et permet de comparer les actions menées par les différentes associations, et d'identifier les plus à même de produire des résultats. En outre, l'évaluation peut permettre de mesurer les coûts sociaux évités par l'intervention de l'association, notamment dans certains domaines (insertion, prévention-santé, accès au logement).

Proposition n° 7 : Pour assurer la qualité du financement des associations :

- ♦ **en matière de sélection, privilégier le financement par subvention doté des caractéristiques suivantes : ouverture à intervalles réguliers à de nouveaux acteurs, transparence des guichets de financement et des modalités de sélection, critères de sélection suffisamment stables dans le temps [responsables de programme] ;**
- ♦ **développer l'évaluation des actions financées, sur la base d'objectifs quantitatifs et qualitatifs partagés avec les associations en associant leurs bénéficiaires [responsables de programme, inspections générales].**

La capacité des services de l'État à sélectionner, contrôler et évaluer les associations dépend de la formation de leurs agents. Or si celle-ci est assurée pour les procédures de financement les plus cadrées, comme les marchés publics, elle fait défaut pour les modalités de financement plus souples comme les subventions. La structuration et la diffusion de cette formation est donc indispensable, tant dans les services centraux que déconcentrés.

Proposition n° 8 : Développer la formation des agents de l'État concernés par le financement des associations, en matière de cadre juridique applicable, de bonnes pratiques de sélection, de contrôle et d'évaluation, et d'outils à employer [DJEPA].

4.3. La pluriannualité des financements doit être développée lorsqu'elle permet une bonne gestion

Une des raisons du manque de contrôle et / ou d'évaluation de l'action des associations financées est le temps passé par les administrations à la sélection et au conventionnement annuel avec les associations. Parallèlement, les associations consacrent également un temps important à ces actions, ce qui se traduit par des inefficiences.

Certaines administrations ont mis en place des conventions pluriannuelles avec des associations¹⁰⁵. La pluriannualité permet de réduire la charge de gestion. Elle inscrit l'action des associations dans le temps long et permet ainsi d'instaurer une démarche d'évaluation.

¹⁰⁴ Une bonne pratique en la matière est l'évaluation des associations financées par le centre de crise et de soutien (CDCS) du ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

¹⁰⁵ Cas, par exemple, du financement des scènes nationales par la direction générale de la création artistique, ou des conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens dans le domaine médico-social.

Toutefois, afin de ne pas rigidifier la dépense, et de permettre le financement de nouvelles associations, la pluriannualité ne peut pas être généralisée. Le conventionnement pluriannuel des financements doit ainsi être dirigé prioritairement vers les associations répondant à un besoin pérenne de politique publique, ayant déjà démontré l'utilité de leur action. En particulier, les administrations gagneraient à offrir une visibilité pluriannuelle aux associations susceptibles d'optimiser leurs actions et leurs coûts par des investissements dans la durée (immobiliers ou de systèmes d'information, par exemple), en contrepartie d'engagements sur les gains d'efficience attendus.

Proposition n° 9 : Développer les conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens pour les associations répondant à un besoin pérenne de mission de service public, ayant déjà démontré l'utilité de leur action, et faisant face à des besoins d'investissement pour optimiser leurs actions et leurs coûts [DB, responsables de programme].

Compte tenu de l'effort d'économies documenté dans la partie 3, cette recommandation apparaît prioritaire à la mission.

5. Les mesures d'économies et de renforcement du pilotage doivent s'accompagner d'une démarche résolue de simplification des procédures et d'accompagnement amélioré des associations

5.1. En matière de simplification, deux axes apparaissent essentiels : le « Dites-le nous une fois » et une visibilité accrue sur les versements

Les interlocuteurs de la mission ont souligné la complexité du financement des associations. Celle-ci consomme des ressources importantes dans l'administration comme dans les associations au détriment du temps passé à l'exercice de leurs missions d'intérêt général. Ainsi, quoique plusieurs actions de simplification de l'action des associations aient déjà été entreprises¹⁰⁶, une nouvelle étape doit être conduite. La mise en œuvre de ces préconisations pourrait se traduire par des économies de gestion, sans que celles-ci puissent être chiffrées.

5.1.1. Les systèmes d'information des administrations publiques doivent partager les données des associations, afin de limiter les tâches redondantes

Les associations ayant plusieurs financeurs doivent s'adapter à des calendriers de publication et d'attribution différents. En particulier, les appels à projets sont diffusés de manière éparse. Un portail à destination de l'ensemble des financeurs publics, complémentaire des portails propres à chaque financeur, devrait être proposé pour centraliser les informations sur les guichets de financement. Sous réserve d'expertise, la solution Aides-territoires, portée par la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) et l'ANCT, pourrait répondre à ce besoin.

Proposition n° 10 : Soutenir le développement d'un portail permettant de réunir les informations sur l'ensemble des guichets de financement [Aides-territoires].

Une fois identifiés les financements dont elles pourraient bénéficier, les associations doivent renseigner des données et des documents selon des formats et sur des systèmes d'information différents, non interconnectés. Cette difficulté vaut également au sein de l'État, deux systèmes principaux coexistant parmi les financeurs :

- ♦ *Le Compte Asso*, dont le maître d'ouvrage est la DJEPVA, qui comporte à la fois un portail et un *back office*, Osiris, qui permet d'instruire le dossier et de le mettre en paiement ;
- ♦ *Démarches simplifiées*, dont le maître d'ouvrage est la direction interministérielle du numérique (DINUM). Démarches simplifiées permet à tout organisme assurant des missions de service public de créer des démarches dématérialisées et de gérer les demandes des usagers sur une plateforme dédiée. Il n'est pas réservé aux associations. Il est notamment adapté aux ministères qui conservent leurs propres *back office*, ou à ceux dont les financements ne visent pas les associations à titre principal.

Les opérateurs de l'État disposent pour certains du *Compte Asso*, d'autres ont leurs propres outils¹⁰⁷. Les collectivités territoriales rencontrées par la mission ont recours à des solutions privées.

¹⁰⁶ Avec la loi n°2024-344 du 15 avril 2024 visant à soutenir l'engagement bénévole et simplifier la vie associative.

¹⁰⁷ À titre d'illustration, l'ANCT est en cours d'adoption d'Osiris, tandis que l'ADEME conserve son système propre.

Le « Dites-le nous une fois » serait également utile pour les répertoires et systèmes d'identification des associations. Celles-ci sont en effet souvent immatriculées auprès de plusieurs répertoires, qu'elles doivent tous mettre à jour en cas de modification¹⁰⁸.

La mission préconise d'instruire l'opportunité d'une normalisation des données et des documents demandés par chaque financeur, et de leur partage entre systèmes d'information par le biais d'API¹⁰⁹.

Proposition n° 11 : Instruire l'opportunité d'un « Dites-le nous une fois » pour les associations, tant pour les systèmes d'information de financement que pour les répertoires [DJEPVA, DINUM, DLPAJ, INSEE].

5.1.2. Les administrations publiques doivent donner davantage de visibilité sur les délais de versement des subventions

Les subventions issues de plusieurs guichets de financement de l'État sont décaissées tardivement. La mission a ainsi identifié des dispositifs¹¹⁰ pour lesquels plus de 50 % des crédits étaient versés sur les trois derniers mois de l'année. Cette pratique peut s'expliquer par la prudence budgétaire, ou par des lourdeurs de gestion¹¹¹. Il ne s'agit pas d'une bonne pratique pour les financements d'associations exerçant des missions récurrentes, avec des charges fixes, pour le compte du financeur public. Cela les amène à devoir avancer la trésorerie nécessaire à leurs actions, ce qui se traduit soit par la constitution de réserves excédentaires, soit, pour les associations qui n'en ont pas les moyens, par le préfinancement de subventions au moyen de cessions Dailly¹¹². Pour les administrations, la concentration des paiements en fin d'année, risque de les emboliser.

Dès lors, pour les associations exerçant des missions récurrentes pour le compte du financeur public, et supportant des charges fixes, des modalités de paiement par douzième devraient être recherchées, avec régularisation en fin de gestion en fonction du montant finalement attribué.

Proposition n° 12 : Pour les associations exerçant des missions récurrentes pour le compte du financeur public, et supportant des charges fixes, mettre en place des modalités de paiement par douzième, avec régularisation en fin de gestion [DB, responsables de programme].

¹⁰⁸ Répertoire national des associations (RNA, tenu par le greffe des associations de chaque préfecture), répertoire SIREN-SIRET et code APE tenu par l'INSEE, et répertoires sectoriels (par exemple FINESS pour les établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux).

¹⁰⁹ *Application programming interface* ou interface de programmation d'application.

¹¹⁰ En 2023, plus de 50 % des crédits ont été décaissés sur les trois derniers mois de l'année pour l'hébergement d'urgence généraliste hors hôtel. En 2024, il en a été de même pour les décaissements des crédits de l'aide alimentaire.

¹¹¹ Besoin de recevoir, puis d'analyser le bilan de l'année passée avant d'attribuer la subvention, puis de la payer.

¹¹² La cession Dailly est la possibilité de céder une créance professionnelle en contrepartie d'un crédit.

5.2. L'accompagnement des associations doit être clarifié et orienté vers le soutien à la diversification de leurs ressources financières et à la valorisation du bénévolat

Deux enjeux forts se dessinent pour les associations dans les années qui viennent :

- ♦ la **pérennité de leurs modèles économiques**, dans un contexte où les financements publics sont contraints et où de nouvelles ressources doivent donc être recherchées ;
- ♦ le **renouvellement de leurs bénévoles**, dans un contexte où le bénévolat des plus âgés est en baisse tendancielle (cf. *supra*).

Accompagner le tissu associatif à faire face à ces deux défis devrait constituer un axe d'action de l'État dans les années à venir.

5.2.1. Le renforcement de l'accompagnement du modèle économique des associations passe par un rapprochement du dispositif local d'accompagnement avec le Guid'Asso

Certaines associations interviennent auprès de publics non solvables¹¹³ et dépendront donc toujours, pour ces activités, des financements publics fournis par les administrations compétentes. Pour les autres, **le contexte de raréfaction des financements publics devrait les inciter à diversifier leurs ressources**. Plusieurs leviers peuvent être activés pour accompagner les associations vers cette orientation :

- ♦ chaque financeur public devrait vérifier, lors de l'attribution d'un financement, que celui-ci ne représente pas une part trop importante du budget de l'association, afin de limiter le risque de dépendance¹¹⁴ ;
- ♦ les réseaux d'accompagnement des associations financés par l'État, Guid'Asso¹¹⁵ et le dispositif local d'accompagnement (DLA)¹¹⁶ devraient être rapprochés¹¹⁷ ;
- ♦ l'appui fourni par les têtes de réseau associatives vis-à-vis de leurs membres, qui est régulièrement financé par l'État dans un souci d'animation et de professionnalisation des écosystèmes associatifs¹¹⁸, devrait être évalué. L'objectif serait de déterminer leur valeur ajoutée par rapport aux structures d'accompagnement existantes ou en cours de déploiement également financées par l'État (Guid'Asso, DLA). Le cas échéant, les financements en question pourraient être réorientés vers d'autres actions ou faire l'objet d'économies.

Proposition n° 13 : Rapprocher les réseaux d'accompagnement des associations financés par l'État [DJEPVA, DG Trésor].

¹¹³ Accompagnement et hébergement des demandeurs d'asile, par exemple.

¹¹⁴ Certaines administrations fixent déjà des critères en ce sens : la direction générale de la création artistique oblige à un cofinancement des scènes nationales par une collectivité territoriale. La direction générale de la recherche et de l'innovation fixe dans son appel à projets « associations » une contribution maximale du ministère.

¹¹⁵ Ce dispositif, en cours de déploiement, est destiné à toutes les associations. Il est piloté par la DJEPVA.

¹¹⁶ Ce dispositif est destiné aux associations employeuses. Il est piloté par la DGEFP.

¹¹⁷ Une proposition de cet ordre avait déjà été formulée par le rapport parlementaire *Simplifications pour les associations* du député Yves Blein, octobre 2014.

¹¹⁸ Cas, par exemple, de l'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux (Uniopss) et du Mouvement associatif.

Proposition n° 14 : Évaluer la pertinence du soutien financier de l'État aux actions d'animation et de professionnalisation menées par les têtes de réseau associatives vis-à-vis de leurs adhérents, et leurs éventuels doublons avec les réseaux d'accompagnement financés par l'État [DB, responsables de programme].

5.2.2. L'encouragement du bénévolat doit faire l'objet d'un soutien accru

L'État poursuit depuis plusieurs années une politique publique de l'engagement, visant à encourager l'investissement des citoyens dans la société. Celle-ci a été encore renforcée par la loi n° 2024-344 du 15 avril 2024 visant à soutenir l'engagement bénévole et à simplifier la vie associative¹¹⁹. L'impact de cette loi récente sur le bénévolat n'est pas encore mesurable et la mission a pu constater que ses dispositions ne sont pas encore pleinement connues des acteurs associatifs.

En complément, d'autres mesures, qui relèvent de la sensibilisation au bénévolat, doivent être poursuivies :

- ◆ **renforcer le parcours citoyen d'engagement des enfants et des jeunes**, à l'école et en dehors. À ce titre, le service civique doit être promu dès le collège, notamment dans le cadre des stages de troisième et de seconde. La continuité du service civique vers le bénévolat doit également faire l'objet d'une attention particulière. Enfin, la création des « Juniors Associations » devrait être dynamisée et accompagnée. Le certificat à la gestion des associations (CFGa) devrait être développé, y compris sous forme hybride pour les jeunes, afin de valoriser leur engagement et leur donner des compétences d'animation associative comme bénévole ;
- ◆ **améliorer la visibilité de la plateforme publique jeuxaider.gouv.fr**, gérée par la DJEPVA. Lancée en mars 2020, elle compte déjà près de 700 000 bénévoles inscrits et plus de 20 000 missions proposées. Elle est ainsi la première plateforme d'engagement citoyen. Ce rôle central pourrait être accru en y connectant les plateformes de mise en relation entre bénévoles et associations gérées par les collectivités territoriales.

Proposition n° 15 : Sensibiliser les citoyens au bénévolat en :

- ◆ **renforçant le parcours citoyen d'engagement des enfants et des jeunes, à l'école et en dehors, notamment dans les « Juniors Associations » [DJEPVA, DGESCO] ;**
- ◆ **améliorant la visibilité de la plateforme publique jeuxaider.gouv.fr, et y connecter les plateformes de bénévolat gérées par les collectivités territoriales [DJEPVA].**

¹¹⁹ Cette loi facilite l'alimentation des comptes engagement citoyen des bénévoles, assouplit les conditions de recours au congé d'engagement associatif, élargit le recours au mécénat de compétences, et crée un nouveau dispositif de soutien aux associations, sous la forme d'une monétisation des jours de repos non pris. Cf. annexe VI.

CONCLUSION

Le présent rapport illustre la grande diversité des politiques publiques dont la mise en œuvre est confiée à des associations, en contrepartie de financements publics. Son champ d'étude est inédit pour un travail administratif. Il a représenté plusieurs défis :

- ♦ l'accès aux données s'est révélé difficile, alors que les sources d'informations concernant les associations sont peu abondantes, anciennes et parcellaires. Afin d'y remédier, la mission encourage l'INSEE à actualiser plus régulièrement son enquête sur les associations. Elle recommande à la DB et à la DJEPVA de fiabiliser les données du jaune budgétaire « *Effort financier de l'État en faveur des associations* »¹²⁰, et de le transformer à moyen terme en document de politique transversal, intégrant également les financements des opérateurs de l'État et des collectivités territoriales ;
- ♦ les relations financières des associations avec les pouvoirs publics étant très hétérogènes, la mission s'en est tenue à des constats et recommandations d'ordre général, ne pouvant être applicables à chaque cas particulier ;
- ♦ le périmètre sur lequel la mission a été mandaté a posé question, dans la mesure où les associations ne sont généralement pas un objet de politique publique : le plus souvent les financements publics aux associations financent des politiques publiques effectuées par des associations. Dès lors, la mission s'est attachée, par le biais d'une revue de littérature et de ses analyses propres, à évaluer la pertinence des principales politiques publiques concernées en interrogeant leurs modalités de financement.

Les travaux de la mission pourront utilement être complétés par des recherches ultérieures, sur les thématiques suivantes :

- ♦ le financement des associations par les **administrations de sécurité sociale**, et leurs redondances ou complémentarités avec les autres financeurs publics ;
- ♦ les **aides à l'emploi** perçues par les associations (emplois aidés notamment) ;
- ♦ l'**action sociale** des ministères dans son ensemble. Conformément à la lettre de mission, la mission a examiné ces dépenses sous le seul angle de l'action sociale transitant par des associations (cf. annexe IV.B). Comme les modes de gestion des ministères sont différents, l'analyse du seul volet associatif de cette dépense est peu pertinente ;
- ♦ le **niveau de franchise en base des impôts commerciaux** applicables aux associations. Situé actuellement à 78 596 € de chiffre d'affaires, il pourrait, sous réserve d'expertise, être rehaussé pour diversifier et dynamiser leur recherche de ressources ;
- ♦ l'**utilisation du statut associatif**. La mission a constaté la forte diversité des missions et des sources de financement des structures placées sous ce statut. Face à cette diversité, l'unicité du statut associatif pose question. Dès lors, la mission considère qu'une réflexion mérite d'être ouverte sur les avantages et les risques qui sont associés à ce statut, et les évolutions qui pourraient y être apportées.

¹²⁰ Qu'il conviendrait de renommer, compte tenu du fait que la plupart des financements de l'État aux associations sont destinés à mettre en œuvre ses politiques publiques, et non à agir « *en faveur de* » leur projet associatif.

Rapport

À Paris, le 21 mai 2025

Les membres de la mission,

L'inspecteur général des
finances,



Jean-François Verdier

L'inspectrice générale de l'éducation,
du sport et de la recherche,



Béatrice Angrand

L'inspecteur des
finances,



Amaury Decludt

L'inspecteur général de l'éducation,
du sport et de la recherche,



Pierre Arène

L'inspectrice des
finances,



Cécile Rodriguez

L'inspecteur général de l'éducation,
du sport et de la recherche,



Thierry Peridy

Le *data scientist* au pôle
science des données de l'IGF,



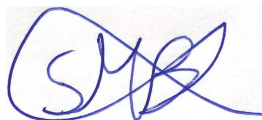
Adrien Charlet

L'inspecteur général de l'éducation,
du sport et de la recherche,



Daniel Zielinski

Avec la participation de l'inspectrice
stagiaire des finances,



Shiraz Moret-Bailly

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE I :	FAITS STYLISÉS SUR LES ASSOCIATIONS EN FRANCE
ANNEXE I.A	DESCRIPTION DU SECTEUR ASSOCIATIF EN FRANCE
ANNEXE I.B	DESCRIPTION DU BÉNÉVOLAT EN FRANCE
ANNEXE I.C	LA CONTRIBUTION DES ASSOCIATIONS À L'ÉCONOMIE
ANNEXE I.D	LES FINANCES DES ASSOCIATIONS
ANNEXE II :	THÉORIE ÉCONOMIQUE DU SOUTIEN DE L'ÉTAT AUX ASSOCIATIONS
ANNEXE III :	ANALYSE QUANTITATIVE DES DÉPENSES BUDGÉTAIRES EN DIRECTION DES ASSOCIATIONS
ANNEXE III.A	ANALYSE QUANTITATIVE DES DÉPENSES DE L'ÉTAT EN DIRECTION DES ASSOCIATIONS
ANNEXE III.B	ANALYSE QUANTITATIVE DES DÉPENSES DES OPÉRATEURS DE L'ÉTAT EN DIRECTION DES ASSOCIATIONS
ANNEXE III.C	ANALYSE QUANTITATIVE DES DÉPENSES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN DIRECTION DES ASSOCIATIONS
ANNEXE III.D	ANALYSE QUANTITATIVE DES COFINANCEMENTS
ANNEXE IV :	ANALYSE QUALITATIVE DES DÉPENSES DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES ASSOCIATIONS
ANNEXE IV.A	ANALYSE DE LA QUALITÉ DE LA DÉPENSE (HORS ACTION SOCIALE)
ANNEXE IV.B	ANALYSE DE LA QUALITÉ DE LA DÉPENSE AUX ASSOCIATIONS D'ACTION SOCIALE
ANNEXE V :	ANALYSE DES DÉPENSES FISCALES
ANNEXE V.A	DÉPENSES FISCALES EN FRANCE
ANNEXE V.B	PARANGONNAGE INTERNATIONAL
ANNEXE VI :	PILOTAGE ET SIMPLIFICATION DE LA DÉPENSE PUBLIQUE AUX ASSOCIATIONS
ANNEXE VII :	DIAPORAMA DE RESTITUTION
ANNEXE VIII :	LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES
ANNEXE IX :	LETTRE DE MISSION

ANNEXE I

Faits stylisés sur les associations en France

ANNEXE I.A

Description du secteur associatif en France

SYNTHÈSE

La richesse et la diversité du secteur associatif en France sont très étroitement liés à son histoire et au rapport qu'il entretient avec les autorités publiques depuis le début du 19^{ème} siècle.

Dès cette période, les associations sont au cœur de l'organisation sociale, place qui sera consacrée un siècle plus tard à travers la loi du 1er juillet 1901 et qui ne cessera de se développer ensuite.

Les associations ont initié ou expérimenté des projets repris ou accompagnés par l'État et les collectivités territoriales dans le déploiement de leurs politiques publiques. Elles répondent à des besoins sociaux grâce à leur réactivité et leur capacité d'innovation. Cette dimension est particulièrement présente dans le champ social et médico-social (handicap, protection de l'enfance, prise en charge de la dépendance...).

En 2018, la France comptabilise 1,27 million d'associations. 73 000 nouvelles associations ont été créées en 2023.

La mission a pu observer la grande diversité du paysage associatif français, fruit de cet héritage historique : diversité dans les champs d'intervention, dans la taille des associations, dans leur budget et dans leur professionnalisation.

Les associations sont des partenaires essentiels des pouvoirs publics.

Symboles de l'initiative et du dynamisme de la société civile, les associations sont accompagnées pour ce qu'elles sont, pour leur action au plus près des territoires et des populations, faisant d'elles des acteurs de la vie locale et du lien social.

L'État et les collectivités territoriales ont également souvent recours aux associations pour la gestion d'un service public. Certaines associations sont devenues l'équivalent d'opérateurs de l'État, notamment dans les politiques d'hébergement, d'asile et d'intégration.

Les associations représentent 9,6 % des emplois salariés et 80 % du champ de l'économie sociale et solidaire. Les emplois associatifs sont très souvent ancrés dans les dynamiques territoriales et donc non délocalisables.

Le secteur associatif s'est progressivement structuré pour devenir un interlocuteur des pouvoirs publics et plaider pour une meilleure reconnaissance de son action. L'État a reconnu le rôle essentiel des associations et l'a soutenu par le biais de plusieurs textes et politiques publiques déployées au cours des dernières années.

Les représentants du mouvement associatif alertent les institutions sur les difficultés rencontrées par les associations pour réaliser leurs projets dans plusieurs secteurs : baisse des financements publics, effets de l'inflation, impact des mesures du Ségur. Ils appellent à un nouveau dialogue avec les pouvoirs publics, pointant un manque de confiance envers les associations, dans un contexte politique, économique et social en évolution.

SOMMAIRE

1. LE FAIT ASSOCIATIF EN FRANCE EST UNE DYNAMIQUE AU CŒUR DE L'ORGANISATION SOCIALE	2
1.1. Historique du fait associatif en France.....	2
1.2. Le rôle sociétal du secteur associatif.....	2
1.3. La structuration des grands réseaux associatifs	3
2. PRÈS DE 1,3 MILLION D'ASSOCIATION SONT EN ACTIVITÉ AVEC UNE MAJORITÉ DE PETITES ASSOCIATIONS DANS LES SECTEURS SPORTIF, CULTUREL ET DE LOISIRS	4
3. QUELQUES SECTEURS D'ACTIVITÉS CONCENTRENT LES EMPLOIS ET LES BUDGETS	6
3.1. Une concentration des ressources et des emplois au sein des associations de grande taille.....	6
3.2. Une concentration des ressources et des emplois dans le secteur sanitaire et social.....	7
4. LES MODALITÉS DE FINANCEMENTS DU SECTEUR ASSOCIATIF SONT EN ÉVOLUTION ET CONNAISSENT DES DIFFICULTÉS PLURIFACTORIELLES.....	9
5. LE SECTEUR ASSOCIATIF EST UN INTERLOCUTEUR DES POUVOIRS PUBLICS ..	11
6. L'ÉTAT SOUTIENT LE SECTEUR ASSOCIATIF	12
6.1. Soutien au fonctionnement et à la formation	12
6.2. Un nouveau pacte de confiance avec les associations.....	12

Annexe I.A

La présente annexe vise à décrire les caractéristiques du secteur associatif en France, en analysant ses évolutions historiques (I), sa composition actuelle (II), notamment les données relatives à la concentration du secteur (III). L'annexe analyse ensuite la diversité des modes des financements des associations (IV), et leurs relations avec les pouvoirs publics (V). Enfin, l'annexe formule des propositions pour améliorer le soutien de l'État au secteur associatif (VI).

Les données sur les associations sont issues de trois sources principales :

- ◆ l'enquête de l'Institut national des statistiques et des études économiques (INSEE) de 2018 sur la situation des associations. Une nouvelle enquête est en cours de réalisation avec une publication attendue en 2026 ;
- ◆ les travaux universitaires de Viviane Tchernonog et de Lionel Prouteau dans le *Paysage associatif français* dont la dernière version et 4^{ème} édition est parue en 2023. Concernant les données sur l'évolution des ressources financières des associations sur période longue, la mission n'a pas retenu les données de ces travaux universitaires au regard des limites constatées dans l'annexe relative aux finances des associations ;
- ◆ les travaux de l'association Recherches & Solidarités, association partenaire du ministère chargé de la vie associative, qui s'appuie sur les données de l'Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF).

Si les données de l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP), *Les chiffres clés de la vie associatives en 2023*, sont également utilisées dans les présentes annexes, elles reprennent pour une très grande partie les éléments précédemment décrits.

Les travaux du conseil économique social et environnemental (CESE), notamment le rapport du 28 mai 2024, *Renforcer le financement des associations : une urgence démocratique*, sont aussi analysés.

Même si l'ensemble des constats convergent en grande partie, la mission a noté le caractère insatisfaisant de certaines sources, qui reposent sur des sondages dont les redressements n'ont pas été contre-expertisés, fragilisant la robustesse de leur analyse. La mission a donc privilégié l'utilisation des données de l'INSEE, à la méthodologie fiable mais datant de 2018.

1. Le fait associatif en France est une dynamique au cœur de l'organisation sociale

1.1. Historique du fait associatif en France

La place des associations dans la société est le fruit d'une construction historique étroitement liée à l'organisation politique et sociale française. Influencé par l'organisation étatique jacobine, par la place de l'Église catholique limitant le rôle des corps intermédiaires, prohibés à la révolution par le décret d'Allarde qui interdit les associations, le développement des associations s'est poursuivi au 19^{ème} siècle¹.

En 1810, le code pénal donne pour près d'un siècle son statut à l'association. L'association est tolérée. Les premiers mouvements d'éducation populaire voient le jour entre 1830 et 1886 avec notamment la ligue de l'enseignement en 1866, la société Franklin en 1878 et, en 1886, l'association catholique de la jeunesse française issue des patronages qui se sont développés dès le début du 19^{ème} siècle.

Certaines associations toujours actives dans le champ social voient également le jour à la fin du 19^{ème} siècle. Il est en est ainsi de la société générale pour le patronage des libérés créée en 1872 pour accompagner les personnes sortant de prison qui deviendra l'association Aurore en 1967.

La loi du 1^{er} juillet 1901 sur la liberté associative représente un tournant : elle reconnaît pleinement la place des associations, Son article 1 prévoit que « *l'association est la convention par laquelle deux parties ou plusieurs personnes mettent en commun d'une façon permanente leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partage des bénéfices* » et a facilité l'essor des associations. Puis, le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 16 juillet 1971², dite **décision « liberté d'association »**, accorde une valeur constitutionnelle à la liberté d'association. Fortes de ce support législatif, les associations se sont développées tout au long du 20^{ème} siècle en réponse à l'évolution des besoins socioéconomiques.

1.2. Le rôle sociétal du secteur associatif

Les associations ont investi de très nombreux pans de l'organisation sociale en France : handicap, social, protection de l'enfance, loisirs, éducation, caritatif, sport, environnement, défense de causes.

Par leur activité, les associations contribuent au renforcement des solidarités. Elles sont créatrices de lien social, par leur nombre, leur répartition sur l'ensemble du territoire, par la nature des activités qu'elles portent.

Les recherches sur le capital social mettent l'accent sur les relations de coopération et de solidarité comme ressources collectives à la fois pour la société et pour l'économie.

Les associations sont également acteurs politiques, tout particulièrement dans le champ de l'environnement depuis le début des années 1970, ainsi que dans celui de la défense des droits.

Elles sont, depuis le milieu du 20^{ème} siècle, des leviers des politiques publiques et jouent un rôle précieux d'auxiliaires de l'État et des collectivités dans la mise en œuvre de certaines politiques, notamment dans le champ social et de l'insertion des publics les plus vulnérables.

¹ Source : Geneviève Poujol, Les Associations avant 1901, *Annales de la recherche urbaine* n° 89, 2001.

² Source : Décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971.

1.3. La structuration des grands réseaux associatifs

Les réseaux associatifs se sont structurés tout au long du 20^{ème} siècle. Beaucoup d'associations ont survécu ou se sont reconstituées dans la clandestinité pendant la Seconde Guerre mondiale. Le secteur associatif a pris un nouvel essor après la Libération dans les secteurs de la jeunesse, de la protection de l'enfance, des sports, de la culture et de l'éducation populaire.

Dans le champ de l'éducation populaire, sont nés l'union française des centres de vacances (UFCV) en 1907, les mouvements de scoutisme en 1911, quatre ans après leur création en Angleterre par Baden-Powell, les Francas en 1944, Léo Lagrange en 1950, en hommage à l'ancien secrétaire d'État aux sports et aux loisirs du Front Populaire.

Dans le champ social et médico-social voient le jour l'association des paralysés de France (APF) en 1933, la fédération des établissements hospitaliers et d'aide à la personne (FEHAP) en 1936 dont l'origine provient des traditions des œuvres religieuses destinées à l'assistance des plus démunis du 18^{ème} siècle, l'association d'aide à domicile en milieu rural (ADMR) en 1945, l'union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux (UNIOPSS) en 1947 et l'association pour adultes et jeunes handicapés (APAJH) en 1962.

Dans le champ de la protection de l'enfance, la Convention nationale des associations de la protection de l'enfance créée en 1948 est la première fédération nationale représentative des associations de protection de l'enfant.

48 % des associations adhèrent à des réseaux, verticaux, structurés en fédérations départementales, régionales ou nationales, ou horizontaux, avec de fortes variations selon le type d'association (67 % pour les associations employeuses). L'affiliation à une fédération sportive étant une condition pour participer aux compétitions, le secteur sportif est celui qui rencontre le plus d'associations fédérées avec 71 % d'entre elles³.

Tableau 1 : Part des associations adhérant à un réseau en 2020, par type d'association et par secteur d'activité (en %)

Domaine d'activité	Part des associations adhérant à un réseau	Part des associations non-employeuses adhérant à un réseau	Part des associations employeuses adhérant à un réseau
Humanitaire, santé, social	48	43	72
Défense des droits, causes et intérêts	55	53	74
Enseignement, formation et insertion	33	28	65
Sport	71	71	76
Culture	35	34	49
Loisirs	35	34	60
Activités économiques	49	43	76
Ensemble des associations	48	46	67

Source : Le Paysage associatif français, *mission*.

³ *Source* : Lionel Prouteau et Viviane Tchernonog, Le paysage associatif français - mesures et évolutions, 4^{ème} édition, Lefebvre Dalloz Editions, août 2023.

2. Près de 1,3 million d'association sont en activité avec une majorité de petites associations dans les secteurs sportif, culturel et de loisirs

Le nombre d'associations vivantes s'élève à près de 1 300 000 associations, les chiffres variant selon les études entre 1 270 000 associations en 2018⁴ (chiffre retenu par la mission), et 1 370 000 associations en 2020⁵. Le secteur associatif représente près de 80 % des structures du champ de l'économie sociale et solidaire.

Les difficultés à préciser le nombre d'associations en activité est lié au fait que les associations déclarées et inscrites au répertoire national des associations (RNA) ne sont pas tenues de déclarer leur dissolution en préfecture. Dans une optique de clarté statistique, il serait opportun de supprimer les associations du RNA après plusieurs années constatées d'inactivité ou d'absence de démarche auprès des institutions. Sous réserve d'expertise, une telle mesure impliquerait de modifier la loi du 1^{er} juillet 1901 susmentionnée.

Proposition n°1 : Supprimer les associations du RNA après plusieurs années constatées d'inactivité ou d'absence de démarche auprès des institutions [Direction des libertés publiques et des affaires juridiques - DLPAJ].

Les associations sont présentes dans tous les champs de la vie sociale et économique, la répartition par domaine d'activité principale des associations atteste que 64 % des associations œuvrent dans les champs du sport, de la culture, et des loisirs (tableau 2).

Tableau 2 : Nombre d'associations par secteur d'activité en 2018 (en %)

Domaine d'activité	Part dans le nombre d'associations (en %)
Sport	25
Culture, spectacles et activités artistiques	20
Loisirs, divertissement, vie sociale	19
Défense de causes, de droits, d'intérêts	15
Action sociale, humanitaire et caritative, hébergement social et médico-social, santé	10
Enseignement, formation et recherche non médicale	8
Gestion des services économiques et de développement local	3

Source : INSEE, mission.

Le **nombre très important d'associations** s'explique par le fait qu'une majorité d'entre elles intervient à un niveau communal ou intercommunal et est de petite taille : 32 % d'entre elles disposent de ressources inférieures à 1 000 €.

La majeure partie des associations fonctionnent avec moins de 50 adhérents : les associations de moins de 50 adhérents représentaient 40 % des associations en 2005, elles représentent aujourd'hui 53 % des associations⁶. La part des associations de petite taille augmente donc de façon régulière sur le long terme (tableau 3).

⁴ *Source* : : INSEE, Enquête associations, 2021

⁵ *Source* : Lionel Prouteau et Viviane Tchernonog, Le paysage associatif français - mesures et évolutions, 4^{ème} édition, Lefebvre Dalloz Editions, août 2023.

⁶ *Source* : Lionel Prouteau et Viviane Tchernonog, Le paysage associatif français - mesures et évolutions, 4^{ème} édition, Lefebvre Dalloz Editions, août 2023.

Tableau 3 : Évolution de la répartition des associations selon le nombre d'adhérents en 2020 (en %)

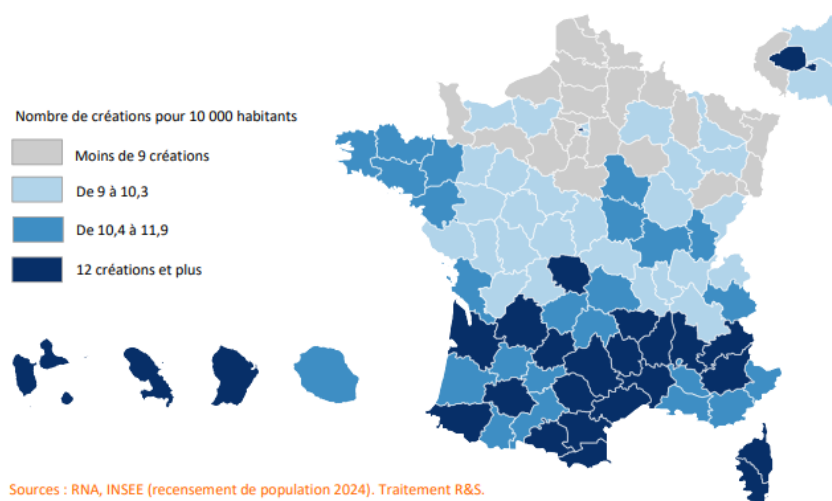
Nombre d'adhérents	2005	2011	2017	2020
Moins de 50	40 %	48 %	49 %	53 %
50 à 99	24 %	23 %	22 %	23 %
100 à 199	19 %	16 %	16 %	14 %
200 à 499	11 %	9 %	9 %	7 %
500 à 999	3 %	2 %	2 %	2 %
Plus de 1000	3 %	2 %	2 %	1 %

Source : Le Paysage associatif français, mission.

Les associations sont des organismes jeunes : 26 % des associations actives ont moins de 10 ans en 2021. Entre 2010 et 2022, en moyenne, 69 000 nouvelles associations ont été créées⁷.

Selon Recherches & Solidarités⁸, plus de 73 000 associations ont vu le jour entre le 1^{er} juillet 2023 et le 30 juin 2024. La dynamique est variable selon les territoires avec des départements connaissant plus de 12 créations d'associations pour 10 000 habitants, situés en Outre-Mer, dans le sud de la France, ainsi qu'à Paris (graphique 1).

Graphique 1 : Répartition par département des créations d'associations entre le 1^{er} juillet 2023 et le 30 juin 2024 (en nombre de créations pour 10 000 habitants)



Source : Recherches & Solidarités.

⁷ *Source : Les chiffres clés de la vie associative 2023 de l'INJEP.*

⁸ *Source : Cécile Bazin et al., Recherche & Solidarités, La France associative en mouvement, octobre 2024.*

3. Quelques secteurs d'activités concentrent les emplois et les budgets

3.1. Une concentration des ressources et des emplois au sein des associations de grande taille

En 2018, le budget des associations s'élève à 128 Md€ dont 45 % de financement public⁹. De son côté, ce dernier est estimé à 113 Md€¹⁰, dans *Le Paysage associatif français* de 2023.

La taille des budgets associatifs est corrélée aux actions conduites et donc au secteur d'activité de l'association. Les associations de défense des droits et des causes figurent parmi celles qui ont les budgets les plus faibles (86 % d'entre elles gèrent des budgets inférieurs à 10 000 €).

Les associations sportives, culturelles et de loisirs ont un budget allant de 1000 € à 10 000 € par an. À l'opposé, les associations humanitaires, d'action sociale et de santé ainsi que les associations d'éducation sont celles qui gèrent les budgets les plus élevés : 5 % d'entre elles ont un budget supérieur à 500 000 € (tableau 4).

De fait, quelques associations concentrent la majorité des budgets associatifs :

- ♦ 1,3 % des associations, soit environ 18 000 associations, concentrent 73 % du budget cumulé total ;
- ♦ 31 % des associations qui s'appuient pour l'essentiel sur le travail bénévole, réalisent 0,2 % du budget cumulé en 2020¹¹.

Tableau 4 : Répartition des associations selon leur budget annuel et le secteur d'activité en 2020 (en %)

Domaine d'activité	Moins de 1 k€	1 € k€ k€ à 10 k€	10 k€ à 50 k€	50 k€ à 200 k€	200 k€ à 500 k€	Plus de 500 k€
Humanitaire, santé, social	24	41	21	6	3	5
Défense des droits, causes et intérêts	41	45	10	2	1	0
Enseignement, formation et insertion	33	48	10	3	3	4
Sport	18	51	26	5	1	0
Culture	34	48	13	3	1	1
Loisirs	42	45	11	2	0	0
Activités économiques	37	40	7	10	4	3
Ensemble des associations	32	46	16	4	1	1

Source : Le Paysage associatif français, mission.

Les emplois sont concentrés au sein des établissements employant plus de 50 salariés : en 2023, les établissements employant moins de 3 salariés (48 % des établissements) représentaient 5 % de la masse salariale, tandis que les établissements employant plus de 50 salariés (6 % du total des établissements) représentaient 45 % de la masse salariale.

⁹ *Source : Enquête INSEE 2018 sur la situation des associations.*

¹⁰ *Source : Lionel Prouteau et Viviane Tchernonog, Le paysage associatif français - mesures et évolutions, 4ème édition, Lefebvre Dalloz Editions, août 2023.*

¹¹ *Source : Lionel Prouteau et Viviane Tchernonog, Le paysage associatif français - mesures et évolutions, 4ème édition, Lefebvre Dalloz Editions, août 2023.*

Selon les travaux universitaires du *Paysage associatif français*, le budget cumulé du secteur associatif est très concentré et le processus de concentration s'est poursuivi jusqu'en 2020. Les associations de taille moyenne, qui ne disposent pas de taille critique nécessaire et des ressources humaines suffisantes pour accéder aux commandes publiques, n'ont pu s'adapter aux transformations intervenues dans les modalités de financement public. Elles voient à la fois leur nombre et leur part dans les budgets associatifs continuer de baisser, confirmant la tendance forte du secteur associatif à évoluer vers la double polarisation consistant en une concentration des emplois et des budgets.

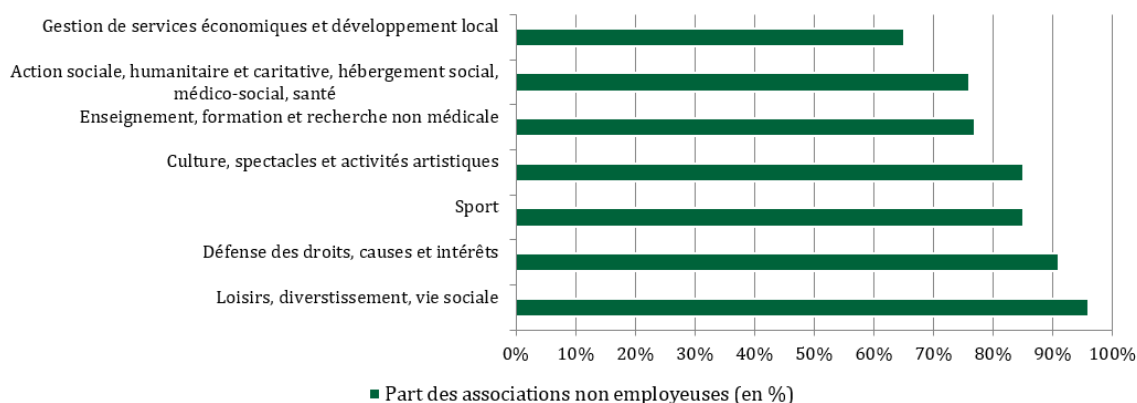
Le phénomène de concentration au sein du secteur associatif est confirmé par les données de l'URSSAF relatives à la répartition de la masse salariale du secteur associatif par taille d'association (cf. annexe I.C). Ainsi, sur la période 1997-2024 :

- ◆ la part des associations employant plus de 100 salariés dans la masse salariale annuelle totale du secteur associatif est passée de 47,6 % en 1997 à 55,9 % en 2024 ;
- ◆ la part des associations employant entre 51 et 100 salariés est restée stable, entre 11 % et 12 % ;
- ◆ la part des associations employant entre 21 et 50 salariés est passée de 17,0 % en 1997 à 13,2 % en 2024 ;
- ◆ la part des associations employant entre 6 et 20 salariés est passée de 15,1 % en 1997 à 12,0 % en 2024 ;
- ◆ la part des associations employant moins de 6 salariés est passée de 9,1 % en 1997 à 7,7 % en 2024.

3.2. Une concentration des ressources et des emplois dans le secteur sanitaire et social

La plupart du temps, les associations des domaines des loisirs, ainsi que de la défense des causes, de droits et d'intérêts, sont non employeuses (graphique 2).

Graphique 2 : Part des associations non employeuses par domaine d'activité en 2018 (en %)



Source : INSEE, mission.

Selon les données de l'URSSAF exploitées par l'association Recherche & Solidarités¹², en 2023, l'emploi privé non lucratif au sein des associations et des fondations compte plus de 156 528 employeurs et plus de 2 millions de salariés, soit 9,6 % du total des salariés du secteur privé.

¹² *Source : Cécile Bazin et al., Recherche & Solidarités, La France associative en mouvement, octobre 2024.*

Annexe I.A

Les effectifs salariés des associations sont concentrés à 56,1 % au sein des associations du secteur sanitaire, social et médico-social (*cf.* annexe I.C).

4. Les modalités de financements du secteur associatif sont en évolution et connaissent des difficultés plurifactorielles

Les communes sont le premier interlocuteur des associations en nombre d'associations financées. En 2020, 51 % des associations percevaient un financement d'une commune¹³. Les départements sont en revanche les premiers financeurs des associations en montant, en cohérence avec leurs compétences dans le champ social et médico-social.

Graphique 3 : Récurrence des différents financements publics selon le secteur d'activité en 2020 (en %)

Domaine d'activité	Communes	Départements	Régions	État	UE	ASSO	Au moins un soutien public
Humanitaire, santé, social	45	19	5	8	1	10	51
Défense des droits, causes et intérêts	48	14	5	6	1	1	54
Enseignement, formation et insertion	48	15	7	6	1	4	52
Sport	60	21	6	5	n.s.	n.s.	63
Culture	51	16	6	4	n.s.	n.s.	54
Loisirs	53	12	1	2	n.s.	2	55
Activités économiques	30	11	8	6	3	2	36
Ensemble des associations	51	16	5	5	1	2	55

Source : Le Paysage associatif français, mission. *Lecture* : 45 % des associations du secteur humanitaire, santé et social perçoivent un financement des communes. *Note* : n.s. : non significatif.

Selon les chiffres de l'INSEE repris par l'INJEP dans les chiffres clés 2023 de la vie associative¹⁴ :

- ◆ les financements privés représentent 55 % du budget des associations ;
- ◆ les financements publics représentent 49 % du budget des associations employeuses mais seulement 11 % des associations non-employeuses ;
- ◆ 42 % du budget des associations non employeuses provient des cotisations, contre 14 % pour les associations employeuses.

Trois catégories d'associations peuvent être associées à trois modes de financement publics des associations :

- ◆ les associations financées par la subvention pour ce qu'elles sont, à rayonnement local, territorial ou national de l'État (loisirs, culture, sport, lien social, aide alimentaire, environnement). Les subventions sont décidées discrétionnairement et n'ont pas vocation à être pérenne (cf. annexe II). Les financements aux têtes de réseaux peuvent entrer dans cette catégorie. Les financeurs utilisent fréquemment des appels à projet ;
- ◆ les associations qui répondent à une commande publique ou sont délégataires de service public. Les associations sont souvent assimilables à des opérateurs de l'État ou des collectivités territoriales et répondent à des marchés publics. Dans le champ social et médico-social (handicap, protection de l'enfance, hébergement d'urgence et asile), les associations sont financées par le processus de tarification ;
- ◆ les associations redistributrices de fonds publics.

¹³ *Source* : Lionel Prouteau et Viviane Tchernonog, Le paysage associatif français - mesures et évolutions, 4ème édition, Lefebvre Dalloz Editions, août 2023.

¹⁴ *Source* : INJEP, Les chiffres clés de la vie associative 2023.

Plusieurs difficultés financières rencontrées par le secteur associatif ont été identifiées par le Conseil économique, social et environnemental (CESE)¹⁵, dans son avis de mai 2024 et par le Mouvement associatif¹⁶ :

- ◆ des difficultés financières : sous dotation par rapport au coût réel des activités, augmentation des normes non compensées. Selon l'étude du Mouvement associatif, plus de la moitié des associations signalent des problèmes de trésorerie (23 % de manière récurrente et 31 % de manière ponctuelle) et 69 % des associations employeuses déclarent que le montant de leurs fonds propres en mars 2025 est fragile ou nul ;
- ◆ une absence de prise en compte, totale ou partielle, des augmentations salariales des accords dits Ségur comme des avenants conventionnels dans la branche du domicile (Ségur 1 à l'attention des infirmières et des travailleurs sociaux qui a eu un impact sur les budgets des associations mais qui a été partiellement couvert par l'État et Ségur 2 qui a fait l'objet d'un accord en 2024 par les partenaires sociaux signataires de la convention collective). Ces mesures ont un impact fort sur les finances des associations dans le champ social ;
- ◆ l'impact de l'inflation dans les budgets des associations malgré une hausse des ressources conférées ;
- ◆ une pénurie des métiers de l'humain et du soin engendre elle aussi une augmentation des coûts liée à un recours important à l'intérim, tout en désorganisant les équipes.

Les principaux champs d'intervention en difficulté, handicap, dépendance, aide sociale à l'enfance, asile et intégration, méritent une attention toute particulière de la part de l'État et des collectivités territoriales au regard des enjeux sociaux qui en relèvent.

¹⁵ *Source* : CESE, 2024, Renforcer le financement des associations : une urgence démocratique.

¹⁶ *Source* : Enquête 2025 du Mouvement associatif sur la santé financière des associations.

5. Le secteur associatif est un interlocuteur des pouvoirs publics

Pour consolider leur dialogue avec les institutions publiques, les grands réseaux se sont regroupés relativement tardivement. En 1992, douze coordinations nationales associatives créent un espace de concertation et de proposition sur les questions communes de vie associative : la Conférence des Présidents des Coordinations Associatives (CPCA).

En 1999, la CPCA devient la Conférence Permanente des Coordinations Associatives et est institutionnalisée sous la forme d'une association de droit. C'est aussi l'année de l'organisation des premières « Assises nationales de la vie associative », en lien avec les pouvoirs publics, qui réunissent des milliers d'associations, qui seront déclinées dans les départements à travers des forums départementaux et qui donneront naissance à un certain nombre de chantiers.

Le Mouvement associatif remplace la CPCA en 2014. Il assure la représentation nationale des associations françaises. Son rôle est de défendre et promouvoir la vie associative dans son ensemble. Par le biais de ses membres, Le Mouvement associatif représente une association sur deux en France. Le Mouvement associatif compte 39 membres et 14 mouvements associatifs régionaux.

L'État a souhaité mettre en place une instance de concertation sur le champ de la vie associative à l'issue de la deuxième conférence de la vie associative de décembre 2009. Le Haut Conseil à la vie associative (HCVA) a été créé par le décret n° 2011-773 du 28 juin 2011. Son comité de suivi se réunit régulièrement à l'invitation du ministre chargé de la vie associative.

Le HCVA, instance de consultation placée auprès du Premier ministre, est saisi de tous les projets de lois et de décrets concernant les associations, qui peuvent elles-mêmes, sous certaines conditions, le saisir sur toute question intéressant l'ensemble des associations. Le HCVA est saisi des projets de lois et de décrets comportant des dispositions spécifiques relatives au financement, au fonctionnement ou à l'organisation de l'ensemble des associations.

Le HCVA peut proposer toutes mesures utiles au développement de la vie associative. Il s'agit par exemple de formuler des recommandations en vue d'améliorer la connaissance des réalités du secteur associatif, recueillir et mettre à disposition les données territoriales, qualitatives et quantitatives, existant sur le secteur associatif et établir tous les deux ans un bilan de la vie associative.

6. L'État soutient le secteur associatif

6.1. Soutien au fonctionnement et à la formation

Ce soutien est en premier lieu financier avec le **fonds pour le développement de la vie associative (FDVA)** créé par un décret n° 2011-2121 du 30 décembre 2011 et remplacé par le décret n° 2018-460 du 8 juin 2018. Ce fonds s'inscrit dans la continuité du FNDVA (fonds national pour le développement de la vie associative) créé en 1985 et qui avait posé le principe d'un appui financier à la formation des bénévoles associatif quel que soit le domaine d'intervention des associations bénéficiaires. À compter de 2018, le FDVA s'est substitué aux subventions octroyées par les parlementaires aux associations par la réserve parlementaire.

Les aides financières du FDVA permettent de soutenir les associations selon trois orientations :

- ◆ le fonctionnement global et les projets innovants dans les associations locales pour environ 80 % de l'enveloppe, entièrement déconcentrée dans les régions et les départements. Les associations prioritaires de ce dispositif emploient au plus 2 salariés ;
- ◆ la formation des bénévoles pour environ 15 % de l'enveloppe, répartie entre un appel à projet national et des appels à projets régionaux ;
- ◆ les études et l'expérimentation pour environ 5 % de l'enveloppe dans le cadre d'un appel à projet national.

Une enveloppe au sein du budget de l'État est dédiée au FDVA, reprenant depuis 2018 les subventions de la « réserve parlementaire ». S'ajoute à ces ressources une quote-part des sommes acquises à l'État sur les comptes bancaires inactifs en déshérence. Pour 2025, le budget annoncé est de 55,6 M€, en baisse de 4 % par rapport à 2024. En 2024, les ressources issues des comptes bancaires inactifs ont représenté 17,5 M€.

Les procédures d'allocation des crédits font l'objet d'une comitologie précise qui associe les parlementaires :

- ◆ le comité consultatif national présidé par le ministre chargé de la vie associative ;
- ◆ la commission régionale consultative présidée par le préfet de région ;
- ◆ le collège départemental consultatif présidé par le préfet de département.

L'ordonnateur de ces crédits est le préfet pour les crédits déconcentrés, et le responsable du programme 163 « Jeunesse et vie associative » pour les crédits centraux.

6.2. Un nouveau pacte de confiance avec les associations

La Charte des engagements réciproques signée le 14 février 2014 entre l'État, le Mouvement associatif, l'Association des Régions de France (ARF), l'Association des Départements de France (ADF), l'Association des maires de France (AMF), l'Association des maires de grandes villes de France (AMGVF), le Réseau des territoires de l'économie sociale (RTES) reconnaît aux associations la capacité à contribuer à l'intérêt général. Approfondissant la charte signée en 2001 entre l'État et les associations, ce texte définit les conditions d'un partenariat renouvelé entre associations, État et collectivités locales et encourage les démarches de co-construction.

La circulaire du Premier ministre 5811/SG du 29 septembre 2015 relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations invite à décliner la charte des engagements sur les territoires et par secteur d'activité.

Dans cette perspective, la mission a pu observer quelques déclinaisons territoriales et sectorielles. Elle a également pu noter que la charte est peu valorisée par les ministères autres que celui en charge de la vie associative.

Les représentants du secteur associatif appellent à un nouveau dialogue avec l'État et les collectivités territoriales et plusieurs ont pris position contre le contrat d'engagement républicain dès sa mise en place en 2021. Ils pointent un manque de confiance envers les associations dans un contexte politique, économique et social en mouvement.

Proposition n° 2 : Procéder à une évaluation concertée de la charte des engagements réciproques et des espaces de concertation existants avec les associations [HCVA, FDVA, FONJEP].

Cette évaluation pourrait déboucher sur la proposition d'un nouvel espace de concertation renouvelant les modalités du soutien public aux associations.

ANNEXE I.B

Description du bénévolat en France

SYNTHÈSE

La mesure du bénévolat est complexe puisqu'il n'existe aucune définition juridique de ce concept, ce qui explique la forte variation du nombre de bénévoles selon les enquêtes.

Le nombre de bénévoles est estimé à 15 millions en France, une même personne peut être bénévole dans plusieurs associations et avoir plusieurs participations bénévoles. En 2021, plus d'un quart des Français déclarent avoir été bénévoles dans au moins une association au cours des douze derniers mois.

La répartition du nombre de bénévoles est très variable selon le domaine d'activité. Trois secteurs concentrent le plus de bénévoles : le sport, la défense de causes, de droits et d'intérêts et les actions en matière d'action sociale, d'action humanitaire et caritative et de santé.

Le profil des bénévoles varie également selon le sexe, l'âge ou la catégorie socioprofessionnelle, les moins diplômés sont moins nombreux.

Le nombre de bénévoles est relativement stable depuis 2010 malgré la crise sanitaire de 2020. Cette dernière a accentué la baisse de l'engagement bénévole des 65 ans et plus alors que pendant le même temps le nombre de jeunes bénévoles progresse.

Le bénévolat est confronté à de fortes mutations qui questionnent les responsables associatifs et les autorités publiques : fréquence du bénévolat, formes d'engagement, gouvernance associative en évolution.

Face aux nombreux enjeux sociaux et sociétaux à relever dans les prochaines années, vie locale, handicap, dépendance, protection de l'enfance, les pouvoirs publics ont initié des politiques en faveur du bénévolat qu'il convient de poursuivre avec volontarisme.

La promotion de la vie associative passe en première lieu par la valorisation du bénévolat auprès des jeunes dans le cadre des parcours citoyens des enfants et des jeunes, à l'école et en dehors.

L'engagement bénévole et occasionnel a également été favorisé par la création de la réserve civique en 2017 dont la plateforme publique JeVeuxAider.gouv.fr est le support. L'État doit poursuivre le déploiement des plateformes de valorisation du bénévolat tout au long de la vie, en favorisant les liens entre JeVeuxAider.gouv.fr et les plateformes proposées par les collectivités territoriales.

SOMMAIRE

1. LE NOMBRE DE 15 MILLIONS DE BÉNÉVOLES EST RELATIVEMENT STABLE	2
2. L'ENGAGEMENT BÉNÉVOLE PREND DES FORMES DIVERSES	5
3. LA GOUVERNANCE ASSOCIATIVE EST EN MUTATION : LES DIRIGEANTS BÉNÉVOLES, ENTRE FÉMINISATION, VIEILLISSEMENT ET ACCÈS DIFFICILE DES CATÉGORIES POPULAIRES	6
3.1. Un bénévolat en forte mutation qui pose des enjeux forts pour l'avenir.....	8
4. LA VALORISATION DU BÉNÉVOLAT EST UN ENJEU SOCIÉTAL AU CŒUR DE L'ACTION PUBLIQUE	9
4.1. Renforcer le parcours citoyen d'engagement des enfants et des jeunes	9
4.2. Amplifier les mesures renforcées par la loi du 24 avril 2024 visant à soutenir l'engagement bénévole et à simplifier la vie associative	10
4.3. Poursuivre le déploiement des plateformes de valorisation du bénévolat tout au long de la vie.....	10

Annexe I.B

La présente annexe vise à mesurer l'ampleur du bénévolat en France (I), la diversité des modes d'engagement bénévole (II), à étudier les caractéristiques des dirigeants associatifs (III), et à élaborer des recommandations pour favoriser et mieux valoriser le bénévolat associatif (IV).

1. Le nombre de 15 millions de bénévoles est relativement stable

Il n'existe pas de définition juridique du bénévolat. La définition communément admise est celle d'un avis du Conseil économique et social (CES) du 24 février 1993¹ : « *est bénévole toute personne qui s'engage librement pour mener une action non salariée en direction d'autrui, en dehors de son temps professionnel et familial* ». Cette définition ne fait aucunement référence au temps passé pour les actions bénévoles, ce qui explique la forte variation du nombre de bénévoles d'une enquête à l'autre.

Le bénévolat dans les associations est de ce fait difficile à évaluer. Aujourd'hui, la participation à une activité bénévole est comptabilisée à partir de différentes enquêtes. Selon l'enquête associations de l'INSEE, 8 % des associations n'ont pas de bénévole (données de 2018).

Les variations les plus importantes touchent les associations employeuses, les associations de loisirs ne sont que 3 % à n'avoir aucun bénévole contre 29 % dans le champ des activités économiques.

La plupart des associations fonctionnent avec peu de bénévoles : 14 % des associations ont moins de 5 bénévoles et 72 % ont moins de 20 bénévoles².

Un quart des Français se déclarent bénévoles en 2021³, soit environ 15 millions de personnes de 16 ans et plus représentant selon l'INSEE près 580 000 équivalents temps plein (ETP). Ce chiffre comptabilise les deux tiers des personnes qui participent aux activités d'une association de manière ou d'une autre (adhésion, bénévolat, usager).

Une même personne peut être bénévole dans plusieurs associations et donc avec plusieurs participations bénévoles. Pour l'année 2018, l'INSEE dénombrait 21,2 millions de participations bénévoles dont 16 millions en associations non employeuses et 5,2 millions en associations employeuses.

Selon l'enquête Recherche & Solidarités, 24 % des Français sont bénévoles dans une association⁴ :

- ◆ parmi les bénévoles, 48 % sont des hommes et 52 % sont des femmes ;
- ◆ une « fracture associative » peut-être constatée entre les plus diplômés et les moins diplômés (infra-bac), qui représentent 29 % des bénévoles (tableau 1) ;
- ◆ une « colonne vertébrale » des associations est en danger, avec une proportion de bénévoles agissant chaque semaine qui ne retrouve pas son niveau d'avant crise : 9 % des Français en 2024, contre 10 % en 2019.

¹ Source : Avis du CES du 24 février 1993.

² Source : Lionel Prouteau et Viviane Tchernonog, Le paysage associatif français - mesures et évolutions, 4^{ème} édition, Lefebvre Dalloz Editions, août 2023.

³ Source : INJEP, Les chiffres clés de la vie associative 2023.

⁴ Source : Recherches & Solidarités, La France Bénévole, 2024.

Tableau 1 : Bénévoles par niveau de diplôme en 2023 dans la population française (en %)

Niveau de diplôme	Parte de bénévoles dans la catégorie (en %)
Au-delà de BAC +2	33
BAC +2	28
Niveau BAC	22
CAP, BEP	15
Pas de diplôme, CEP, BEPC	14

Source : Recherche & Solidarités, mission. Note : CAP : certificat d'aptitude professionnelle ; BEP : brevet d'études professionnelles ; CEP : certificat d'études primaires ; BEPC : brevet d'études du premier cycle du second degré.

La répartition du nombre de bénévoles est très variable selon le domaine d'activité. Trois secteurs concentrent le plus de bénévoles : le sport (31 %), la défense de causes, de droits et d'intérêt (19 %) et l'action sociale, humanitaire, caritative et de santé (17 %).

Tableau 2 : Répartition du travail bénévole par domaine d'activité en 2018 (en %)

Domaine d'activité	Nombre de bénévoles (en % du nombre total de bénévoles associatifs)
Loisirs, divertissement, vie sociale	13
Défense des droits, causes et intérêts	19
Sport	31
Culture, spectacles et activités artistiques	12
Enseignement, formation et recherche non médicale	4
Action sociale, humanitaire et caritative, hébergement social, médico-social, santé	17
Gestion de services économiques et développement local	2

Source : INSEE, mission.

Les associations qui concentrent le plus de bénévoles (plus de 50 bénévoles) se rencontrent dans les associations employeuses des domaines du champ humanitaire, social et santé et de celui de défense de droits, causes et intérêts.

Tableau 3 : Répartition des associations selon le nombre de bénévoles et le secteur d'activité en 2020 (en % des associations ayant des bénévoles)

Domaine d'activité	1 à 4 bénévoles	5 à 9 bénévoles	10 à 19 bénévoles	20 à 49 bénévoles	50 à 99 bénévoles	100 bénévoles et plus
Associations sans salarié	14	25	34	20	4	2
Humanitaire, santé, social	10	21	39	22	7	1
Défense des droits, causes et intérêts	14	24	39	17	4	1
Enseignement, formation et insertion	14	21	38	18	4	5
Sport	18	24	31	21	4	2
Culture	15	28	32	21	3	2
Loisirs	13	25	35	21	5	1
Activités économiques	11	21	30	25	6	8
Associations employeuses	12	19	28	25	9	7
Humanitaire, santé, social	8	15	27	26	12	12
Défense des droits, causes et intérêts	6	16	36	26	10	6

Annexe I.B

Domaine d'activité	1 à 4 bénévoles	5 à 9 bénévoles	10 à 19 bénévoles	20 à 49 bénévoles	50 à 99 bénévoles	100 bénévoles et plus
Enseignement, formation et insertion	12	26	26	24	5	7
Sport	14	24	29	21	7	4
Culture	17	20	29	23	8	3
Loisirs	16	13	22	38	9	2
Activités économiques	10	12	29	29	7	12

Source : Le Paysage associatif français, mission.

2. L'engagement bénévole prend des formes diverses

En 2021, sept bénévoles sur dix exercent une activité au moins une fois par semaine (tableau 4)⁵.

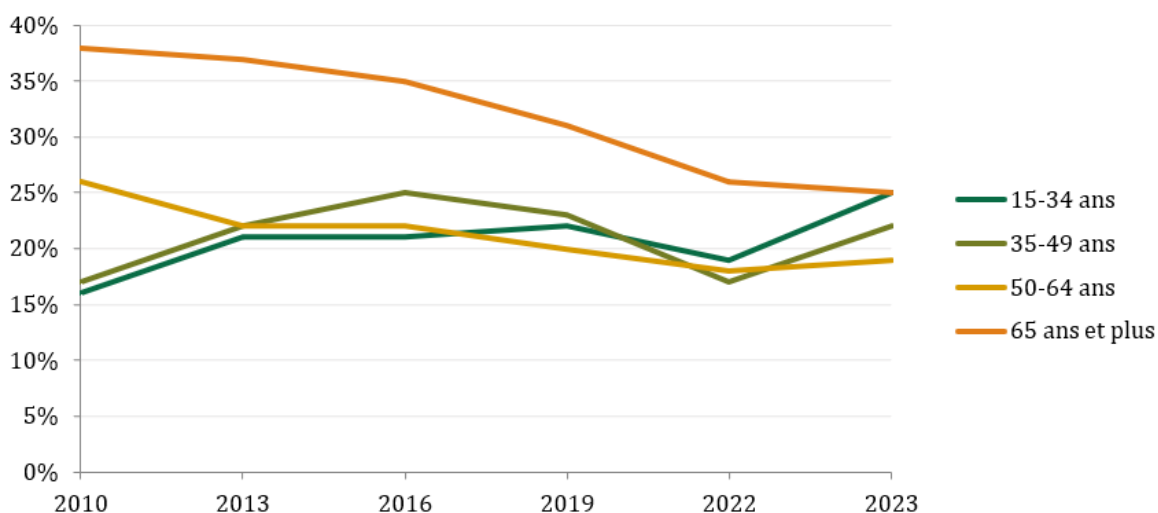
Tableau 4 : Répartition des bénévoles selon la fréquence de participation et le sexe en 2021 (en %)

Fréquence de participation	Femmes	Hommes
Au moins une fois par semaine	73	68
Une ou deux fois par mois	13	15
Moins d'une fois par mois	14	17

Source : INJEP, 2021.

Le bénévolat associatif diminue depuis 2010. Cette diminution concerne les plus âgés et est notamment liée à la crise sanitaire. La baisse semble durable, contrairement à l'observation d'une reprise du bénévolat chez les plus jeunes.

Graphique 1 : Taux de bénévolat associatif par tranche d'âge, 2010-2023 (en %)



Source : Baromètre France Bénévolat de l'IFOP (2023), mission.

⁵Source : INJEP, Enquête nationale sur l'engagement associatif et les dons (ENEAD), 2021.

3. La gouvernance associative est en mutation : les dirigeants bénévoles, entre féminisation, vieillissement et accès difficile des catégories populaires

Plus de neuf associations sur dix disposent d'un président et d'un trésorier⁶. Les associations qui disposent d'un conseil d'administration sont celles qui ont en moyenne le plus de ressources financières et d'adhérents (167 000 € de ressources moyennes).

Deux présidents sur trois sont des hommes et trois secrétaires sur cinq sont des femmes. Les présidences sont plus paritaires dans les secteurs de l'hébergement social et médico social ainsi que de l'enseignement (48 % et 44 %).

Tableau 5 : Taux de féminisation des fonctions de direction associatives en 2018 (en %)

Poste	Part de femmes occupant ce poste
Présidence	35
Trésorier	48
Secrétaire général	60
Bureau	44
Conseil d'administration	41

Source : INSEE, mission.

Tableau 6 : Taux de féminisation de la fonction de présidence, par domaine d'activité en 2018 (en %)

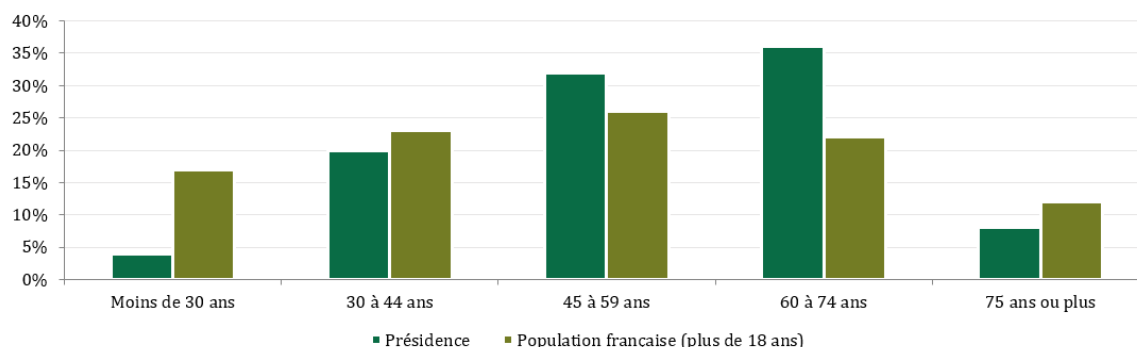
Domaine d'activité	Part de femmes occupant des fonctions de présidence (en %)
Hébergement social et médico-social	48
Enseignement, formation et recherche non médicale	44
Action sociale, humanitaire et caritative	43
Spectacles et activités artistiques	42
Loisirs, divertissement, vie sociale	41
Santé	40
Activités culturelles	38
Défense des droits, causes et intérêts	33
Sport	24
Gestion de services économiques et développement local	22

Source : INSEE, mission.

La gouvernance des associations est très liée à l'âge des bénévoles. Près d'un tiers des présidents d'associations a 65 ans ou plus, les jeunes sont peu nombreux, puisque seul un président sur 25 a moins de 30 ans⁷.

⁶ Source : INJEP, Les Chiffres clés de la vie associative, 2023.

⁷ Source : INSEE, Enquête sur la situation des associations, 2021.

Tableau 7 : Répartition par tranche d'âge des dirigeants associatifs, comparée à la répartition de la population française en 2018 (en %)

Source : INSEE, mission.

Un tiers des présidents d'associations sont des chefs d'entreprise, cadres supérieurs ou professions libérales et d'un quart sont des cadres moyens.

Tableau 8 : Répartition des présidents d'associations par catégories socio-professionnelles en 2020 (en %)

Catégorie socio-professionnelle	Part dans les présidents d'associations (en %)
Chefs d'entreprises, cadres supérieurs, professions libérales	33
Cadres moyens	27
Employés	22
Enseignants	12
Ouvriers	4
Agriculteurs	1
Étudiants	1

Source : Le Paysage associatif français, mission.

Sept présidents sur dix ont plus de cinq ans d'ancienneté. Les présidents qui sont relativement âgés sont également anciens dans leurs fonctions, car 31,8 % ont plus de dix ans d'ancienneté et 17 % de plus de quinze ans, ce qui est supérieur à la situation de 2017 (tableau 9).

Tableau 9 : Répartition des présidents d'associations par ancienneté en 2020 (en %)

Ancienneté	Part dans les présidents d'associations (en %)
Moins de 5 ans	30
Entre 5 et 9 ans	38
10 ans ou plus	32

Source : Le Paysage associatif français, mission.

Une durée de présidence moins longue est observable au sein des associations employeuses (tableau 10).

Tableau 10 : Répartition des présidents d'associations par ancienneté selon l'existence ou non d'un emploi salarié en 2018 (en %)

Ancienneté	Associations sans salarié	Associations employeuses	Ensemble
Moins de 5 ans	29,6	36,6	30,4
Entre 5 et 9 ans	38,2	34,9	37,8
Entre 10 et 14 ans	14,9	13,6	14,8
15 ans et plus	17,3	14,9	17,0

Source : Le Paysage associatif français, mission.

3.1. Un bénévolat en forte mutation qui pose des enjeux forts pour l'avenir

Selon la sociologue Claire Thoury⁸, trois phases d'engagement bénévole peuvent être identifiées :

- ♦ d'un engagement historiquement marqué par un attachement à une structure, l'engagement s'est transformé dans les années 70 en un engagement « *post-it* », pragmatique, réversible et ponctuel, centré sur la cause plutôt que sur la structure, sur l'épanouissement de l'individu plutôt que sur un collectif. Il n'est alors plus question de se sacrifier pour un « grand soir » qu'on ne verra peut-être pas, mais on veut voir les résultats concrets de son action ;
- ♦ dans les années 2010, une nouvelle évolution est constatée notamment chez les très jeunes. Cet engagement tourné vers de très grandes causes : la transition écologique, la grande précarité, la lutte contre le patriarcat ;
- ♦ la crise sanitaire a entraîné une diminution du nombre de participations bénévoles et surtout une baisse de l'assiduité dans l'engagement. Certains bénévoles se sont mis en retrait de leurs activités associatives. Près d'une association sur deux a connu une telle situation qui a concerné un peu plus d'un quart de l'ensemble des participations bénévoles, cette proportion atteignant un tiers dans la culture, dans le domaine de l'action sociale, caritative et de la santé⁹. En 2023, selon le même ouvrage, les pertes en participation bénévole s'élevaient à environ 10 % du total des participations bénévoles estimées en 2020. L'impact est particulièrement observé parmi les instances de gouvernance des associations, au regard de l'âge des bénévoles.

La mission a pu constater l'influence de la charge administrative sur l'activité des bénévoles et le risques de retrait de ces derniers en cas de rupture de confiance dans la relation avec les partenaires.

Près de 90 % des associations fonctionnent exclusivement grâce à leurs bénévoles. Vitale dans ces associations, cette ressource humaine reste essentielle dans la majeure partie des 10 à 12 % d'associations employant des salariés.

⁸ *Source* : Claire Thoury, S'engager : comment les jeunes se mobilisent face aux crises, *Les petits matins*, 2023.

⁹ *Source* : Enquête CES PAF 2021 2022.

4. La valorisation du bénévolat est un enjeu sociétal au cœur de l'action publique

Au regard des besoins sociaux, des évolutions des formes de bénévolat et des enjeux de renouvellement des bénévoles, la mission formule plusieurs recommandations.

4.1. Renforcer le parcours citoyen d'engagement des enfants et des jeunes

La sensibilisation au bénévolat est intégrée dans le parcours citoyen des élèves proposé par le ministère de l'Éducation nationale. Elle revêt deux axes :

- ♦ **prendre part à des actions éducatives locales, académiques ou nationales**, permettant aux enseignants de traiter concrètement avec leurs élèves des enjeux de citoyenneté comme la mémoire et l'histoire, avec, par exemple, le Concours national de la Résistance et de la Déportation ou La Flamme de l'égalité. La participation aux semaines de l'engagement organisées en septembre de chaque année scolaire est à systématiser ;
- ♦ **participer aux instances de son établissement** : conseil de la vie collégienne, conseil des délégués pour la vie lycéenne, délégués de classe, instances des associations sportives (activités de l'union nationale du sport scolaire (UNSS)) et de l'union sportive de l'enseignement du premier degré (USEP).

Le parcours citoyen est enrichi par **l'engagement des élèves dans des projets à dimension citoyenne à l'école ou en dehors** : participation à une cérémonie commémorative, visite d'un lieu de mémoire, participation individuelle ou collective à des projets citoyens dans le domaine des arts, de la littérature, de l'histoire, rencontres sportives, promotion de la philanthropie à l'école etc.

La mission préconise de poursuivre et conforter cette sensibilisation par une communication renforcée sur toutes les formes d'engagement possibles en dehors du temps scolaire. À ce titre, le service civique doit être promu dès le collège et en seconde, notamment dans le cadre des stages de troisième et de seconde. Aujourd'hui, ce sont les établissements engagés dans le service national universel qui assurent de façon privilégiée la valorisation de l'engagement. **La continuité du service civique vers le bénévolat doit également faire l'objet d'une attention particulière ;**

- ♦ la prise en compte de l'engagement à l'université a été reconnue par la loi égalité et citoyenneté n° 2017-86 du 27 janvier 2017 et précisée par le décret n° 2017-962 du 10 mai 2017 relatif à la reconnaissance de l'engagement des étudiants dans la vie associative, sociale et professionnelle. Ces dispositions doivent être évaluées et consolidées, ainsi que les expériences d'engagement à l'international (corps européen de solidarité).

La création des « Juniors Associations » devrait également être dynamisée et accompagnée, et le certificat à la gestion des associations (CFGa) développé, y compris sous forme hybride pour les jeunes, afin de valoriser leur engagement et leur donner des compétences d'animation associative comme bénévole.

4.2. Amplifier les mesures renforcées par la loi du 24 avril 2024 visant à soutenir l'engagement bénévole et à simplifier la vie associative

Le rapport de l'IGÉSR¹⁰ sur le soutien de l'État en matière de vie associative recense l'ensemble des mesures de soutien à l'engagement bénévole prises depuis de nombreuses années et rappelle celles renforcées par la loi n° 2024-344 du 15 avril 2024, visant à soutenir l'engagement bénévole et à simplifier la vie associative :

- ◆ les associations permettant d'alimenter le compte engagement citoyen (CEC) de leurs bénévoles doivent avoir un an d'existence (au lieu de trois avant la loi) et peuvent désormais alimenter le financement des formations suivies par leurs bénévoles lorsque leur coût est supérieur aux droits acquis ou au plafond du CEC fixé à 720 € ;
- ◆ les conditions de recours au congé d'engagement associatif sont assouplies. Les associations ouvrant droit à ce congé doivent avoir un an d'existence au lieu de trois ans auparavant ;
- ◆ le recours au mécénat de compétences est élargi aux entreprises de moins de 5 000 salariés qui peuvent désormais offrir un mécénat de compétences et la durée maximale de mise à disposition des salariés dans le cadre du mécénat de compétences est portée de deux à trois ans ;
- ◆ de plus, un nouveau dispositif de soutien aux associations est créé par cette loi : le don de jours de repos non pris monétisés. Tout salarié, en accord avec son employeur peut renoncer à des jours de congés et les monétiser au bénéfice de certaines associations. Les dispositions réglementaires d'application sont attendues.

La mission souligne que l'impact de cette loi récente n'est pas encore mesurable. Toutes les dispositions ne sont pas encore pleinement connues et la loi de 2024 doit faire l'objet d'une évaluation complémentaire afin d'envisager des mesures de simplification (compte engagement citoyen) et de nouvelles pistes de valorisation du bénévolat.

4.3. Poursuivre le déploiement des plateformes de valorisation du bénévolat tout au long de la vie

La loi Égalité et Citoyenneté n° 2017-86 du 27 janvier 2017 a créé la réserve civique qui permet l'engagement bénévole et occasionnel.

Lancée en mars 2020 par le Président de la République pour répondre à l'urgence de la crise sanitaire, la plateforme publique JeVeuxAider.gouv.fr, placée auprès du ministère des sports, de la jeunesse et de la vie associative, est la plateforme publique du bénévolat proposée par la réserve civique. Elle a démontré son utilité au service du bénévolat. En mettant en relation les citoyens prêts à agir et les organisations d'intérêt général, elle facilite l'engagement de chacun partout en France. Avec près de 700 000 bénévoles inscrits et plus de 20 000 missions proposées, elle s'impose comme la première plateforme d'engagement citoyen.

La mission a également pu constater que de nombreuses collectivités territoriales proposent des plateformes de bénévolat. La mission préconise de poursuivre le chantier visant à connecter les plateformes des collectivités avec la plateforme publique JeVeuxAider.gouv.fr.

¹⁰ Source : Rapport IGÉSR du 8 octobre 2024 sur le soutien de l'État au développement de la vie associative.

ANNEXE I.C

La contribution des associations à l'économie

SYNTHÈSE

La présente fiche vise à évaluer la contribution des associations à l'économie, tant en termes de valeur ajoutée que d'emploi.

Les associations sont un secteur économique important en France, représentant en 2023 plus de 2,5 % du PIB, soit plus de 71 Md€. La création de valeur ajoutée brute est majoritairement portée par le domaine social (43 %) et le secteur de la culture et des loisirs (14 %). Cette contribution à l'économie est estimée à partir de la catégorie comptable nationale des institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLSM), qui ne représentent qu'une partie des associations.

Intensives en main d'œuvre, les associations et fondations emploient plus de 2 millions de personnes en 2023 (soit 9,6 % des emplois du secteur privé), **et représentent une masse salariale de 54 Md€** (soit 7,4 % de la masse salariale du secteur privé). La masse salariale et les effectifs du secteur sont majoritairement portés par les associations actives dans le domaine social et concentrés dans les structures employant plus de 50 salariés. **En raison d'un salaire moyen plus faible, la masse salariale par salarié est inférieure à celle du secteur privé.**

Sur période longue, depuis 1990, la part du secteur associatif dans la création de richesses, de revenus et d'emplois a crû. Sur cette période, le secteur associatif a également été moins sensibles aux variations de la conjoncture économique que le reste du secteur privé.

SOMMAIRE

1. LES ASSOCIATIONS CONTRIBUENT À PLUS DE 2,5 % DU PIB.....	1
1.1. Le secteur associatif n'est pas spécifiquement identifié dans les statistiques du produit intérieur brut : la mission a donc retenu le périmètre des institutions sans but lucratif au service des ménages pour son analyse	1
1.2. Les institutions sans but lucratif au service des ménages ont crû plus rapidement que le reste du PIB depuis 1990, pour atteindre 2,5 % du PIB.....	2
1.3. La contribution des institutions sans but lucratif au service des ménages repose à plus de 90 % sur des dépenses de consommation finale	3
2. LA MASSE SALARIALE DES ASSOCIATIONS ET FONDATIONS REPRÉSENTE 7,4 % DU TOTAL DU SECTEUR PRIVÉ.....	5
2.1. La masse salariale des associations apparaît moins sensible à la conjoncture que celle du reste du secteur privé.....	5
2.2. Les activités des institutions sans but lucratif au service des ménages sont plus intensives en main d'œuvre et moins intensives en capital que les entreprises non financières.....	6
3. LE SECTEUR DES ASSOCIATIONS ET FONDATIONS COMPTE PLUS DE 2 MILLIONS DE SALARIÉS EN 2023.....	9
3.1. Le secteur associatif représente près de 9 % des effectifs du secteur privé, un chiffre stable depuis la crise sanitaire	9
3.2. Les établissements associatifs employeurs connaissent une dynamique positive depuis la crise sanitaire	10

La présente fiche évalue la contribution du secteur associatif au produit intérieur brut (PIB) (I), sa masse salariale (II) et ses effectifs (III).

Pour évaluer la contribution des associations à l'économie, les bases de données de l'Institut national des statistiques et des études économiques (INSEE) (comptes nationaux) et de l'Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) ont été utilisées.

1. Les associations contribuent à plus de 2,5 % du PIB

1.1. Le secteur associatif n'est pas spécifiquement identifié dans les statistiques du produit intérieur brut : la mission a donc retenu le périmètre des institutions sans but lucratif au service des ménages pour son analyse

Les associations ne constituent pas une catégorie à part entière suivie par l'INSEE dans le calcul du PIB. Dès lors la présente partie retient pour périmètre les institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLSM) (*cf.* encadré 1). Ce périmètre est plus restreint que celui des associations. Par conséquent, **les données présentées dans cette partie représentent un minorant de la contribution des associations à l'économie.**

Encadré 1 : Les ISBLSM

Les ISBLSM sont un secteur de comptabilité nationale. Le système européen des comptes 2010 (SEC 2010), règlement européen sur les règles de comptabilité nationale, définit les ISBLSM comme « *les unités dotées de la personnalité juridique qui servent les ménages et sont des producteurs non marchands privés. Leurs ressources principales proviennent de contributions volontaires en espèces ou en nature effectuées par les ménages en leur qualité de consommateurs, de versements provenant des administrations publiques, ainsi que de revenus de la propriété* ».

Le secteur des ISBLSM ne recouvre pas l'ensemble du secteur associatif. Seules les associations au service des ménages (non contrôlées par les administrations publiques) font partie du secteur institutionnel des ISBLSM. Ce sont par exemple les associations d'aide sociale pour les enfants et adultes handicapés, les fédérations sportives, les écoles et collèges de l'enseignement privé. Les autres associations sont classées dans différents secteurs institutionnels ; les sociétés non-financières (par exemple les hôpitaux privés, les caisses d'indemnisation affiliées à des entreprises, les centres de formation), les sociétés financières (comme les associations d'assurance et d'indemnisation de certains régimes professionnels) et les administrations publiques pour les associations (non marchandes) contrôlées par les administrations publiques (par exemple, divers instituts du domaine médical, les missions locales, les crèches publiques).

Le périmètre des ISBLSM est donc plus restreint que celui des associations.

L'INSEE considère que « *le périmètre de ce secteur institutionnel est particulièrement difficile à appréhender car ces unités non marchandes n'ont pas autant d'obligations administratives que les unités marchandes et les sources de données ne sont en général pas aussi nombreuses que pour les autres secteurs institutionnels* ». De ce fait, ce périmètre a fait l'objet d'une révision dans la base 2020 du produit intérieur brut, qui a rehaussé de 2,3 Md€ la valeur ajoutée brute des ISBLSM. D'après l'INSEE, les associations ajoutées sont principalement des « *associations des domaines récréatifs ou des loisirs, des groupements d'intérêt ainsi que des domaines socio-culturels (maison de quartier, etc.)* ».

Source : INSEE, mission.

1.2. Les institutions sans but lucratif au service des ménages ont crû plus rapidement que le reste du PIB depuis 1990, pour atteindre 2,5 % du PIB

La composante ISBLSM (à prix courants) du PIB s'élevait à **71,3 Md€ en 2023** (dépenses de consommation finale et formation brute de capital fixe), soit 2,5 % du PIB de l'année 2023. **À prix constants, en base 2020, la composante ISBLSM du PIB s'élevait à 64,7 Md€ en 2023.** A titre de comparaison, la contribution de la vie associative en Allemagne (un périmètre plus large que celui des ISBLSM) s'élevait, en 2023, à 4,1 % du PIB¹.

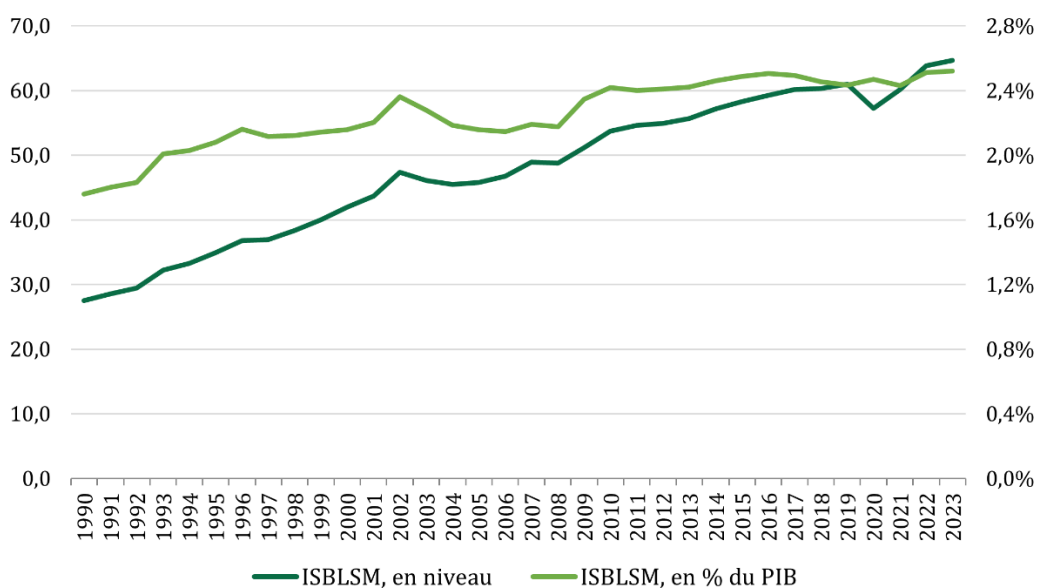
La part ISBLSM du PIB (en volume, base 2020) a crû de 2,5 % par an en moyenne sur la période 1990-2023, contre 1,5 % en moyenne pour le PIB dans son ensemble sur la même période en volume. Elle a connu une inflexion marquée à compter de 2002 : tandis qu'elle croissait en moyenne de 4,3 % en moyenne avant cette date, elle n'a plus crû que de 1,6 % par an depuis lors.

La composante ISBLSM du PIB a connu deux périodes de récession², en 2003-2004 et en 2020.

Malgré le ralentissement de sa croissance, **la part des ISBLSM dans le PIB a augmenté pendant la période** : elle représentait 1,8 % du PIB en 1990, 2,2 % en 2000, et 2,5 % en 2023.

Compte tenu du périmètre plus restrictif des ISBLSM par rapport à l'ensemble des associations, **le PIB produit par celles-ci est donc supérieur à 2,5 % en 2023.**

Graphique 1 : Part des ISBLSM dans le PIB (en volume, base 2020), en niveau (Md€ - axe des ordonnées de gauche) et en % du PIB (axe des ordonnées de droite), 1990-2023



Source : Comptes nationaux INSEE, mission.

¹ *Source : Bundesverband der Vereine und des Ehrenamts.*

² La récession étant ici définie comme une variation annuelle négative de la composante ISBLSM du PIB, en volume.

1.3. La contribution des institutions sans but lucratif au service des ménages repose à plus de 90 % sur des dépenses de consommation finale

La contribution des ISBLSM en 2023 au PIB (en volume, base 2020) est composée à 91,8 % de dépenses de consommation finale³, tandis que la formation brute de capital fixe⁴ représente 8,2 % de cette contribution. Les principaux secteurs d'ISBLSM en termes de consommation finale sont :

- ◆ les services d'hébergement médico-social et social, services d'action sociale sans hébergement (43,1 % de la contribution totale des ISBLSM au PIB) ;
- ◆ les services artistiques et de spectacle et les services récréatifs (13,6 %) ;
- ◆ les services de l'enseignement (7,3 %), dont une partie est hors du périmètre de la mission.

Tableau 1 : Contribution au PIB des ISBLSM en 2023 (en Md€, en volume base 2020)

Composante	Contribution au PIB en 2023 (en Md€)	Contribution au PIB en 2023 (en % du total ISBLSM)
Dépenses de consommation finale	59,4	91,8 %
Dont services principalement marchands	26,7	41,2 %
<i>Dont services artistiques et de spectacle et services récréatifs</i>	8,8	13,6 %
<i>Dont autres services</i>	18,0	27,8 %
Dont services principalement non marchands	32,7	50,5 %
<i>Dont services d'hébergement médico-social et social, services d'action sociale sans hébergement</i>	27,9	43,1 %
<i>Dont services de l'enseignement</i>	4,7	7,3 %
Formation brute de capital fixe	5,3	8,2 %
Total	64,7	100 %

Source : INSEE, mission.

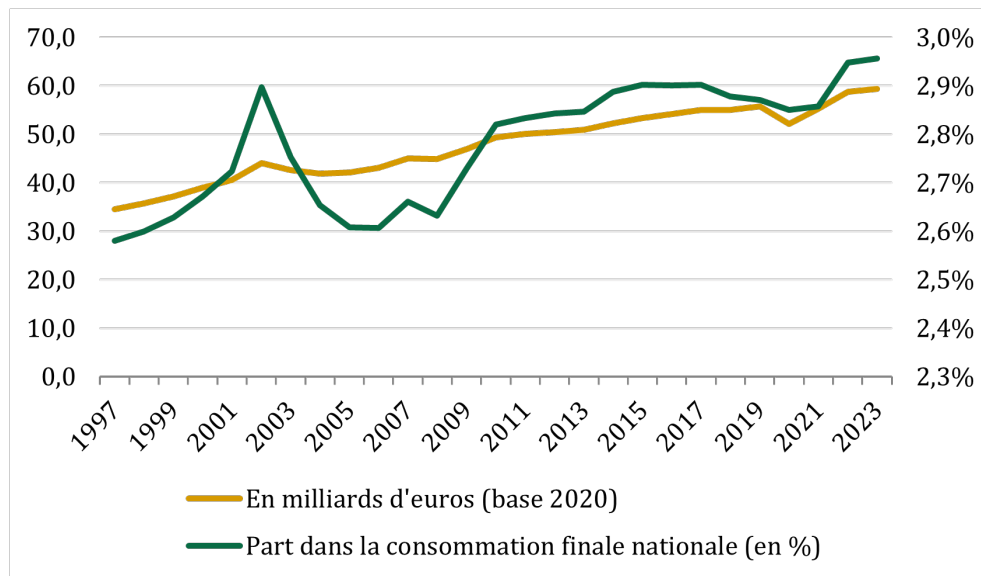
Les dépenses de consommation finale des ISBLSM ont crû de façon continue depuis 1997 en volume, à l'exception des années 2004 et 2020. Leur part dans la consommation finale nationale a également crû, passant de 2,6 % en 1997 à 3,0 % en 2023, quoiqu'elle a connu deux périodes de diminution : entre 2003 et 2008 et entre 2018 et 2020.

La formation brute de capital fixe représente une part moins importante de la formation brute de capital fixe nationale, de 0,9 % en 2023.

³ Définies par l'INSEE comme les dépenses consacrées à l'acquisition de biens ou services qui sont utilisés pour la satisfaction directe des besoins individuels ou collectifs des membres de la communauté.

⁴ Définies par l'INSEE comme étant constituées par les acquisitions moins les cessions d'actifs fixes. Les actifs fixes sont les actifs corporels ou incorporels issus de processus de production et utilisés de façon répétée ou continue dans d'autres processus de production pendant au moins un an.

Graphique 2 : Dépenses de consommation finale des ISBLSM en milliards d'euros (base 2020 - - axe des ordonnées de gauche) et en % de la consommation finale totale (axe des ordonnées de droite), 1997-2023



Source : Comptes nationaux INSEE, mission.

2. La masse salariale des associations et fondations représente 7,4 % du total du secteur privé

Les données de l'URSSAF exploitées par l'association Recherche & Solidarités⁵ permettent d'estimer la contribution du secteur privé non lucratif (associations et fondations) au-delà du seul périmètre des associations. En 2023, l'emploi privé non lucratif au sein des associations et des fondations représente **une masse salariale de plus de 53,9 Md€** (près de 7,4 % de la masse salariale du secteur privé).

Les données en libre accès de l'URSSAF, utilisées par la mission, ne permettent cependant pas d'appréhender la masse salariale et les effectifs du périmètre des fondations : les chiffres exposés dans les sous-parties suivantes se réfèrent donc au seul périmètre des associations, sauf mention explicite du contraire.

2.1. La masse salariale des associations apparaît moins sensible à la conjoncture que celle du reste du secteur privé

Les données trimestrielles de la masse salariale du secteur privé⁶, fournies par l'URSSAF, permettent de connaître la masse salariale tant des ISBLSM que de l'ensemble du secteur associatif depuis le 1^{er} trimestre 1997. Elles sont présentées au graphique 3. Il en ressort que :

- ♦ la masse salariale des associations et des ISBLSM atteint, respectivement, 12,20 Md€ et 7,42 Md€ au 3^{ème} trimestre 2024. Ceci représente, respectivement, 6,68 % et 4,06 % de la masse salariale du secteur privé ;
- ♦ **la masse salariale des associations en 2023 atteint 49,44 Md€, soit 12,36 Md€ en moyenne trimestrielle, un niveau légèrement supérieur à celui du 3^{ème} trimestre 2024⁷ ;**
- ♦ **le secteur sanitaire et social représente 56 % de la masse salariale ;**
- ♦ la masse salariale des associations et des ISBLSM a crû respectivement de 3,6 % et 3,9 % en moyenne annuelle sur la période 1^{er} trimestre 1997 – 3^{ème} trimestre 2024. Cette hausse est davantage marquée depuis le 1^{er} trimestre 2021 (+6,2 % et +7,3 % en moyenne annuelle, respectivement), en partie du fait des revalorisation salariales dans un contexte inflationniste ;
- ♦ **la masse salariale par salarié est plus faible dans les associations que dans le reste du secteur privé** : en effet, la part des associations dans les effectifs du secteur privé est supérieure à leur part dans la masse salariale (8,92 % contre 6,68 % au 3^{ème} trimestre 2024). La faiblesse de la masse salariale est donc due à un salaire annuel moyen plus faible dans le secteur associatif : 25 940 € en moyenne⁸, contre 32 820 € dans le secteur privé⁹ ;
- ♦ la part des associations dans la masse salariale du secteur privé :
 - a augmenté de 1997 jusqu'à la crise financière : passage de 6,05 % à 6,98 % entre le 1^{er} trimestre 1997 et le 4^{ème} trimestre 2009, avec une hausse particulièrement marquée entre le 1^{er} trimestre 2008 et le 4^{ème} trimestre 2009 (passage de 6,38 % à 6,98 %) ;

⁵ *Source* : Cécile Bazin et al., Recherche & Solidarités, La France associative en mouvement, octobre 2024

⁶ Y compris prime de partage de la valeur.

⁷ *Source* : Cécile Bazin et al., Recherche & Solidarités, La France associative en mouvement, octobre 2024.

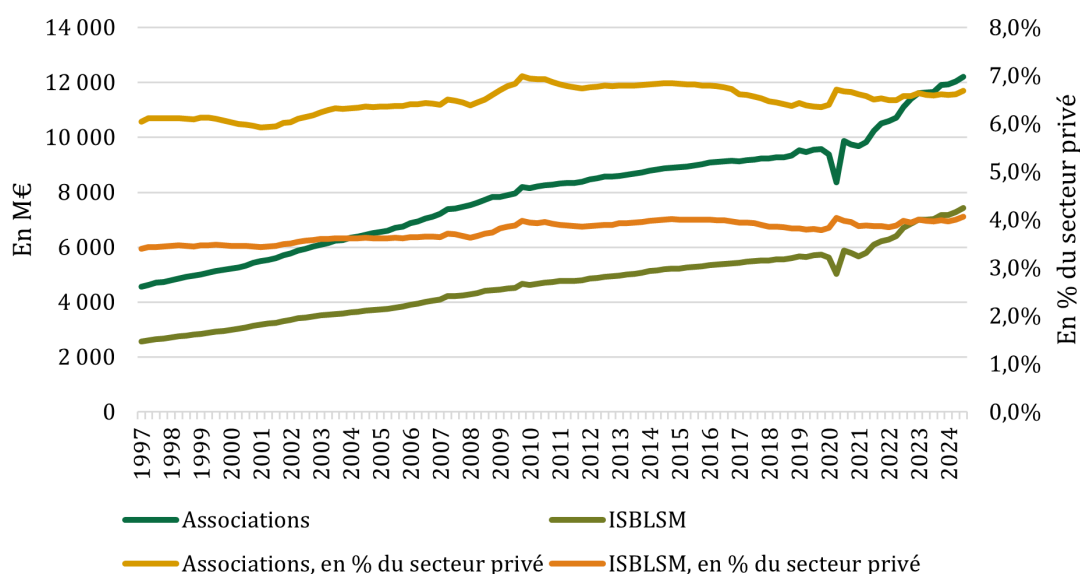
⁸ *Source* : Ibid.

⁹ *Source* : INSEE, Comptes nationaux de 2023.

- a décru de la crise financière jusqu'à la crise sanitaire (passage de 6,98 % à 6,35 %, avec une baisse particulièrement marquée entre le 2^{ème} trimestre 2016 et le 4^{ème} trimestre 2019 (passage de 6,78 % à 6,35 %) ;
- a connu une hausse au début de la crise sanitaire, puis une stabilisation entre 6,50 % et 6,70 % depuis le 2^{ème} trimestre 2020.

Il ressort de cette analyse que **la masse salariale des associations est moins sensible à la conjoncture économique que celle du reste du secteur privé** : sa part dans le total augmente en période de crise et diminue en période de croissance économique.

Graphique 3 : Masse salariale trimestrielle des associations et des ISBLSM, 1^{er} trimestre 1997-3^{ème} trimestre 2024 (corrigée des variations saisonnières, intégrant la prime de partage de la valeur)



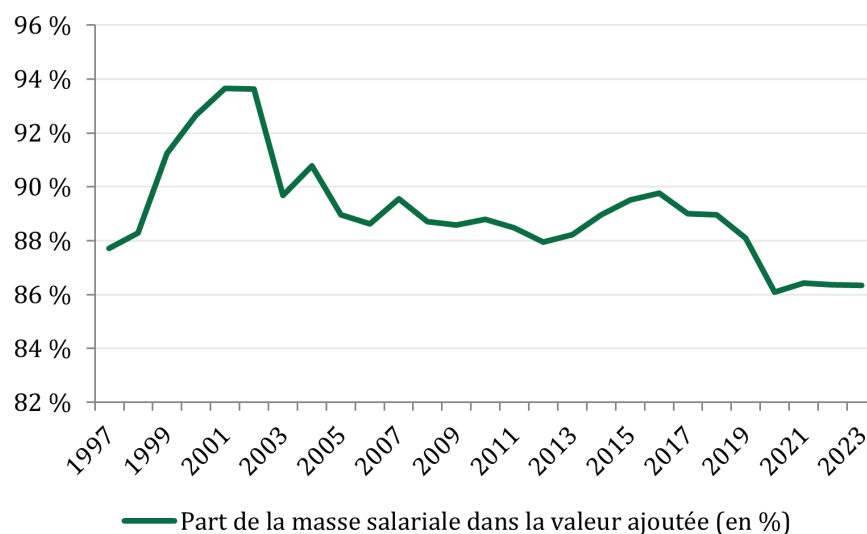
Source : URSSAF, mission.

2.2. Les activités des institutions sans but lucratif au service des ménages sont plus intensives en main d'œuvre et moins intensives en capital que les entreprises non financières

Selon les données issues des comptes nationaux de l'INSEE, la part de la masse salariale dans la valeur ajoutée brute des ISBLSM s'élève à 86 % en 2023. Cette part est plus importante que pour les entreprises non financières, pour lesquelles la part de la masse salariale dans la valeur ajoutée brute s'élève à 60 % en 2023. **Les activités des ISBLSM sont donc plus intensives en main d'œuvre que le reste du secteur privé.**

Cette part a décru depuis 2002, passant de 93,7 % en 2002 à 88 % en 2019, et à 86 % en 2023.

Graphique 4 : Part de la masse salariale dans la valeur ajoutée brute des ISBLSM (1997-2023), en %



Source : Comptes nationaux INSEE, mission.

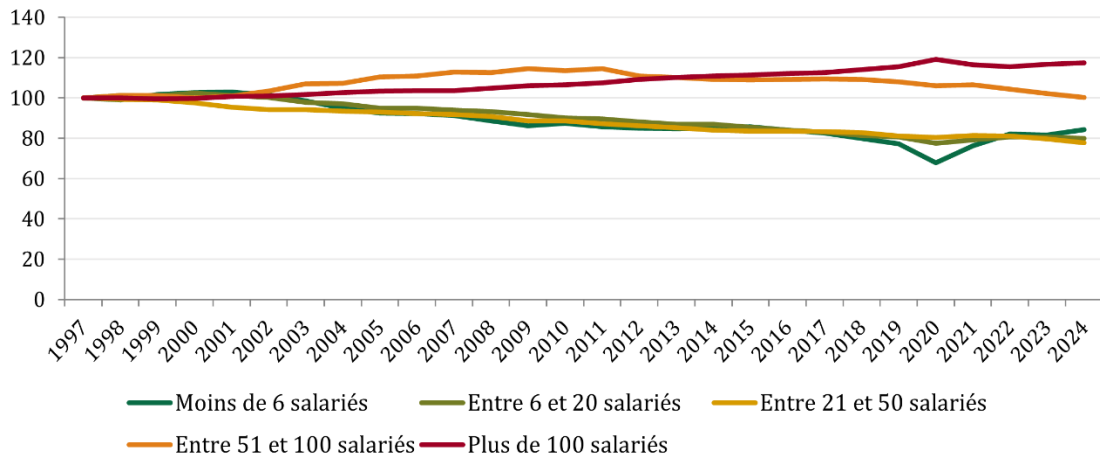
Conséquence du poids de la masse salariale dans la valeur ajoutée des ISBLSM, le taux de croissance annuel moyen de la valeur ajoutée brute des ISBLSM et le taux de croissance annuel moyen de leur masse salariale à prix courants sont proches sur la période 1997-2023, respectivement à 3,7 % et 3,9 %.

2.3. La masse salariale du secteur associatif est de plus en plus concentrée au sein des associations de plus de 100 salariés

Un phénomène de concentration de la masse salariale au sein du secteur associatif est visible dans les données de l'URSSAF relatives à la répartition de la masse salariale du secteur associatif par taille d'association. Ainsi, sur la période 1997-2024 :

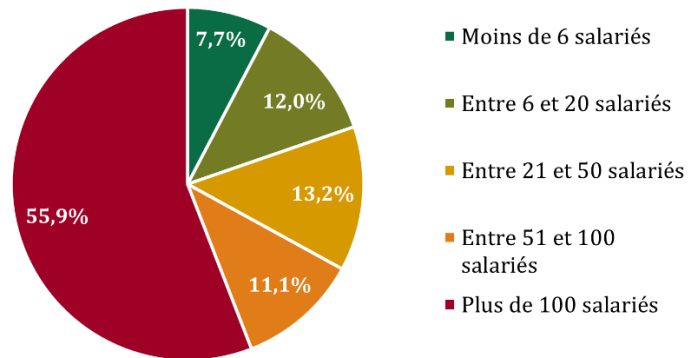
- ◆ la part des associations employant plus de 100 salariés dans la masse salariale annuelle totale du secteur associatif est passée de 47,6 % en 1997 à 55,9 % en 2024 ;
- ◆ la part des associations employant entre 51 et 100 salariés est restée stable, entre 11 % et 12 % ;
- ◆ la part des associations employant entre 21 et 50 salariés est passée de 17,0 % en 1997 à 13,2 % en 2024 ;
- ◆ la part des associations employant entre 6 et 20 salariés est passée de 15,1 % en 1997 à 12,0 % en 2024 ;
- ◆ la part des associations employant moins de 6 salariés est passée de 9,1 % en 1997 à 7,7 % en 2024.

Graphique 5 : Part des associations, classées selon leur nombre de salariés, dans la masse salariale du secteur associatif, 1997-2024 (en base 100 en 1997)



Source : URSSAF, mission.

Graphique 6 : Part des associations, classées selon leur nombre de salariés, dans la masse salariale du secteur associatif en 2024 (en %)



Source : URSSAF, mission.

3. Le secteur des associations et fondations compte plus de 2 millions de salariés en 2023

Selon les données de l'URSSAF exploitées par l'association Recherche & Solidarités¹⁰, en 2023, l'emploi privé non lucratif au sein des associations et des fondations compte plus de 1 565 287 employeurs et plus de 2 millions de salariés, soit **9,6 % du total des salariés du secteur privé**.

3.1. Le secteur associatif représente près de 9 % des effectifs du secteur privé, un chiffre stable depuis la crise sanitaire

Les données sur les effectifs moyens par trimestre, également issues de l'URSSAF, permettent de connaître les effectifs tant des ISBLSM que de l'ensemble du secteur associatif depuis le 1^{er} trimestre 1998. Elles sont présentées au graphique 5. Il en ressort que :

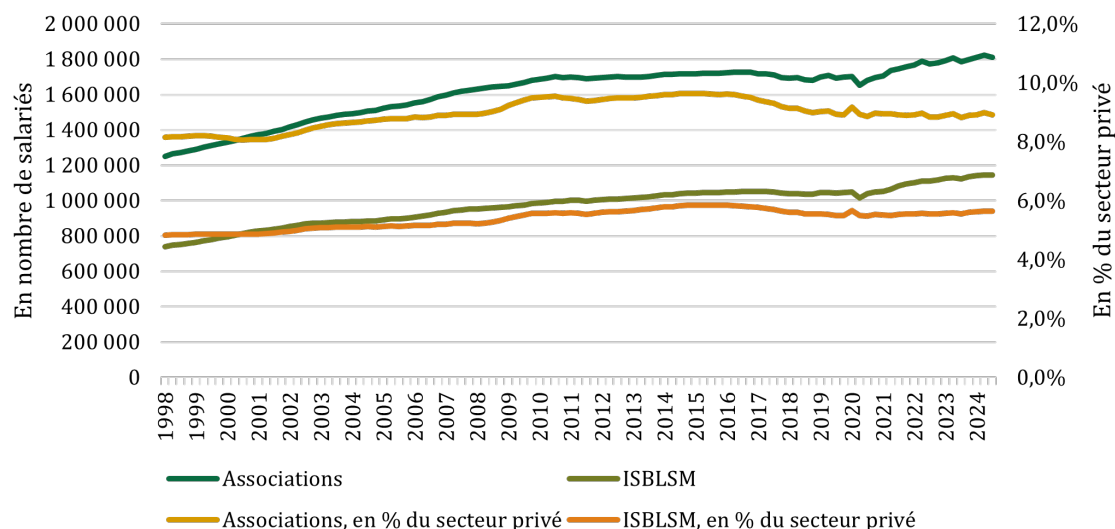
- ◆ les effectifs des associations et des ISBLSM atteignent, respectivement, 1,8 million et 1,1 million de salariés au 3^{ème} trimestre 2024¹¹. Ceci représente, respectivement, 8,9 % et 5,6 % des effectifs du secteur privé. À titre de comparaison, les associations en Allemagne emploient 2,3 millions de salariés¹².
- ◆ les effectifs des associations et des ISBLSM ont crû respectivement de 1,4 % et 1,7 % en moyenne annuelle sur la période 1^{er} trimestre 1998 – 3^{ème} trimestre 2024. Cette hausse est davantage marquée depuis le 1^{er} trimestre 2021 (+1,8 % et +2,3 % en moyenne annuelle, respectivement) ;
- ◆ la part des associations dans les effectifs du secteur privé :
 - a augmenté de 1998 jusqu'à la crise financière : passage de 8,2 % à 9,5 % entre le 1^{er} trimestre 1998 et le 4^{ème} trimestre 2009, avec une hausse particulièrement marquée entre le 1^{er} trimestre 2008 et le 4^{ème} trimestre 2009 (passage de 8,9 % à 9,5 %) ;
 - s'est stabilisée autour de 9,5 % de la crise financière jusqu'à la fin 2016 ;
 - a diminué de la fin 2016 jusqu'à la crise sanitaire (passage de 9,5 % à 8,9 % entre le 4^{ème} trimestre 2016 et le 4^{ème} trimestre 2019) ;
 - s'est stabilisée depuis la crise sanitaire, autour de 9 %.

¹⁰ *Source* : Cécile Bazin et al., Recherche & Solidarités, La France associative en mouvement, octobre 2024.

¹¹ En ajoutant les données de la Mutualité sociale agricole (MSA) concernant les effectifs salariés, les effectifs des associations atteignent 1,91 million de salariés en 2023.

¹² *Source* : Bundesverband der Vereine und des Ehrenamtes.

Graphique 7 : Effectifs trimestriels moyens des ISBLSM, 1^{er} trimestre 1998- 3^{ème} trimestre 2024, corrigés des variations saisonnières



Source : URSSAF, mission.

Selon Recherche & Solidarités¹³, les effectifs salariés des associations sont concentrés à 56,1 % au sein des associations du secteur sanitaire, social et médico-social.

3.2. Les établissements associatifs employeurs connaissent une dynamique positive depuis la crise sanitaire

Selon l'analyse des données de l'URSSAF et de la MSA par l'étude *La France Associative* de Recherche & Solidarités¹⁴, **le nombre d'établissements associatifs employeurs connaît une dynamique positive depuis 2020**, faisant suite à une baisse continue du nombre d'établissements employeurs associatifs entre 2015 et 2020 :

- ♦ entre 2015 et 2020, le nombre d'établissements employeurs a diminué de 12 % ;
- ♦ entre 2020 et 2023, le nombre d'établissements employeurs a crû de 6 % et atteindrait 147 000 établissements en 2023 (+ 9 000 par rapport à 2020).

Selon la même étude, **les emplois sont concentrés au sein des établissements employant plus de 50 salariés** : en 2023, les établissements employant moins de trois salariés (48 % de établissements) représentaient 5 % de la masse salariale, tandis que les établissements employant plus de 50 salariés (6 % du total des établissements) représentaient 45 % de la masse salariale. Selon l'étude de Recherche & Solidarités, parmi les plus de 2 330 établissements dépassant 100 salariés, la plupart ont une activité dans le secteur sanitaire, social et médico-social¹⁵.

¹³ *Source : Cécile Bazin et al., Recherche & Solidarités, La France associative en mouvement, octobre 2024.*

¹⁴ *Source : Ibid.*

¹⁵ *Source Ibid.*

**Graphique 6 : Évolution du nombre d'établissements employeurs associatifs (en milliers)
entre 2013 et 2023**



Source : Recherche & Solidarités, mission.

ANNEXE I.D

Les finances des associations

SYNTHÈSE

La présente annexe vise à analyser les finances des associations, afin d'évaluer leur vulnérabilité vis-à-vis d'une raréfaction des financements publics.

Les données financières relatives aux associations s'avèrent parcellaires et donc peu exploitables et exploitées par les financeurs publics.

Au global, les financements publics constituent la première ressource financière des associations, à hauteur de 45 % de leur budget, devant les ressources issues des ventes de biens et services à des personnes privées et les cotisations des adhérents, tandis que les ressources issues de la générosité du public sont plus faibles (à 6 %). Cependant, la part du soutien public dans les budgets des associations varie considérablement selon le secteur considéré : l'hébergement social et médico-social est financé à plus de 70 % par les administrations publiques, alors que les associations sportives ou de loisirs le sont à moins de 30 %.

Le secteur associatif a accumulé un patrimoine financier important depuis la crise sanitaire (+21,4 Md€ entre 2020 et 2023). Cette accumulation n'est pas homogène selon les domaines d'activité, sans que la mission puisse déterminer quels sont ceux à l'origine de la hausse globale constatée. Cette augmentation pourrait être due à :

- ◆ un phénomène global de thésaurisation accrue constatée pour les associations comme pour les sociétés non financières et les ménages ;
- ◆ une augmentation du nombre de fondations et fonds de dotation, au patrimoine financier potentiellement conséquent ;
- ◆ un soutien de l'État important durant et à la sortie de la crise sanitaire ayant permis l'accumulation de liquidités.

À date, les données exploitées par la mission ne permettent pas d'objectiver la dégradation de la situation financière des associations mise en avant par les associations rencontrées : leur patrimoine financier global a continué d'augmenter jusqu'au quatrième trimestre 2024 tandis que la masse salariale du secteur associative a connu, sur les trois premiers semestres de l'année 2024, une croissance supérieure au secteur privé. Ces indicateurs sont des moyennes qui ne permettent pas d'évaluer le nombre d'associations en difficulté. **Compte tenu des alertes émises par des associations et leurs représentants, il conviendra que l'État soit vigilant à ces indicateurs dans les mois à venir.**

Au-delà de ce panorama global, la situation financière des associations demeure hétérogène, en fonction de la taille des associations et du domaine d'activité considéré, mais également au sein de catégories d'associations semblables. En particulier, les associations les plus financées par l'État en 2023 disposent en majorité d'une trésorerie importante en fin d'année, permettant de couvrir plus de quatre mois de charges d'exploitation. Cela est en partie justifiée par des versements des subventions intervenant tardivement au cours de l'année. Quelques-unes présentent toutefois un niveau de trésorerie inférieur à deux mois, les exposant à des difficultés de liquidités à court terme ; 39 % des associations de l'échantillon disposent d'une trésorerie inférieure à trois mois.

Par conséquent, il importe que les financeurs publics examinent plus attentivement la trésorerie des associations : qu'elle soit trop faible et leurs actions risquent de ne pas pouvoir être réalisées, qu'elle soit trop élevée et les fonds publics alimenteront la trésorerie associative sans contribuer à la mise en œuvre de l'objet social de l'association ou de la politique publique qui lui a été confiée. Aussi, la mission a chiffré les gains possibles d'un calibrage du financement de l'État en fonction du niveau de trésorerie des associations. Le potentiel d'économies sur les 65 associations étudiées par la mission parmi les 100 recevant le plus de financements de l'État en 2023 est estimé entre 102 M€ et 191 M€.

L'opérationnalisation de cette mesure se heurte à plusieurs difficultés :

- ◆ la non-fongibilité de certaines lignes de trésorerie en sein des comptes associatifs ;
- ◆ la diversité des modes de financement public au secteur, rendant complexe un calibrage global du soutien public à une association donnée ;
- ◆ le caractère ponctuel de cette économie, puisque toutes choses égales par ailleurs, les financements devront être rehaussés une fois la trésorerie mobilisée ;
- ◆ le caractère désincitatif des ponctions de trésorerie en termes de recherche de gains d'efficience pour les associations financées sur projets En effet, elles ont besoin d'accumuler des liquidités afin de réaliser des investissements vecteurs de productivité mais non financés par un financeur public.

En outre, **cette analyse se base sur un échantillon restreint d'associations, non représentatives du secteur dans son ensemble.** Dès lors, cet examen des finances des associations, et notamment de leur trésorerie, devrait aussi, et surtout, intervenir au niveau de **secteurs associatifs**, sur un panel plus large d'associations, pour identifier les politiques publiques qui seraient potentiellement surfinancées.

Enfin, une meilleure connaissance des modèles économiques et financiers du secteur associatif par les administrations attribuant les financements est nécessaire, afin d'adapter les délais de versements des financements publics aux besoins en liquidités des associations, et d'intégrer les spécificités de ces modèles au dialogue entre les associations et les pouvoirs publics.

SOMMAIRE

1. LES ASSOCIATIONS, SOUMISES À UN PLAN COMPTABLE SPÉCIFIQUE, NE RESPECTENT PAS TOUTES L'OBLIGATION DE PUBLICATION DES COMPTES AU JOURNAL OFFICIEL	3
1.1. Le plan comptable des associations, établi par l'Autorité des normes comptables (ANC), régit la présentation des comptes et leur contenu	3
1.1.1. <i>Des obligations relatives au format comme au contenu des comptes s'appliquent aux plus grandes associations</i>	<i>3</i>
1.1.2. <i>La modification du plan comptable des associations en 2018, applicable depuis 2020, a précisé la comptabilisation du financement public aux associations au sein des comptes annuels associatifs.....</i>	<i>4</i>
1.1.3. <i>Les opérateurs de compétences et les associations gestionnaires d'établissements et services sociaux et médico-sociaux utilisent une comptabilité spécifique.....</i>	<i>5</i>
1.2. Les obligations légales de certification et de publications ne sont pas respectées par l'ensemble des associations	6
1.3. Un meilleur suivi des données financières des associations par les tiers financeurs publics est nécessaire	9
2. LES MODÈLES ÉCONOMIQUES DES ASSOCIATIONS REPOSENT DE FAÇON DIFFÉRENCIÉE SUR LES RESSOURCES PUBLIQUES ET SUR UNE PLURALITÉ DE RECETTES D'ACTIVITÉ	11
2.1. Les associations bénéficient de sources de financements diversifiées, dont 45 % de financements publics en 2018.....	11
2.1.1. <i>Le financement public représente 45 % en moyenne des ressources des associations en 2018, une dépendance davantage marquée pour les associations employeuses</i>	<i>12</i>
2.1.2. <i>La part du soutien public dans les ressources des associations est proportionnellement plus élevée pour les associations récipiendaires de financements de l'État importants.....</i>	<i>14</i>
2.1.3. <i>Les ressources d'activité d'origine privée sont minoritaires, à 32 % du budget des associations, tandis que la générosité du public est faible, à 6 % du budget.....</i>	<i>15</i>
2.1.4. <i>Les ressources d'origine privée sont minoritaires pour les associations récipiendaires de financements de l'État importants.....</i>	<i>15</i>
2.1.5. <i>Les associations présentent une vulnérabilité différenciée à une baisse des financements publics ou du soutien public à la générosité, selon leur domaine d'activité.....</i>	<i>16</i>

2.2. Les coûts d'exploitation des associations sont dominés, à 72 %, par les dépenses de personnel et les charges externes	17
2.3. Les modèles socio-économiques des associations dépendent d'autres facteurs que du degré de dépendance au financement public	18
2.4. Les associations mettent en œuvre des stratégies de diversification de leurs activités et de leurs ressources	20
2.5. Les structures associatives sont de taille croissante, tandis que la part des associations de taille moyenne au sein du secteur diminue	22
2.6. Les baisses de financement observées pour certaines associations sur la période 2019-2023 mettent en lumière des stratégies de diversification des financements et de reconfiguration de l'activité.....	24
2.7. L'accompagnement de l'État pour consolider le modèle socio-économique des associations pourrait être renforcé	25
3. MALGRÉ DES INDICATEURS DE TRÉSORERIE POSITIFS, LA SITUATION FINANCIÈRE DES ASSOCIATIONS EST HÉTÉROGÈNE ET PRÉSENTE DES FRAGILITÉS INFRA-ANNUELLES	27
3.1. Le secteur associatif est moins sensible aux variations conjoncturelles que le secteur lucratif, et dispose d'un patrimoine financier en augmentation.....	27
3.1.1. <i>Le patrimoine financier des ISBLSM a crû de 26 Md€ entre 2020 et 2024, attestant d'une dynamique positive de trésorerie.....</i>	<i>27</i>
3.1.2. <i>L'épargne réglementée des associations, en particulier, a également augmenté lors de la crise sanitaire, quoiqu'à un rythme moindre que le patrimoine financier global des associations.....</i>	<i>29</i>
3.2. L'échantillon étudié des associations récipiendaires de financements de l'État importants présente des résultats financiers hétérogènes et des fragilités malgré une trésorerie en moyenne importante	30
3.2.1. <i>Les résultats financiers des associations les plus financées par l'État en 2023 sont hétérogènes, avec des résultats nets positifs pour trois quarts des associations étudiées.....</i>	<i>30</i>
3.2.2. <i>La trésorerie moyenne de l'échantillon s'élève à 137 jours de charges d'exploitation, avec de fortes variations infra-annuelles.....</i>	<i>33</i>
3.2.3. <i>Pour l'échantillon étudié, la trésorerie, en proportion des charges d'exploitation, est stable en moyenne depuis 2019.....</i>	<i>37</i>
3.2.4. <i>Les évolutions de la situation financière des associations depuis 2023 méritent une vigilance au cours des prochains mois.....</i>	<i>40</i>
3.2.5. <i>Il est nécessaire d'améliorer la connaissance par les administrations publiques de la situation financière des acteurs associatifs.....</i>	<i>43</i>
3.3. D'après l'analyse de la trésorerie de l'échantillon, certaines sont capables de faire face à une baisse ponctuelle des financements publics, tandis que d'autres seraient fragilisées.....	43
3.3.1. <i>L'État pourrait davantage calibrer le soutien public aux associations en fonction de leur niveau de trésorerie, y compris à un niveau infra-annuel</i>	<i>43</i>
3.3.2. <i>La mission a établi une méthode pour chiffrer les économies qui seraient induites par un ajustement ciblé du financement de l'État vis-à-vis des associations dont la trésorerie serait excédentaire.....</i>	<i>44</i>
3.3.3. <i>Le mission a évalué le gain financier pour l'État d'une modulation ponctuelle de ses financements aux associations disposant d'une trésorerie supérieure à 180 jours de charges d'exploitation</i>	<i>46</i>
3.3.4. <i>Selon les hypothèses retenues, le chiffrage des économies ponctuelles induites par un calibrage du financement de l'État des associations dont la</i>	

	<i>trésorerie dépasse 180 jours de charges d'exploitation serait compris</i>	
	<i>entre 102 et 191 M€.....</i>	<i>50</i>
3.3.5.	<i>La mesure formule plusieurs préconisations concernant le lien entre le</i>	
	<i>financement de l'État et la trésorerie des associations.....</i>	<i>51</i>

La présente annexe vise à présenter la comptabilité des associations (I), leurs modèles économiques (II) et leur situation financière (III). L'objectif poursuivi est d'évaluer leur vulnérabilité à une diminution de la dépense publique à leur endroit, et d'identifier les secteurs ou type d'associations les plus susceptibles de contribuer à un effort d'économies.

L'annexe procède d'abord à une analyse du cadre juridique relatif aux comptes des associations et aux obligations de transparence financière qui leur incombent.

Puis, à l'aide des données disponibles concernant l'ensemble du secteur, une analyse de l'évolution des modèles économiques des associations et de leur situation financière est proposée : les types de ressources financières mobilisées par les associations (subventions, tarification / dotation globale de fonctionnement, prestations de services, ressources privées, générosité du public), ainsi que l'évolution de leur patrimoine financier, font l'objet d'une attention particulière. À ces fins, la mission a exploité les données de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), de l'Union des recouvrements des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) et de la Banque de France relatives au secteur associatif, ainsi que la littérature académique relative aux modèles économiques associatifs. Le recours au bénévolat constitue un élément important du modèle économique des associations. Il est étudié en profondeur dans l'annexe I.B.

Dans un troisième temps, une analyse financière des comptes d'un échantillon d'associations est effectuée. La mission a choisi d'analyser l'échantillon constitué des 65 associations qui, parmi les 100 associations ayant reçu le plus de financements de l'État en 2023, ont rendu publics leurs comptes annuels de 2023 à la date du 19 février 2025. La mission s'est en particulier intéressée à la trésorerie de ces associations, un bon indicateur de potentiels dysfonctionnements du financement public à leur encontre. Une trésorerie très élevée peut être liée à un mauvais calibrage du soutien public, ne permettant pas qu'il contribue à la mise en œuvre des missions de l'association. *A contrario*, une trésorerie faible expose l'association à des tensions de liquidités qui limitent sa capacité à mettre en œuvre les projets ou l'objet social pour lesquels elle est financée. La trésorerie permet également d'estimer la capacité d'une association à faire face à une raréfaction de ses ressources et donc à des problèmes de liquidités à court terme.

Cet indicateur n'est toutefois pas suffisant pour évaluer la santé financière globale de l'associations, les besoins en trésorerie étant variables selon les secteurs d'activités et la structure de produits et de coûts des associations. Il ne permet pas non plus de mesurer les effets d'une potentielle baisse durable des financements aux associations, la trésorerie d'un organisme permettant seulement de faire face à une variation ponctuelle de ses ressources financières ou de ses charges.

La documentation des économies potentielles liées à un meilleur calibrage du financement public selon la santé financière des associations a été effectué sur la base des données de cet échantillon. Des mesures d'économies concernant un panel plus large d'associations demeurent donc à quantifier.

Enfin la présente annexe cite nommément les associations de l'échantillon analysé. Cependant, si une analyse peut être tirée des tendances globales observées au sein de cet échantillon, la mission n'a pas eu pour but de mener une analyse financière individuelle de chacune de ces associations. Ces dernières n'ont pas pu être toutes rencontrées par la mission. Toute considération sur la situation financière d'une association en particulier, tirée des analyses présentées ci-après, devra donc être prise avec précaution.

Encadré 1 : Méthodologie d'analyse des 100 associations et fondations ayant reçu le plus de financements de l'État en 2023

Les analyses financières développées dans cette annexe s'appuient sur une **analyse des comptes annuels de 65 des 100 associations et fondations ayant reçus le plus de financements de l'État en 2023**, d'après le jaune budgétaire « Effort financier de l'État en faveur des associations » portant sur l'année 2023, dont le périmètre a été retraité pour correspondre à celui de la mission. Ces 65 associations sont celles ayant publié leurs comptes de l'année 2023 au 19 février 2025.

Ces 65 associations et fondation de l'échantillon reçoivent en moyenne 35,2 M€ de financements de l'État, et 19 M€ en médiane. Au total, les financements de l'État à destination de ces associations et fondations s'élèvent à 2,29 Md€, soit 25,8 % des financements de l'État aux associations et fondations recensés par le jaune budgétaire sur le périmètre de la mission.

Cet échantillon n'est pas représentatif de la situation financière de l'ensemble du secteur associatif en 2023, mais représente une estimation de l'état financier des plus grandes associations et fondations récipiendaires de fonds publics importants. Cet échantillon représente 7,3 % (3,95 Md€) de la masse salariale totale du secteur des associations et fondations (53,9 Md€).

Les ratios financiers, fonds de roulement et besoin en fonds de roulement (BFR) ont été calculés par la mission, en intégrant les produits et charges constatés d'avance au calcul du fonds de roulement et du BFR. L'excédent ou déficit de l'exercice n'a pas été intégré à ces calculs.

La trésorerie disponible, utilisée dans la présente annexe pour évaluer la situation financière des associations, est composée des valeurs mobilières de placement, des instruments de trésorerie et des disponibilités déclarés à l'actif du bilan des associations.

Enfin, les subventions et concours publics déclarés aux comptes de résultat des associations comprennent les financements des institutions internationales (Union européenne, Nations-Unies) et des administrations de la sécurité sociale (tarification pour les établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS), subventions des caisses des allocations familiales (CAF), etc.), se situant hors du périmètre de la mission. Si l'utilisation de ces données permet d'évaluer la dépendance au soutien public des associations, elle ne constitue pour autant pas une base pour évaluer les économies potentielles à réaliser dans le champ de la mission. Aussi, l'analyse s'appuie également sur les financements reçus par l'État en 2023 tels que comptabilisés au sein du jaune budgétaire.

Source : Mission.

1. Les associations, soumises à un plan comptable spécifique, ne respectent pas toutes l'obligation de publication des comptes au Journal officiel

1.1. Le plan comptable des associations, établi par l'Autorité des normes comptables (ANC), régit la présentation des comptes et leur contenu

1.1.1. Des obligations relatives au format comme au contenu des comptes s'appliquent aux plus grandes associations

Les normes régissant la comptabilité des associations diffèrent selon leur taille, leur activité, et selon l'exercice ou non d'une activité lucrative. Les associations soumises aux règles du plan comptable des associations, établi par l'Autorité des normes comptables (ANC), et régissant la tenue et la présentation des comptes¹, sont les suivantes :

- ◆ les associations bénéficiant d'une ou plusieurs aides publiques dont le montant annuel cumulé dépasse 153 000 €, ou recevant des dons dépassant ce montant ;
- ◆ les associations remplissant deux des trois critères suivants : un bilan supérieur à 3,1 M€, un bilan supérieur à 1,55 M€, des effectifs dépassant 50 salariés ;
- ◆ les associations exerçant une activité commerciale et fiscalisée ;
les associations financées par les collectivités territoriales à plus de 50 % de leur budget ou pour plus de 75 000 € ;
- ◆ les associations reconnues d'utilité publique ;
- ◆ les organismes paritaires agréés ;
- ◆ les associations qui sollicitent l'agrément d'une autorité publique et qui, de ce fait, font l'objet d'une convention fixant les conditions de l'agrément (sauf si une loi précise ces conditions) ;
- ◆ les associations ayant pour but exclusif l'assistance, la bienfaisance, la recherche scientifique ou médicale et reconnues comme telles par arrêté ;
- ◆ les associations gérant des établissements du secteur sanitaire et social ;
- ◆ les associations d'intérêt général recevant des versements par l'intermédiaire d'associations relais ;
- ◆ les organismes faisant appel à la générosité publique ;
- ◆ les groupements politiques et les associations de financement électoral ;
- ◆ les associations qui émettent des valeurs mobilières ;
- ◆ les groupements sportifs sous forme d'association à statut particulier, et les fédérations sportives.

¹ Source : La comptabilité associative - Associations.gouv.fr.

De surcroît, une obligation législative concernant la publication d'informations relatives aux rémunérations des trois plus hauts dirigeants et à leurs avantages en natures incombe aux associations dont le budget annuel est supérieur à 150 000 € et qui reçoivent un montant de subventions supérieur à 50 000 €, en vertu de l'article 20 de la loi du 23 mai 2006 relative au volontariat associatif et à l'engagement éducatif. Certaines associations ne respectent pas cette obligation : l'opérateur de compétences (OPCO) Akto a ainsi fait l'objet d'un rappel au droit de la Cour des comptes pour non publication de ces informations². Au total, parmi les quinze associations recevant le plus de financements de l'État et ayant publié leurs comptes en 2023, quatre ne remplissent pas cette obligation³.

1.1.2. La modification du plan comptable des associations en 2018, applicable depuis 2020, a précisé la comptabilisation du financement public aux associations au sein des comptes annuels associatifs

Le plan comptable régit la présentation du bilan comptable, du compte de résultat, et des annexes aux comptes annuels. Le règlement n° 99-01 adopté le 16 février 1999 par le Comité de la réglementation comptable et relatif aux modalités d'établissement des comptes annuels des associations et fondations a été abrogé au 31 décembre 2019, et remplacé par **le règlement n° 2018-06 du 5 décembre 2018⁴ relatif aux comptes annuels des personnes morales de droit privé à but non lucratif**, applicable depuis le 1^{er} janvier 2020. Le plan comptable d'une association doit ainsi contenir un bilan, un compte de résultat, et une annexe comprenant, entre autres, un tableau de variation des fonds propres au cours de l'année écoulée, un compte de résultat par origine et destination (CROD), et un compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public.

Ce règlement a renforcé la précision des informations contenues dans l'annexe aux comptes annuels. De plus, concernant la comptabilisation du financement public aux associations au compte de résultat, il prévoit :

- ◆ la comptabilisation de provisions pour reversement de subvention d'exploitation si les conventions d'attributions de subventions comportent des clauses suspensives ou résolutoires ;
- ◆ la distinction entre les subventions et les autres contributions financières publiques (« concours publics »), définis comme « *des contributions financières d'une autorité administrative qui ne sont pas des subventions* », dont les reversements de participations, contributions ou taxes par un organisme collecteur⁵.

Concernant la comptabilisation des contributions en nature (bénévolat, dons), le plan comptable relatif aux associations prévoit leur chiffrage dans un tableau joint au compte de résultat, si elles représentent un élément essentiel de l'activité de l'association et si l'association est en mesure de les valoriser monétairement⁶. Il n'est pas possible, sauf précisions dans les annexes, de retracer au sein des comptes des associations les contributions en nature apportées par le secteur public (prêt de locaux ou d'équipement, par exemple).

² *Source* : Cour des comptes, L'opérateur de compétences des entreprises et des salariés des services à forte intensité de main d'œuvre (Opco Akto), 18 février 2025.

³ Akto, Uniformation, la Fondation nationale des sciences politiques, et l'Association nationale de la recherche et de la technologie.

⁴ *Source* : Autorité des normes comptables, Règlement n° 2018-06 du 5 décembre 2018 relatif aux comptes annuels des personnes morales de droit privé à but non lucratif.

⁵ *Source* : Institut ISBL, La réforme du cadre comptable des associations en 2020.

⁶ Article 211-2 du règlement ANC n° 2018-06 du 5 décembre 2018.

Ce règlement a été de nouveau modifié par le règlement n° 2022-04 du 30 juin 2022⁷, avec modification effective au 1^{er} janvier 2025 : ces modifications n'ont donc pas d'impact sur les comptes annuels des associations de 2023 analysés par la mission. Ces modifications concernent les financements aux associations provenant de l'étranger, en application de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République.

1.1.3. Les opérateurs de compétences et les associations gestionnaires d'établissements et services sociaux et médico-sociaux utilisent une comptabilité spécifique

Le plan comptable s'applique « *sous réserve de règles comptables spécifiques établies par l'Autorité des normes comptables* » :

- ♦ de telles règles spécifiques existent pour les OPCO, en application du règlement de l'ANC n° 2019-03 du 5 juillet 2019⁸, modifié à deux reprises en 2023 ;
- ♦ de même, les associations actives dans les secteurs sociaux et médico-sociaux sont soumises au règlement n° 2019-04 du 8 novembre 2019 relatif aux activités sociales et médico-sociales gérées par des personnes morales de droit privé à but non lucratif⁹.

Les comptes de résultat des OPCO ne suivent pas la structure du plan comptable des associations. Ils sont subdivisés en charges et produits de formation et de fonctionnement. Les OPCO doivent néanmoins, selon l'article R. 6332-23 du code du travail, publier « *les comptes annuels des opérateurs de compétences et le rapport du commissaire aux comptes en application du 6° de l'article L. 6332-1, sans préjudice de l'application des dispositions de l'article L. 612-4 du code de commerce* ».

Lors de la concaténation des comptes annuels des associations effectuée par la mission (cf. partie 3), pour permettre une comparaison des comptes des OPCO avec les autres comptes associatifs, les choix suivants ont été faits :

- ♦ les produits d'exploitation sont la somme des produits de formation et des produits de fonctionnement ;
- ♦ les charges d'exploitation sont la somme des charges de formation et des charges de fonctionnement ;
- ♦ les subventions et concours publics correspondent aux subventions de formation et de fonctionnement (si renseignées) ainsi qu'aux versements (dotation et péréquation) de France Compétences ;
- ♦ les ventes de biens et services, salaires et traitements, ainsi que les achats et charges externes n'ont pu être renseignés pour certains opérateurs, car non isolés au sein du compte de résultat.

⁷Source : Autorité des normes comptables, Règlement ANC n° 2022-04 du 30 juin 2022.

⁸Source : Autorité des normes comptables, Règlement n° 2019-03 du 5 juillet 2019 relatif aux comptes annuels des organismes paritaires de la formation professionnelle et de France Compétences.

⁹Source : Autorité des normes comptables, Règlement n° 2019-04 du 8 novembre 2019 relatif aux activités sociales et médico-sociales gérées par des personnes morales de droit privé à but non lucratif.

Les associations gérant des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS)¹⁰ sont soumises à un contrôle budgétaire spécifique par les autorités administratives qui les financent, régi par le code de l'action sociale et des familles (CASF). Ce contrôle a un impact sur les informations devant figurer au bilan comme au compte de résultats des associations :

- ◆ les fonds propres et fonds dédiés sous gestion contrôlée des activités sociales et médico-sociales font l'objet d'un chiffrage spécifique au sein des fonds propres ;
- ◆ de même, les produits issus des activités sous gestion contrôlée sont isolés au sein du compte de résultat.

Lors de la concaténation des comptes annuels des associations par la mission, les activités des ESSMS sous gestion contrôlée et les autres activités des associations n'ont pas été distinguées dans leur contribution au bilan ou au compte de résultat.

1.2. Les obligations légales de certification et de publications ne sont pas respectées par l'ensemble des associations

Aux termes de l'article L. 612-4 du code de commerce et du décret n° 2001-495 du 6 juin 2001, toute association (ou fondation) **ayant reçu annuellement une ou plusieurs subventions dont le montant global dépasse 153 000 €** doit établir des comptes annuels comprenant un bilan, un compte de résultat et une annexe (en comptabilité d'engagement), faire certifier ces comptes par un commissaire aux comptes, et assurer leur publicité.

En outre, selon le décret n° 2009-540 du 14 mai 2009 portant sur les obligations des associations et des fondations relatives à la publicité de leurs comptes annuels, ces associations doivent assurer la publicité de leurs comptes annuels et du rapport du commissaire aux comptes sur le site Internet de la direction de l'information légale et administrative (DILA) dans les trois mois à compter de l'approbation des comptes par l'organe délibérant statutaire. Ces comptes doivent donc être publiés au Journal officiel des associations et fondations d'entreprises (JOAFE).

Le site internet l'Annuaire des Entreprises¹¹ donne accès à l'ensemble des informations légales publiques des associations (date de création, actes et statuts, labels), dont les données financières, en orientant l'utilisateur vers le JOAFE.

Toutes les associations ne respectent pas leurs obligations de publication des comptes annuels certifiés. Les chambres régionales des comptes (CRC) sont amenées à rappeler cette obligation (CRC Ile-de-France, *Commune de Stains*, 3 octobre 2019¹²). Le non-respect de ces obligations légales de publication des comptes touche également les associations récipiendaires de fonds publics importants. En effet, sur les 100 associations bénéficiant des financements de l'État les plus importants en 2023 (d'après le jaune budgétaire « Effort financier de l'État en faveur des associations », retraité pour correspondre au périmètre d'étude de la mission (cf. annexe III.A)), seules 65 ont publié leurs comptes de 2023 ; 23 associations n'ont publié aucun compte depuis 2022 inclus. Parmi ces dernières, 5 n'en ont publié aucun au JOAFE depuis leur création. Ces comptes sont en outre publiés au format PDF, rendant chronophage l'exploitation de leurs données, et limitant ainsi l'utilisation et le partage de ces données par tout utilisateur, dont les administrations.

¹⁰ Définis à l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF).

¹¹ *Source : DILA, L'Annuaire des Entreprises françaises : les informations légales officielles de l'administration.*

¹² *Source : Observatoire de l'éthique publique, note #16 du 8 février 2021, Pour un contrôle effectif de l'emploi des subventions versées au secteur associatif par les collectivités locales, Stéphanie Damarey.*

ANNEXE I.D

Enfin, 2 associations parmi les 100 plus grands bénéficiaires de financements de l'État en 2023¹³ ont publié leurs comptes annuels sur leur site internet, sans que ces derniers soient publiés au JOAFE. Ces comptes ont également été analysés par la mission.

Tableau 1 : Date de la dernière publication des comptes annuels des 100 associations ayant reçu le plus de financements de l'État en 2023

	Comptes publiés en 2023	Comptes publiés en 2022 (mais non en 2023)	Comptes non publiés depuis 2022 inclus	Total
Nombre d'associations	65	12	23	100

Source : JOAFE, publications en ligne des associations, mission.

Tableau 2 : Les 100 associations ayant reçu le plus de financement de l'État en 2023, classées en fonction du montant reçu en 2023

Dénomination	Financements reçus de l'État en 2023 (en M€)	Publication des comptes au JOAFE en 2023
Coallia	234	Oui
Croix rouge française	188	Oui
Fongecfa transport	150	Non
Association Aurore	115	Oui
Groupe SOS Solidarités	105	Oui
Fondation de l'armée du salut	90	Oui
Emmaüs solidarité	78	Oui
Fondation nationale des sciences politiques	77	Oui
France terre d'asile	76	Oui
Comité d'organisation des jeux olympiques et paralympiques	75	Non
France Horizon	73	Oui
Association nationale de la recherche et de la technologie	67	Oui
Institut Pasteur	65	Oui
Cités Caritas	65	Non
Centre d'action sociale protestant	62	Oui
Equalis	53	Oui
Uniformation	53	Oui
Akto	48	Oui
Entraide Pierre Valdo	45	Non
Opérateur de compétences interindustriel	41	Non
Forum réfugiés	35	Oui
Association de gestion du fonds paritaire national	33	Oui
Mieux être et le logement des isolés	32	Oui
Agir pour le lien social et la citoyenneté	31	Oui
Solidarités international	30	Oui
Agence d'aide à la coopération technique et au développement	28	Oui
La Ligue de l'enseignement	27	Oui
Alteralia	27	Oui
Opérateur de compétences des entreprises de proximité	26	Oui
Groupe SOS jeunesse	25	Non
Agence universitaire de la francophonie	25	Non
Association Est accompagnement	24	Non
Siao 67	23	Oui
Première urgence internationale	22	Oui
Empreintes	22	Oui

¹³ Afdas, Atlas Soutenir Les Compétences.

ANNEXE I.D

Dénomination	Financements reçus de l'État en 2023 (en M€)	Publication des comptes au JOAFE en 2023
Fonjep	22	Non
Les restaurants du cœur	21	Oui
Espace social éducation réinsertion réflexion	20	Non
Éducation et plein air finances	20	Oui
Association accueil et réinsertion sociale	20	Oui
Fédération française des banques alimentaires	19	Oui
Action contre la faim	19	Oui
Atlas soutenir les compétences	19	Non
La vie active	19	Oui
Fondation d'Aguesseau	19	Oui
Alfa 3A	18	Oui
ISSUE	18	Non
Aidaphi	17	Oui
Les arts décoratifs	17	Non
Arsea	17	Oui
Union crépière Robert Monnier	17	Non
Association laïque pour l'éducation, la formation, la prévention et l'autonomie	16	Oui
Aide sociale à l'hébergement	16	Non
La chaîne de l'espoir	16	Oui
Amicale du nid	16	Non
Association régionale pour l'insertion, le logement et l'emploi	16	Non
Foyer Notre Dame Des Sans Abri	16	Non
Association catalane d'actions et de liaisons	16	Non
Viltais	15	Non
Association morbihannaise d'insertion sociale et professionnelle	15	Non
Formiris	15	Oui
Horizon amitié	15	Oui
Association fondation étudiante pour la ville	15	Oui
AGFRAF	15	Non
Institut du monde arabe	15	Oui
Le Pont	15	Oui
Afeji Hauts De France	15	Oui
La sauvegarde du nord	14	Oui
Anef 03 63	14	Oui
Cité internationale universitaire de Paris	14	Non
Gestion services sociaux de l'UDAF Nord	14	Non
La Sasson	14	Non
Sauvegarde 56	13	Oui
Association Addsea	13	Non
Centre accueil information orientation	13	Non
Fédération Handicap International	13	Oui
Émergence-s	13	Non
Médecins du monde	13	Oui
Association service contrôle judiciaire enquêtes	13	Oui
Accueil et promotion	13	Oui
Agecfa Voyageurs	13	Non
Association départementale accueil et réadaptation sociale	12	Oui
Afdas	12	Non
Opérateur de compétence de la construction	12	Oui
Acces	12	Oui
Association régionale pour le logement et l'insertion par l'activité	12	Non
Atinord	12	Oui

Dénomination	Financements reçus de l'État en 2023 (en M€)	Publication des comptes au JOAFE en 2023
Fondation Cos Alexandre Glasberg	12	Oui
Union départementale des associations familiales Moselle	12	Oui
Association accueil sans frontières 67	12	Non
Diaconat protestant	12	Non
Fondation Diaconesses de Reuilly	12	Oui
Audacia, un autre visage de la solidarité	12	Non
Association Ysos	12	Oui
Association Tarmac	12	Non
Institut de l'élevage	12	Non
Association le Mas	11	Oui
Opcommerce	11	Oui
Solidarité alimentaire France	11	Non
Association laïque le Prado	11	Oui

Source : Mission.

1.3. Un meilleur suivi des données financières des associations par les tiers financeurs publics est nécessaire

La publication des comptes annuels des associations soumises à cette obligation demeure parcellaire. La majorité des associations étant non-assujetties à l'impôt sur les sociétés, la publication des comptes annuels est d'autant plus importante pour connaître leur situation financière, et ainsi améliorer la pertinence du soutien public au secteur associatif.

En outre, **le degré de précision des annexes, bien qu'encadré par le plan comptable, reste variable selon les associations.**

Ainsi, les associations sont tenues de préciser les catégories d'autorités administratives (Union européenne, État, administrations de la sécurité sociale, collectivités territoriales) à l'origine des subventions ou concours publics déclarés au compte de résultat¹⁴. Or, cette information n'apparaît pas systématiquement dans les comptes publiés au Journal officiel et analysés par la mission : 19 associations sur les 65 étudiées ne renseignent pas l'origine des subventions et concours publics par catégories d'administrations, dont quatre car les annexes aux comptes annuels n'ont pas été publiées au Journal officiel. Parmi ces associations, quatre gèrent des ESSMS et précisent la part des subventions et concours publics provenant de la tarification des activités de ces établissements par les administrations de la sécurité sociale, conformément à l'article 152-1 du règlement n° 2019-04 du 8 novembre 2019 relatif aux activités sociales et médico-sociales gérées par des personnes morales de droit privé à but non lucratif. L'obligation de publier l'origine des subventions par type d'administration publique semble mal comprise par les associations gestionnaires d'ESSMS, qui sont pourtant également soumises à ces dispositions du règlement n° 2018-06 du 5 décembre 2018, le règlement n° 2019-04 du 8 novembre 2019 ne comprenant pas de dispositions contraires.

À l'inverse, certaines associations¹⁵ vont au-delà des obligations légales et détaillent les subventions reçus entre ministères, services déconcentrés, branches de la sécurité sociale, ou opérateurs de l'État, voire par projet.

¹⁴ Article 431-9 du règlement n° 2018-06 du 5 décembre 2018.

¹⁵ Comme l'Institut Pasteur, la Fédération française des banques alimentaires, ou La chaîne de l'espoir.

Un meilleur suivi des données financières des associations est donc nécessaire pour que les administrations finançant les associations puissent apprécier leur santé financière et donc l'impact des variations du financement public aux associations sur leur activité.

Proposition n° 1 : Rappeler aux associations l'obligation de publication des comptes au Journal officiel des associations et fondations d'entreprise (JOAFE), pour les associations recevant plus de 153 000 € de subventions, ainsi que l'obligation de publier le financement public par type d'administration publique aux annexes des comptes annuels [Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative - DJEPVA].

Afin de renforcer l'effectivité des dispositions existantes relatives à la transparence financière des associations, la circulaire n° 5811-SG du 29 septembre 2015 relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations pourrait être mise à jour en formulant explicitement la nécessité pour les services instruisant les subventions de vérifier systématiquement le respect par les associations subventionnées de leurs obligations de publication des comptes annuels. La mission préconise donc une mise à jour de cette circulaire par la DJEPVA.

Proposition n° 2 : Rendre obligatoire la publication des données financières issues des comptes annuels sous forme électronique, dans un standard ouvert aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé, pour permettre une meilleure appropriation de ces données par les usagers, et notamment les administrations publiques [DJEPVA]. En cohérence avec l'objectif « Dites-le nous une fois », ces données pourraient par la suite être versées dans les logiciels Le Compte Asso ou Démarches simplifiées et être utilisées par de multiples administrations publiques dans leurs processus d'octroi de financements publics. Cette démarche réduirait les demandes de documents aux associations et donc les démarches administratives associées à la demande de subventions. Cette obligation ne s'appliquerait par ailleurs qu'aux plus grandes associations, soumises à l'obligation de publication des comptes au JOAFE, et donc recevant plus de 153 000 € de fonds publics.

Cette proposition pourrait être intégrée à une nouvelle version du décret n° 2009-540 du 14 mai 2009 portant sur les obligations des associations et des fondations relatives à la publicité de leurs comptes annuels.

2. Les modèles économiques des associations reposent de façon différenciée sur les ressources publiques et sur une pluralité de recettes d'activité

2.1. Les associations bénéficient de sources de financements diversifiées, dont 45 % de financements publics en 2018

Les associations disposent de modèles de financement s'appuyant de façon hétérogène sur le soutien public. Les ressources des associations comptabilisées dans les produits d'exploitation proviennent ainsi :

- ◆ des cotisations de leurs adhérents ;
- ◆ de la générosité du public : dons manuels, mécénat d'entreprise, legs, donations et assurances-vie ;
- ◆ des subventions et concours publics, provenant d'institutions internationales, de l'Union européenne, de l'État, des administrations de sécurité sociale ou des collectivités territoriales. Les concours publics comprennent toute autre forme de financement public n'étant pas des subventions, dont les versements de participations, contributions ou taxes par un organisme collecteur¹⁶ ;
- ◆ de la vente de biens et services (dont prestations de services au bénéfice d'un acteur public) ;
- ◆ de contributions financières ne relevant ni de la générosité, ni du financement public.

Les associations bénéficient en outre de contributions volontaires en nature (dons en nature, bénévolat, mise à disposition de locaux), dont les montants sont parfois estimés dans les comptes annuels.

Enfin, les associations ont recours, de façon limitée, à l'endettement.

Encadré 2 : Données utilisées pour appréhender les budgets associatifs

La mission utilise principalement les données de l'INSEE et de l'URSSAF pour appréhender la situation financière du secteur associatif.

L'enquête « Situation des associations en 2018 » a été collectée par l'INSEE fin 2019 et publiée en 2021. Son objectif est de fournir des données sur l'ensemble des associations relevant de la loi 1901 et assimilées, ayant eu au moins un jour d'existence administrative en 2018. Les principaux thèmes abordés portent sur leurs activités, leurs ressources humaines et financières, leurs dépenses, leur organisation, leur rayon d'intervention et leur appartenance à des réseaux. Il s'agit de la deuxième enquête de l'INSEE, après celle collectée en 2014. Dans le cadre de cette enquête, 34 200 associations implantées en France ont été interrogées : pour moitié, des associations employeuses (ayant eu une masse salariale non nulle en 2018) et pour moitié, des associations non employeuses.

176 associations dites « collectrices », chargées de collecter et de redistribuer des fonds, ne sont pas prises en compte dans les données de l'enquête, car leurs ressources n'ont pas été évaluées.

L'enquête procède à une typologie des ressources des associations, distinguant, en particulier, les subventions des recettes d'activités d'origine publique. Néanmoins, l'appréhension de ces catégories varie au sein du secteur associatif, aboutissant à une hétérogénéité des classements comptables des recettes publiques dans les réponses à l'enquête.

¹⁶ Article 142-9 du règlement n°2018-06 du 5 décembre 2018

L'autre source de données à ce sujet est l'enquête *Le Paysage associatif français*¹⁷, menée à quatre reprises depuis 2005 par les chercheurs Lionel Prouteau et Viviane Tchernonog. Cette enquête présente certaines limites :

- l'enquête repose sur l'exploitation des réponses à un questionnaire transmis aux associations par le biais des communes et des intercommunalités, canal privilégié par les auteurs pour constituer l'échantillon et adresser aux associations répertoriées par les services communaux leur questionnaire composé d'une centaine de questions ;
- les auteurs précisent avoir procédé au recodage d'un quart des questionnaires sur le secteur d'activité, donnée sur laquelle repose l'analyse des logiques d'action, des financements et des relations avec la puissance publique, sans mettre à disposition les bases de données antérieures comme postérieures au recodage ;
- les auteurs indiquent la méthode retenue dans l'édition 2023, nouvelle par rapport aux éditions précédentes, pour estimer le nombre d'associations en activité. Ils ont extrapolé à la France entière les résultats obtenus en Loire-Atlantique (traitement des fichiers du répertoire national des associations (RNA) et questionnaires et enquêtes auprès d'un échantillon de 350 associations). S'agissant des associations employeuses, leur nombre a été déduit de l'exploitation de la base tous salariés (BTS) de 2020. Ils sont ainsi parvenus à une estimation de 1,37 million d'associations actives à l'échelle nationale ;
- les auteurs ont eu à leur disposition, pour l'enquête de 2023, une base de 6 013 questionnaires exploitables pour 6 052 associations ayant participé à l'enquête. Ils ont constitué un « échantillon théorique » redressé et extrapolé les résultats à la France entière en multipliant les moyennes observées par le nombre d'associations. Ils indiquent avoir procédé à des tests de cohérence et redressement des données atypiques, sans que ces tests ou les bases de données qui en résultent n'aient été communiqués à des services statistiques ministériels.

Ainsi, les sources administratives ont été privilégiées par la mission, bien que ces dernières remontant à 2018 et ne permettent pas de mesurer l'évolution des ressources financières des associations sur période longue.

Source : Lionel Prouteau et Viviane Tchernonog, Le paysage associatif français - mesures et évolutions, 4ème édition, Lefebvre Dalloz Editions, août 2023, INSEE, mission.

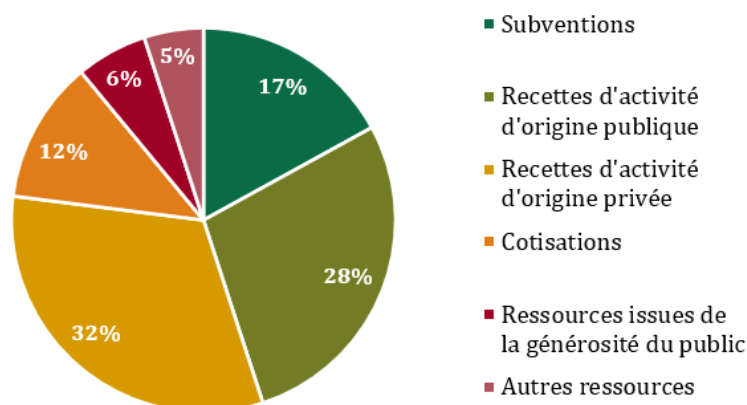
2.1.1. Le financement public représente 45 % en moyenne des ressources des associations en 2018, une dépendance davantage marquée pour les associations employeuses

Pour l'ensemble des associations, selon l'enquête « Situation des associations » de l'INSEE portant sur l'année 2018¹⁸, **le financement public** (subventions et recettes d'activité d'origine publique¹⁹) **représente, en moyenne, 45 % des ressources financières totales.**

¹⁷*Source : Lionel Prouteau et Viviane Tchernonog, Le paysage associatif français - mesures et évolutions, 4ème édition, Lefebvre Dalloz Editions, août 2023.*

¹⁸*Source : INSEE, 1,3 million d'associations : des hôpitaux et Ehpad aux associations de parents d'élèves et aux clubs de gym – Les associations actives en 2018, 2021.*

¹⁹ Ces recettes d'activités d'activité d'origine publique sont les ventes de biens ou prestations de service à des personnes morales de droit public. Elles comprennent également les produits issus de la tarification pour les ESSMS.

Graphique 1 : Sources de financement des associations (en % des ressources totales) en 2018

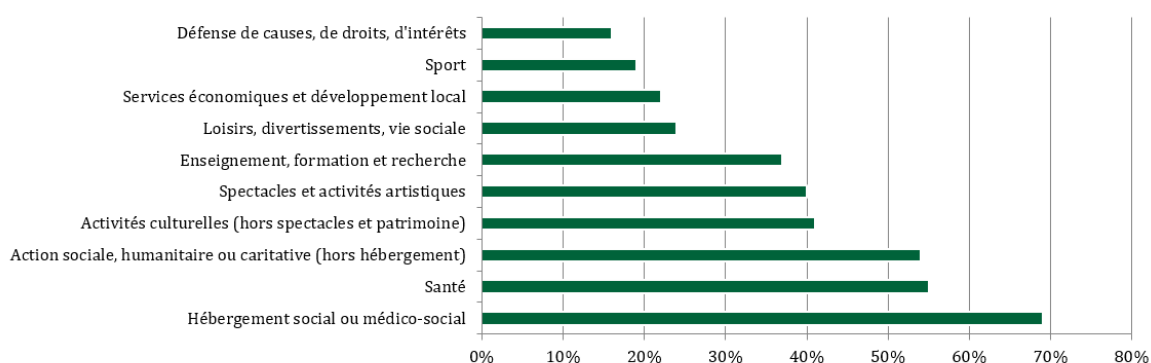
Source : INSEE, mission.

Note : Les recettes d'activité d'origine publique comprennent les ventes de biens et services à des personnes morales de droit public, ainsi que les produits d'activité issus de la tarification des ESSMS.

Le recours au financement public est davantage marqué pour les associations employant au moins un salarié (49 % de leurs ressources) que pour les associations n'employant aucun salarié (11 % de leurs ressources).

Le recours au financement public diffère également sensiblement en fonction du secteur d'activité :

- ◆ les associations actives dans le secteur de l'hébergement social ou médico-social dépendent en majorité du financement public (69 %) ;
- ◆ à l'inverse, les associations sportives, ou encore de défense de causes, de droits ou d'intérêts, dépendant en moyenne à moins de 20 % des ressources publiques.

Graphique 2 : Part de financement public dans les ressources des associations (en % des ressources totales) selon le domaine d'activité en 2018

Source : INSEE, mission.

Enfin, les fondations disposent d'une structure de financement particulière. Selon le baromètre de la philanthropie de la Fondation de France²⁰ :

- ♦ les fondations distributives, dont la majorité des activités consiste en la collecte et la redistribution de fonds, disposent de ressources issues à 72 % de la générosité du public ;
- ♦ les fondations gestionnaires d'ESSMS disposent de ressources issues à 52 % de recettes d'activités publiques et à 15 % de subventions.

2.1.2. La part du soutien public dans les ressources des associations est proportionnellement plus élevée pour les associations récipiendaires de financements de l'État importants

Au sein d'un échantillon de 63 associations²¹, la dépendance aux soutiens publics est plus marquée. Parmi les associations étudiées, 29 dépendant des subventions²² et concours publics à plus de 80 % des produits d'exploitation (tableau 3). Ce ratio est supérieur à 50 % pour 45 des 63 associations étudiées. Pour cet échantillon, **la moyenne du ratio « subventions et concours publics / produits d'exploitations » s'élève à 68 %.**

Le recours aux financements publics dans cet échantillon est proche de celui des organismes à but non lucratif dans d'autres pays de l'OCDE (58 % en Belgique, 67 % au Canada en intégrant les dépenses fiscales²³).

Tableau 3 : Associations les plus dépendantes du soutien public parmi les 63 associations étudiées (ratio supérieur à 90 %)

Dénomination de l'association	Ratio subventions et concours publics / produits d'exploitation (en %)
Formiris	99,2
Première urgence internationale	98,6
Association fondation étudiante pour la ville	98,6
Opcommerce	97,9
Association laïque le Prado	96,4
Opérateur de compétence des entreprises de proximité	93,8
Empreintes	92,0
Centre d'action sociale protestant	91,9
France terre d'asile	91,2
Atlas soutenir les compétences	91,2
Fondation Diaconesses de Reuilly	91,1
Aidaphi	90,5

Source : Comptes annuels des associations, mission.

La forte dépendance aux soutiens publics est, pour certaines associations, liée à **l'accomplissement d'une mission prévue par la loi**, comme pour les OPCO.

²⁰ Source : Observatoire de la philanthropie de la Fondation de France, Baromètre annuel de la philanthropie – les fondations et fonds de dotation en France, édition 2024.

²¹ Cet échantillon comprend les 65 associations dont les comptes annuels de 2023 ont été analysés, à l'exception de l'ANRT et de l'association Le Mas, faute de données fiables dans les comptes annuels.

²² Comprenant les subventions d'exploitation et la quote-part des subventions d'investissement réintégrée au cours de l'exercice au compte de résultat, selon l'article 432-8 du règlement ANC n°2018-06 du 5 décembre 2018.

²³ Source : Données transmises par le réseau des attachés fiscaux de la DGFIP.

En revanche, pour d'autres associations, la forte dépendance au soutien public ne paraît pas justifiée par les spécificités du secteur d'intervention. Par exemple, Première Urgence Internationale fait partie des associations les plus dépendantes au soutien public de l'échantillon, tandis que des associations œuvrant dans le domaine de la solidarité internationale, comme Médecins du monde (37,4 % des produits d'exploitation proviennent des subventions et concours publics) ou Solidarité Internationale (39,6 %), ont proportionnellement moins recours au soutien public.

2.1.3. Le ressources d'activité d'origine privée sont minoritaires, à 32 % du budget des associations, tandis que la générosité du public est faible, à 6 % du budget.

Selon l'enquête associations de l'INSEE (données de 2018), les **recettes d'activité d'origine privée**, qui comprennent les ventes de biens et prestations de service à des personnes morales de droit privé, constituent **la deuxième source de financement des associations, à hauteur de 32 % de leur budget**, en moyenne.

Les ressources issues de la générosité du public représentant quant à elles 6 % des ressources totales des associations :

- ◆ les dons des particuliers s'élèvent en moyenne à 3 % des ressources des associations ;
- ◆ le mécénat, parrainage ou *sponsoring* d'entreprises, à 2 % ;
- ◆ les donations, legs, et libéralités, à 1 %.

Le recours à la générosité du public est concentré sur quelques structures associatives, dépendantes de ces ressources. À titre d'exemple, les legs et donations représentent 58,0 % des produits d'exploitation de l'association Les petits frères des pauvres en 2023 ; 88,4 % de ses produits sont issus de la générosité du public.

2.1.4. Les ressources d'origine privée sont minoritaires pour les associations récipiendaires de financements de l'État importants

Au sein de l'échantillon de 65 associations constitué à partir du jaune budgétaire, les **ressources liées à la générosité du public dépassent 5 % des produits d'exploitation pour 9 associations**, et 50 % pour deux associations, sur les 65 étudiées. Ces associations sont aussi celles dépendant le moins des subventions et concours publics. Ces dernières sont principalement bénéficiaires de dons manuels (59 % des ressources issues de la générosité du public en moyenne), et, dans une moindre mesure, de legs, donations et assurances-vie. Parmi ces 9 associations, seule la Fédération française des banques alimentaires a principalement recours au mécénat (74,5 % des ressources liées à la générosité du public en 2023).

Tableau 4 : Associations étudiées dont les ressources liées à la générosité du public dépassent 5 % des produits d'exploitation, en 2023

Dénomination de l'association	Ressources liées à la générosité du public (en M€)	Produits d'exploitation (en M€)	Ratio (en %)
Les restaurants du cœur	157,0	210,1	74,7
Médecins du Monde	90,8	157,2	57,8
La chaîne de l'espoir	15,9	33,5	47,4
Institut Pasteur	93,9	321,8	29,2
Fédération française des banques alimentaires	9,3	46,6	19,9
Action contre la faim	47,0	298,8	15,7
Croix rouge française	145,6	1 666,3	8,7
Fondation de l'armée du salut	17,6	235,2	7,5

ANNEXE I.D

Dénomination de l'association	Ressources liées à la générosité du public (en M€)	Produits d'exploitation (en M€)	Ratio (en %)
Emmaüs solidarité	5,0	99,6	5,0

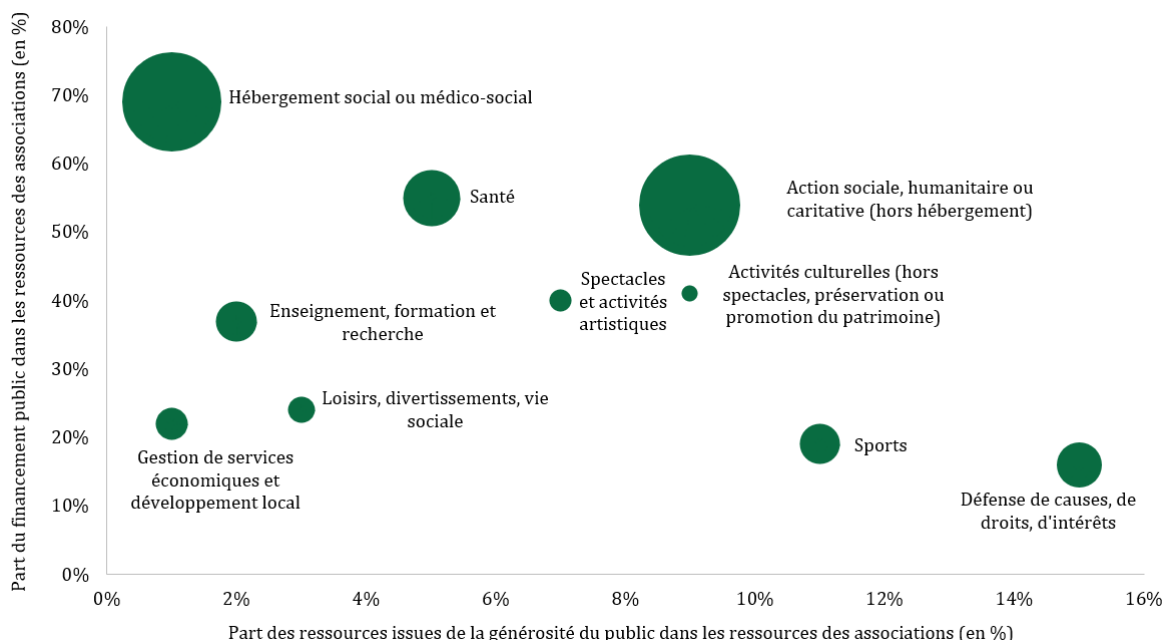
Source : Comptes annuels des associations, mission.

La vente de biens et services représente une ressource mineure pour les associations étudiées, de façon plus marquée que pour le secteur associatif dans son ensemble. Dans l'échantillon étudié, ces ventes représentent plus de 50 % des produits d'exploitations pour 5 associations, et plus de 20 % pour 13 associations. Cependant, ces ventes de biens et services sont, pour certaines associations, achetées en majorité par des acteurs publics comme pour l'Association service contrôle judiciaire enquête²⁴.

2.1.5. Les associations présentent une vulnérabilité différenciée à une baisse des financements publics ou du soutien public à la générosité, selon leur domaine d'activité

Les associations peuvent dépendre directement du financement public au secteur, en tant que bénéficiaires de subventions ou de rétributions pour prestations de services, ou encore de produits issus de la tarification. Mais les associations peuvent également dépendre des dépenses fiscales bénéficiant aux organismes à but non lucratif, à travers leurs ressources issues de la générosité du public. Le graphique suivant résume la vulnérabilité des associations, par secteur, à une modulation du financement public aux associations (dont dépenses fiscales).

Graphique 3 : Vulnérabilité des associations à une modulation du financement public, par secteur d'activité



Source : Mission, à partir des données INSEE. Note : La taille des points est proportionnelle au poids du secteur dans le total des ressources courantes des associations, telles qu'estimées par l'INSEE.

²⁴ 100 % des financements de l'État à cette association sont des prestations de services selon le jaune budgétaire 2023.

2.2. Les coûts d'exploitation des associations sont dominés, à 72 %, par les dépenses de personnel et les charges externes

Les deux principaux postes de dépenses des associations de l'échantillon de 65 associations étudié sont les frais de personnel (salaires et traitements, charges sociales) et les achats et charges externes :

- ♦ les frais de personnel représentent le principal poste de dépense des associations, s'élevant à 37,8 % des charges d'exploitation, en moyenne. La masse salariale moyenne des associations étudiées est de 65,5 M€ ;
- ♦ les achats et charges externes représentent en moyenne 34,2 % des produits d'exploitation.

Ces deux postes de dépense ont connu une hausse substantielle depuis 2022 :

- ♦ les charges externes liées à l'achat d'énergie et de denrées alimentaires ont augmenté dans un contexte d'inflation marquée des indices de prix pour ces deux catégories (+11,8 % entre 2022 et 2023 pour l'alimentation, +23,1 % entre 2021 et 2022 pour l'énergie²⁵). Les associations rencontrées par la mission pointent un alignement incomplet des financements publics sur la hausse des prix, qui fragilise leur équilibre financier²⁶ ;
- ♦ les frais de personnel devraient connaître une hausse en 2024, due en particulier à l'extension des mesures de revalorisation salariale du Ségur de la santé aux organismes privés à but non lucratif du secteur sanitaire, social et médico-social, prévue par l'accord de branche du 4 juin 2024 et son extension par l'arrêté du 5 août 2024. Cet accord dispose que les salariés du secteur n'ayant pas encore bénéficié des mesures de revalorisations salariales du Ségur bénéficient à compter du 1^{er} janvier 2024 d'une indemnité de 238 € bruts par mois. Pour le secteur de l'hébergement d'urgence (programme 177), l'application de cette mesure aux 16 500 équivalents temps-plein (ETP) concernés représenterait un coût de 25 M€ supplémentaires dès 2026²⁷.

²⁵ *Source : INSEE, 2024, Prix à la consommation – moyennes annuelles – année 2023.*

²⁶ Pour une association comme la Croix rouge française, la hausse des charges d'exploitation liée à l'augmentation des prix de l'énergie s'élève à 49 M€, dont 35,7 M€ n'ont pas été pris en charge par le financeur public, selon l'annexe aux comptes annuels de 2023 de l'association.

²⁷ *Source : Inspection générale des finances, 2024, Revue de dépense relative à l'hébergement d'urgence.*

2.3. Les modèles socio-économiques des associations dépendent d'autres facteurs que du degré de dépendance au financement public

Les modèles économiques des associations varient en fonction de la proportion de ressources publiques et privées dans leur budget, mais aussi de leur recours aux contributions en nature (dons en nature, bénévolat), et de la pluralité ou non de leurs secteurs d'intervention. Ces modèles sont exposés dans un ouvrage de l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP). Les chercheurs y préfèrent la notion de modèle socio-économique afin de tenir compte des dimensions non monétaires des modèles associatifs²⁸.

En 2014, la Conférence permanente des coordinations associatives (CPCA), devenue aujourd'hui le Mouvement associatif, proposait une typologie des modèles socio-économiques des associations. Cette typologie, reprise ensuite par l'INJEP (2019)²⁹, tenait compte du degré d'autonomie financières des associations (ampleur du recours à des tiers financeurs), du domaine d'activité, ainsi que de la place donnée aux logiques bénévoles en comparaison à l'emploi.

Tableau 5 : Typologie des modèles socio-économiques associatifs développée par le CPCA

Modèle	Ressources prédominantes	Domaines privilégiés	Part relative dans le secteur associatif
M1 : Autonomie	Contributions des membres (cotisations)	Associations de quartier, défense de droits et causes, etc.	N.D.
M2 : Prestation de savoir-faire	Ventes de produits et services	Insertion par l'activité économique, formation, commerce équitable, circuit court, etc.	30-40 % des associations employeuses
M3 : Opérateur de politique publique	Convention de délégation de service public, appel d'offres	Sanitaire et social, justice, protection, enfance, handicap (hors établissements et services d'aide par le travail)	18 % des associations employeuses
M4 : Subventions publiques	Subventions publiques (État, collectivités)	Développement rural, éducation populaire, quartiers, recherche, défense des droits	20-30 % des associations
M5 : Cofinancement	Cofinancement public (fonds social européen, institutions internationales)	Solidarité internationale	5-10 % des associations employeuses
M6 : Mobilisation privée	Dons, mécénat, partenariats privés	Environnement, précarité, association de malades, solidarité internationale, défense des droits et des causes	5-10 % des associations (employeuses ou non)
M7 : Modèle mutualisé	Apports en compétence et/ou nature d'entreprises fondatrices	Médiation sociale - points d'information et de médiation sociale multiservice (PIMMS)	Moins de 5 % des associations (employeuses ou non)

Source : INJEP (2019), d'après la typologie des modèles de ressources financières du CPCA (2014), mission. *Note* : N.D. : non-déterminé.

²⁸ *Source* : Institut national de la Jeunesse et de l'Éducation populaire (INJEP), Les modèles socio-économiques des associations : spécificités et approches plurielles, *La Documentation française*, 2021 – Chapitre 3 (pages 71-87).

²⁹ *Source* : INJEP, 2019, Les modèles socio-économiques associatifs. Revue de littérature.

A partir de ces modèles, la mission a distingué quatre logiques économiques au sein du secteur associatif :

- ♦ une **logique de réciprocité et d'autonomie**, reposant sur le bénévolat et les cotisations des membres de l'association : les associations relevant de cette logique disposent de ressources propres, financières et en nature. Autonomes des pouvoirs publics et des structures privées, elles sont de petite taille et non employeuses. Les ressources non-monétaires sont au fondement de ce modèle (modèle correspondant dans la typologie CPCA : M1) ;
- ♦ une **logique de quasi-opérateur de politique publique**, s'appliquant aux associations récipiendaires de fonds publics aux sources peu diversifiées, dont l'activité se concentre sur un domaine fortement encadré. Les associations actives dans le secteur social ou médico-social soumis à tarification, l'hébergement, ou encore la formation (opérateurs de compétences, associations de transition professionnelle) relèvent de cette logique. Elles emploient un nombre important de salariés (modèles correspondants : M3 et M4).
Dans ce cadre, la frontière entre subvention et prestation de service au bénéfice de la puissance publique est ténue. À titre d'exemple, les associations gestionnaires d'ESSMS suivent un cahier des charges précis, et perçoivent une rémunération calculée par l'autorité de tarification en fonction du coût de la prestation réalisée. Les produits issus de la tarification ne sont pourtant pas comptabilisés comme une vente de services au sein des comptes associatifs, mais comme un concours public ;
- ♦ une **logique de pluralité des financements**, publics comme privés, financiers comme en nature. Ces associations mobilisent une diversité de financeurs publics (Nations-Unies, Union européenne, État et collectivités territoriales), mais ont aussi recours à la générosité du public pour financer leurs activités, y compris *via* des dons en nature. Les secteurs de la solidarité internationale et de la lutte contre la précarité (aide alimentaire) s'insèrent dans une telle logique (modèles correspondants : M5 et M6) ;
- ♦ une **logique de marché**, fondée sur la vente de biens et services et/ou sur la participation des adhérents au financement de l'association, à l'origine de ressources propres élevées (modèle correspondant : M2). Les associations sportives, dont les ressources proviennent à 68 % des cotisations de leurs membres et de leurs ventes de services, ou encore les associations du commerce équitable, s'inscrivent dans cette logique³⁰.

Toutes les associations ne s'insèrent pas dans une de ces logiques schématiques. Par exemple, l'association Médecins du Monde tire ses ressources financières de sources diversifiées (57,8 % des produits d'exploitation proviennent de la générosité du public, 37,4 % des subventions et concours publics en 2023), mais agit comme quasi-opérateur d'une politique publique dans le secteur de la prise en charge des mineurs non accompagnés (MNA) ou de l'accès au soin (centres d'accueil, de soins et d'orientation (CASO)) en France.

En outre, certaines associations dépendent d'un financeur unique (public ou privé) pour financer leur activité, sans contrepartie d'une prestation de services. Ces dernières sont structurellement dépendantes de ressources externes, à l'origine d'un modèle économique fragile. C'est le cas de certaines associations de taille moyenne dans le champ de la culture, de l'éducation populaire ou du développement local³¹. Lorsqu'elle concerne un financeur public, cette dépendance réduit à la fois la liberté de l'association dans la mise en œuvre de son projet associatif, et la capacité du financeur public à moduler son soutien sans fragiliser les activités de l'association.

³⁰ *Source* : Centre de droit et d'économie du sport (CDES), 2020, Le modèle économique des clubs sportifs fédérés : analyse et pistes de développement ; *Typologie des modèles de ressources financières du CPCA (2014)*.

³¹ *Source* : CPCA, 2014, Contribution à l'analyse des modèles socio-économiques associatifs.

2.4. Les associations mettent en œuvre des stratégies de diversification de leurs activités et de leurs ressources

Face au risque, potentiel ou avéré, de dépendance aux financements publics, plus particulièrement aux subventions, les modèles économiques des associations peuvent évoluer à double titre : d'une part, **les associations diversifient leurs domaines d'activité** afin de ne pas dépendre des variations du soutien public à un seul secteur ; d'autre part, les associations diversifient leurs sources de financement, à travers **une stratégie d'acquisition d'autres ressources**. Ces stratégies de diversification des activités et des ressources sont préconisées par une étude commanditée en 2017 au cabinet KPMG par l'Union des employeurs de l'économie sociale et solidaire (UDES) et le Mouvement associatif, en particulier pour les associations financées par subventions d'un seul acteur étatique pour apporter « *une réponse unique à un besoin social* »³².

Premièrement, **certaines associations ont diversifié leurs activités afin de solvabiliser des activités déficitaires** par des activités génératrices de ressources plus importantes³³. Cette stratégie se heurte néanmoins au développement des financements publics alloués pour un projet ou une activité donnée, rendant plus difficile les transferts financiers interactivités. En outre, cette stratégie de multiplication des domaines d'intervention nécessite une taille critique que n'atteignent pas la majorité des associations. Cette tendance à la diversification s'observe :

- ♦ dans le secteur de l'action sociale, avec des acteurs associatifs exerçant dans plusieurs domaines (hébergement social, établissements sanitaires et médico-sociaux, protection de l'enfance, insertion par l'activité économique). C'est le cas de plusieurs des grandes associations du secteur : l'Association Aurore, la Fondation pour l'armée du salut, le Groupe SOS Solidarités ;
- ♦ dans le secteur sportif, le centre de droit et d'économie du sport (CDES)³⁴ identifie plusieurs leviers de diversification permettant de pérenniser les modèles économiques des clubs sportifs fédérés : diversifications des publics (personnes en situation de handicap), élargissement des offres (sport en entreprise, ventes connexes à l'offre sportive).

Deuxièmement, **les associations tentent de combiner différentes ressources financières**³⁵ :

- ♦ à travers une participation financière plus forte du bénéficiaire de l'activité associative, lorsque ce dernier est suffisamment solvable, avec un effet d'éviction des populations les plus modestes ;
- ♦ à travers la mobilisation d'une pluralité de financements publics ;
- ♦ à travers un recours accru aux financements d'origine privée (mécénat, dons de particuliers).

³² *Source* : INJEP, 2021, Les modèles socio-économiques des associations : spécificités et approches plurielles, Chapitre 3 (pages 71-87).

³³ *Source* : Fiche repères INJEP, 2021, Les modèles socio-économiques des associations : diversité des approches.

³⁴ *Source* : CDES, 2020, Le modèle économique des clubs sportifs fédérés : analyse et pistes de développement.

³⁵ *Source* : INJEP, 2021, Les modèles socio-économiques des associations : spécificités et approches plurielles, Chapitre 3 (pages 71-87).

Cette stratégie « d'hybridation »³⁶ n'a pas vocation à substituer un financement privé au financement public, mais à disposer de ressources diversifiées limitant la dépendance à un seul financeur³⁷. Les stratégies diffèrent ensuite selon le domaine d'activité des acteurs associatifs. L'évolution des ressources financières de plusieurs secteurs associatifs a ainsi été étudiée par différents services statistiques ministériels et par le Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP) :

- ♦ dans le secteur de la démocratie culturelle, les associations de taille suffisante procèdent d'abord à une diversification des financements publics, notamment à travers la sollicitation de fonds européens³⁸. La sollicitation de ressources privés, provenant du mécénat ou encore de la prestation de services culturels avec participation de l'utilisateur, constitue la seconde voie de diversification des financements³⁹ ;
- ♦ dans le domaine de la jeunesse et de l'éducation populaire, le FONJEP observe une hybridation des ressources « *de longue date* » chez 40 % des 2 200 associations interrogées. Ces associations ont notamment recours à la vente de prestations de services auprès de publics plus solvables que leur public-cible initial, à travers la gestion de centres de vacances ou de classes découvertes⁴⁰.

Une conséquence de ces stratégies de diversification des activités et des ressources est la professionnalisation des structures associatives. En effet, la multiplication des procédures d'octroi de financements liée à l'hybridation des ressources, ainsi que les problématiques de bonne gestion d'un large panel d'activités, amènent les associations à se professionnaliser pour faire face à des besoins croissants en compétences juridiques et comptables :

- ♦ les associations sportives, étudiées par le CDES, constatent une professionnalisation des dirigeants bénévoles de clubs sportifs, sans que ces derniers bénéficient d'une formation adaptée, ainsi qu'un accroissement du besoin en fonctions support (juridiques, comptables)⁴¹ ;
- ♦ le FONJEP constate, dans le secteur de la jeunesse et de l'éducation populaire, une professionnalisation et une « *pénétration des logiques gestionnaires* » dans l'organisation des structures associatives de ce secteur⁴² ;
- ♦ l'INJEP observe, pour les associations artistiques et culturelles, le même accroissement du besoin en fonctions support que pour les associations sportives, conduisant à des logiques de mutualisation entre structures du même secteur afin de partager ces coûts additionnels⁴³.

³⁶ Vocabulaire utilisé par l'INJEP.

³⁷ *Source* : INJEP, 2019, Les modèles socio-économiques associatifs. Revue de littérature.

³⁸ *Source* : INJEP, 2024, Faire face aux difficultés de financement dans les associations artistiques et culturelles : quelles stratégies d'hybridation des ressources ?

³⁹ *Source* : INJEP, 2024, Faire face aux difficultés de financement dans les associations artistiques et culturelles : quelles stratégies d'hybridation des ressources ?

⁴⁰ *Source* : FONJEP, 2019, Les modèles économiques des associations de jeunesse et d'éducation populaire.

⁴¹ *Source* : CDES, 2020, Le modèle économique des clubs sportifs fédérés : analyse et pistes de développement.

⁴² *Source* : FONJEP, 2019, Les modèles économiques des associations de jeunesse et d'éducation populaire.

⁴³ *Source* : INJEP, 2024, Faire face aux difficultés de financement dans les associations artistiques et culturelles : quelles stratégies d'hybridation des ressources ?

2.5. Les structures associatives sont de taille croissante, tandis que la part des associations de taille moyenne au sein du secteur diminue

Une seconde tendance structurelle affectant le tissu associatif est la concentration des activités et leur regroupement au sein d'acteurs associatifs de grande taille. Dans l'optique de pérenniser leur équilibre financier, les associations s'associent afin de mutualiser certaines fonctions support, à travers des groupements d'intérêt économique (GIE)⁴⁴ ou des groupements de coopération sociale et médico-sociale (GCSMS)⁴⁵. Le Groupe SOS, par exemple, regroupe « 850 établissements sociaux et médico-sociaux, associations et entreprises sociales »⁴⁶ au sein d'un GIE. La mission a noté l'expansion grandissante de ce groupe. Des formes de mutualisation moins institutionnalisées ont cours en dehors du champ de l'action sociale, comme dans le secteur de l'éducation populaire, à travers la mutualisation de ressources entre fédérations⁴⁷.

Le phénomène de concentration au sein du secteur associatif est confirmé par les données de l'URSSAF relatives à la répartition de la masse salariale du secteur associatif par taille d'association. Ainsi, sur la période 1997-2024 :

- ◆ la part des associations employant plus de 100 salariés dans la masse salariale annuelle totale du secteur associatif est passée de 47,6 % en 1997 à 55,9 % en 2024 ;
- ◆ la part des associations employant entre 51 et 100 salariés est restée stable, entre 11 % et 12 % ;
- ◆ la part des associations employant entre 21 et 50 salariés est passée de 17,0 % en 1997 à 13,2 % en 2024 ;
- ◆ la part des associations employant entre 6 et 20 salariés est passée de 15,1 % en 1997 à 12,0 % en 2024 ;
- ◆ la part des associations employant moins de 6 salariés est passée de 9,1 % en 1997 à 7,7 % en 2024.

Cette concentration est entre autres permise par la possibilité pour une association de racheter les actifs d'une autre association, encadrée par la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire.

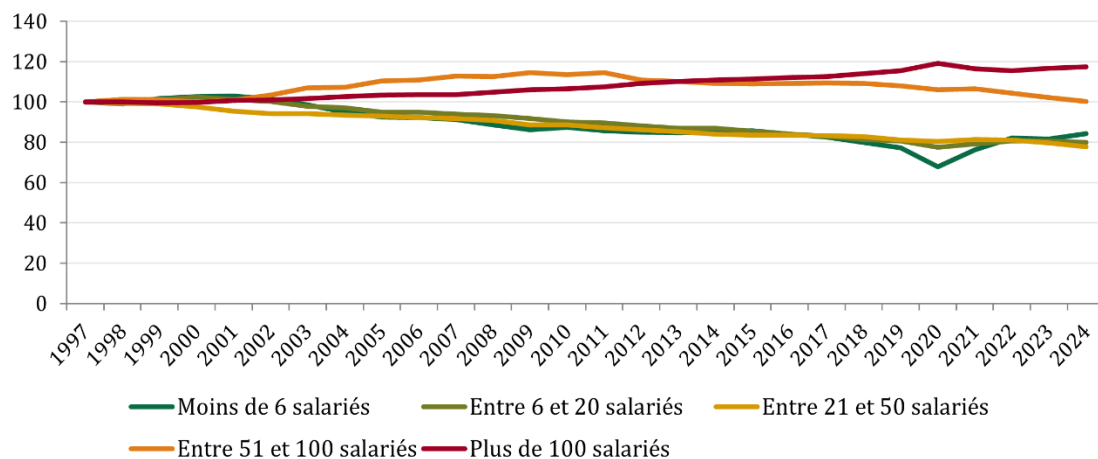
⁴⁴ Les groupements d'intérêt économique (GIE) permettent la mise en commun d'activités ou de moyens pour les structures privées, y compris associatives (articles L. 251-1 à L. 251-23 du code de commerce).

⁴⁵ Les groupements de coopération sociale et médico-sociale (GCSMS) sont des structures à but non lucratif réunissant des gestionnaires d'activités sociales et médico-sociales à des fins de gestion commune de certains établissements, personnels, équipements ou systèmes d'information. Ces derniers peuvent également préfigurer des fusions et groupements. Les GCSMS peuvent réunir des acteurs associatifs de droit privé, mais également des acteurs publics (articles L. 312-7 et R. 312-194-1 du CASF).

⁴⁶ *Source* : Rapport d'activité 2023 du Groupe SOS.

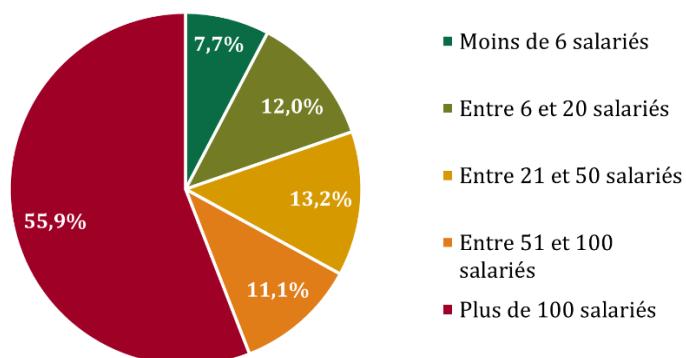
⁴⁷ *Source* : INJEP, 2021, Les modèles socio-économiques des associations : spécificités et approches plurielles (page 66).

Graphique 4 : Part des associations, classées selon leur nombre de salariés, dans la masse salariale du secteur associatif, 1997-2024 (en base 100 en 1997)



Source : URSSAF, mission.

Graphique 5 : Part des associations, classées selon leur nombre de salariés, dans la masse salariale du secteur associatif en 2024 (en %)



Source : URSSAF, mission.

2.6. Les baisses de financement observées pour certaines associations sur la période 2019-2023 mettent en lumière des stratégies de diversification des financements et de reconfiguration de l'activité

Afin d'évaluer l'effet d'une baisse des financements publics sur les acteurs associatifs, et la capacité des associations à y répondre en diversifiant leurs sources de financements, la mission a analysé la situation financière des 32 associations ayant connu la baisse la plus importante de financements de l'État entre 2019 et 2023, d'après les données des jaunes budgétaires « *Effort financier de l'État en faveur des associations* ».

Parmi les 30 associations ayant connu la baisse la plus conséquence de financements de l'État entre 2019 et 2023, 8 d'entre-elles sont en cessation d'activité ou présumées inactives (tableau 6). Les associations en cessation d'activité ont pour partie disparu du fait de changements réglementaires (transformation de l'association France Volontaires en GIP, ou des OPCA en OPCO). Concernant les associations présumées inactives, la mission n'a pas déterminé si leur inactivité était due à une baisse de financement, ou si, au contraire, une disparition de cet acteur associatif avait entraîné une baisse subséquente des financements publics. 11 des 30 associations ont publié leurs comptes en 2023 (dont une est une association paritaire relevant du champ des administrations de sécurité sociale⁴⁸, qui n'a donc pas été intégrée à l'analyse).

Les baisses de financement de l'État peuvent également être dues à un transfert des crédits à d'autres administrations publiques. Parmi ces 30 associations, on compte 7 fédérations sportives. Cette baisse des financements est due à la création de l'Agence nationale du sport (ANS), qui a pris en charge le financement des fédérations sportives, sans qu'une baisse globale du financement public se matérialise.

Tableau 6 : Statut des 30 associations dont les financements au jaune budgétaire ont le plus baissé entre 2019 et 2023

Statut de l'association	Nombre d'association
Cessation d'activité	5
En sommeil ou présumée inactive	3
Active mais sans comptes publiés en 2023	11
Comptes publiés en 2023	11
Total	30

Source : Jaunes budgétaires « effort de l'État en faveur des associations », Annuaire des Entreprises, mission.

Parmi les dix associations analysées, ayant publié leurs comptes en 2023 et ne relevant pas du champ de la sécurité sociale, la baisse de financements de l'État entre 2019 et 2023 atteint entre 3 M€ et 6 M€, et entre 4 % et 100 % du montant reçu en 2019. La baisse moyenne s'élève à 4,6 M€, soit 54 % du montant moyen du financement de l'État sur cette période.

La trésorerie de ces associations en 2023, en proportion de leurs charges d'exploitation, s'élève en médiane à 93 jours de charges d'exploitation, contre 110 jours pour l'échantillon de 65 associations analysées précédemment⁴⁹. La moyenne s'élève à 190 jours, 106 jours en excluant l'Association pour le logement du personnel des administrations financières (ALPAF, qui présente une trésorerie égale à 856 jours de charges).

⁴⁸ La sécurité sociale des artistes-auteurs et la caisse de pensions de retraite de la société anonyme de composition et d'impression des Journaux officiels (SACIJO).

⁴⁹ Hors Agence nationale de la recherche et de la technologie (ANRT).

Deux de ces associations détaillent, dans leurs comptes annuels pour 2023, des actions menées pour faire face à cette raréfaction du financement étatique :

- ♦ l'association HPF⁵⁰ (-100 % de financements entre 2019 et 2023, soit -5,02 M€) a opéré une cession de ses actifs du service de service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO) et développe davantage ses projets en partenariat avec d'autres acteurs associatifs (comme le Groupe SOS) ;
- ♦ l'association Jessica France (-67 % de financements entre 2019 et 2023, soit -4,91 M€), initialement chargée de la mise en œuvre du programme CAP'TRONIC par le ministère de l'économie et des finances, a vu le financement régulier de ce programme cesser en 2021. Depuis, l'association a sollicité des financements des régions et des métropoles (412 000 € en 2022) ainsi que de l'Union européenne, mais aussi des financements privés (partenariat avec STMicroelectronics).

2.7. L'accompagnement de l'État pour consolider le modèle socio-économique des associations pourrait être renforcé

Des dispositifs existent pour accompagner l'élaboration et la pérennisation de modèles socio-économiques solides dans le secteur associatif (cf. annexe II) : aide à l'emploi du FONJEP, dispositifs locaux d'accompagnement (DLA), fonds pour le développement de la vie associative (FDVA), réseau Guid'Asso.

Le réseau d'accompagnement Guid'Asso, déployé par la DJEPVA en partenariat avec Le Mouvement Associatif depuis 2020, structure dans six régions l'accompagnement des associations, à travers la labellisation de structures locales d'accompagnement, publiques (à 30 %) ou associatives (à 70 %)⁵¹. Le déploiement du Guid'Asso est prévu à horizon 2026 dans toutes les régions. Cet accompagnement pourra être dédié à des sujets spécifiques, comme la situation économique et financière de l'association, mais demeure moins axé sur ces thématiques que l'accompagnement des DLA.

Les dispositifs d'accompagnement des structures de l'économie sociale et solidaire (ESS) bénéficient également aux associations :

- ♦ **le DLA (24,1 M€ en 2024) est actuellement le dispositif le plus axé sur le renforcement des modèles économiques des associations.** Dans chaque département, ces DLA proposent aux associations et structures d'utilité publique employeuses de bénéficier gratuitement d'un accompagnement en vue de consolider leur modèle économique et pérenniser leurs emplois. Dispositif ancien (2002), il est connu des associations employeuses : il compte 6 000 bénéficiaires chaque année, dont 95 % d'associations⁵².
- ♦ **les chambres régionales de l'économie sociale et solidaire (CRESS),** dont les missions ont été reconnues par la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, visent à fédérer les acteurs de l'ESS à l'échelon régional. Les CRESS ont davantage une fonction fédératrice et de représentation du secteur auprès des pouvoirs publics, plus que de conseil économique et financier du secteur.

Les structures d'accompagnement privées sont associées à ces dispositifs, au-delà du réseau Guid'Asso : France Active intervient par exemple dans le déploiement du DLA, à travers l'animation du centre de ressources DLA financement ; l'Avise, un acteur associatif, est l'opérateur national du DLA.

⁵⁰ L'association HPF travaille à l'accueil des personnes cherchant protection en France et arrivant à Marseille.

⁵¹ *Source : DJEPVA ; Le Mouvement Associatif, Guid'Asso en chiffres, septembre 2024.*

⁵² Données transmises par la direction générale du Trésor.

Proposition n° 3 : Faire de la consolidation des modèles économiques un axe prioritaire d'accompagnement des structures associatives en renforçant le DLA et en le rapprochant du Guid'Asso [*délégué ministériel à l'économie sociale et solidaire, direction générale du Trésor*].

3. Malgré des indicateurs de trésorerie positifs, la situation financière des associations est hétérogène et présente des fragilités infra-annuelles

3.1. Le secteur associatif est moins sensible aux variations conjoncturelles que le secteur lucratif, et dispose d'un patrimoine financier en augmentation

La situation financière des associations suit des évolutions analogues au secteur privé, tout en étant moins sensible à la conjoncture économique. Selon les comptes de l'INSEE relatifs aux institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLSM), qui ne regroupe pas l'ensemble du secteur associatif (*cf.* annexe I.C), la valeur ajoutée brute des ISBLSM a crû en moyenne annuelle de 4,2 % par an entre 1990 et 2023 à prix courants (contre 3,0 % pour la valeur ajoutée brute de l'économie dans son ensemble et 3,1 % pour les sociétés non financières). Entre 2010 et 2023, la valeur ajoutée brute des ISBLSM a connu une croissance moindre, à 3,2 % en moyenne annuelle à prix courants. Néanmoins, cette croissance reste supérieure à la croissance annuelle moyenne de la valeur ajoutée brute des sociétés non-financières (2,9 %) et de l'économie (2,5 %). Ces taux de croissance sont exprimés en prix courants, et donc plus élevés que ceux figurant dans l'annexe I.C. La variation de la part ISBLSM du PIB est moins marquée en période de récession que pour l'économie dans son ensemble. En 2008, les ISBLSM ont connu une croissance en volume (base 2020) de -0,2 % contre +0,4 % pour le PIB ; en 2009, +4,8 % contre -2,8 % ; en 2020, -6,1 % contre -6,5 % pour le PIB.

3.1.1. Le patrimoine financier des ISBLSM a crû de 26 Md€ entre 2020 et 2024, attestant d'une dynamique positive de trésorerie

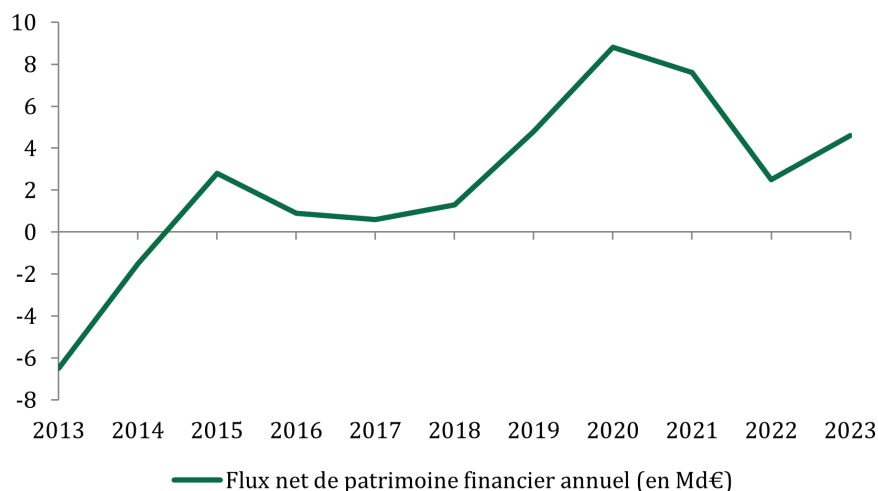
Entre 2013 et 2024, la dynamique de trésorerie des associations, évaluée sur la base de données de la Banque de France, est positive. Les variations de trésorerie au niveau infra-annuel du secteur associatif peuvent être estimées à partir du flux net de patrimoine financier (soit la différence entre les placements financiers et les engagements financiers) épargné chaque trimestre par les ISBLSM entre le T1 2013 et le T3 2024 (graphique 6) :

- ♦ entre le T1 2013 et T4 2019, les flux nets de patrimoine financier ont connu une hausse de 2,4 Md€. Les flux nets sur cette période sont caractérisés par une forte hausse au premier semestre suivie par une baisse continue les trois semestres suivants ;
- ♦ **entre le T1 2020 et le T3 2024, les flux nets de patrimoine financiers ont connu une hausse de 26 Md€.** A partir de 2020, les flux nets de patrimoine sont positifs trois trimestres sur quatre. **Le stock net de patrimoine financier des ISBLSM⁵³ atteint 101,0 Md€ au T3 2024.**
- ♦ la forte hausse du patrimoine financier des associations entre le T4 2019 et le T4 2023 (+21,4 Md€) est principalement due à celle des dépôts à vue (+7 Md€ entre le T4 2019 et le T4 2023) et des dépôts à terme (+12 Md€ entre le T4 2019 et le T4 2023), à savoir des supports relativement liquides.

Les ISBLSM disposent donc d'un patrimoine financier plus conséquent depuis la crise sanitaire.

⁵³ Encours d'actif – encours de passif.

Graphique 6 : Flux net annuel de patrimoine financier des ISBLSM entre le T4 2013 et le T3 2024 (en Md€)



Source : Banque de France, mission.

Plusieurs facteurs pourraient expliquer l'accroissement substantiel du patrimoine financier des ISBLSM :

- ◆ **l'augmentation du nombre de fondations et de fonds de dotation** (+22 % entre 2019 et 2023, +5 % entre 2022 et 2023, dont +23 % pour les fonds de dotation entre 2022 et 2023)⁵⁴, gestionnaires d'un patrimoine financier potentiellement important ;
- ◆ l'augmentation du patrimoine financier durant la crise sanitaire grâce au **soutien public** ;
- ◆ pour les petites associations, une **baisse des dépenses du fait d'un moindre dynamisme du bénévolat** depuis la crise sanitaire, combinée à un maintien des ressources financières issues des adhérents (cotisations) ;
- ◆ l'augmentation des placements financiers des ISBLSM, à l'instar de celle des ménages et sociétés non financières, dans un **phénomène global de thésaurisation** par anticipation d'une augmentation des charges (énergie, coût du travail) et d'une baisse des revenus. À titre de comparaison, la somme des flux annuels de patrimoine financier⁵⁵ des sociétés non financières de 2019 à 2023 s'élève à 98,3 Md€⁵⁶.

Les données de l'INSEE relatives aux comptes financiers des ISBLSM corroborent le constat d'une augmentation du patrimoine financier des associations depuis la crise sanitaire :

- ◆ **la somme des flux nets (actifs – passifs) figurant aux comptes financiers des ISBLSM entre 2020 et 2023 s'élève à 23,4 Md€, contre 2,5 Md€ sur la période 2013-2019.** L'encours financier net des ISBLSM atteint 97,8 Md€ fin 2023.
- ◆ à titre de comparaison, **les flux nets de patrimoine financier des sociétés non financières ont crû de 87,8 Md€ entre 2020 et 2023, contre une baisse de 17,5 Md€ sur la période 2013-2019.** L'encours financier net des sociétés non financières s'élève à -2 860,5 Md€ en 2023.
- ◆ l'augmentation du patrimoine financier des ISBLSM est portée par le poste « numéraire et dépôts », soit des supports qui peuvent s'apparenter à des réserves de trésorerie.

⁵⁴ *Source : Observatoire de la philanthropie de la Fondation de France, Baromètre annuel de la philanthropie – les fondations et fonds de dotation en France, édition 2024.*

⁵⁵ Crédits bancaires – dépôts bancaires.

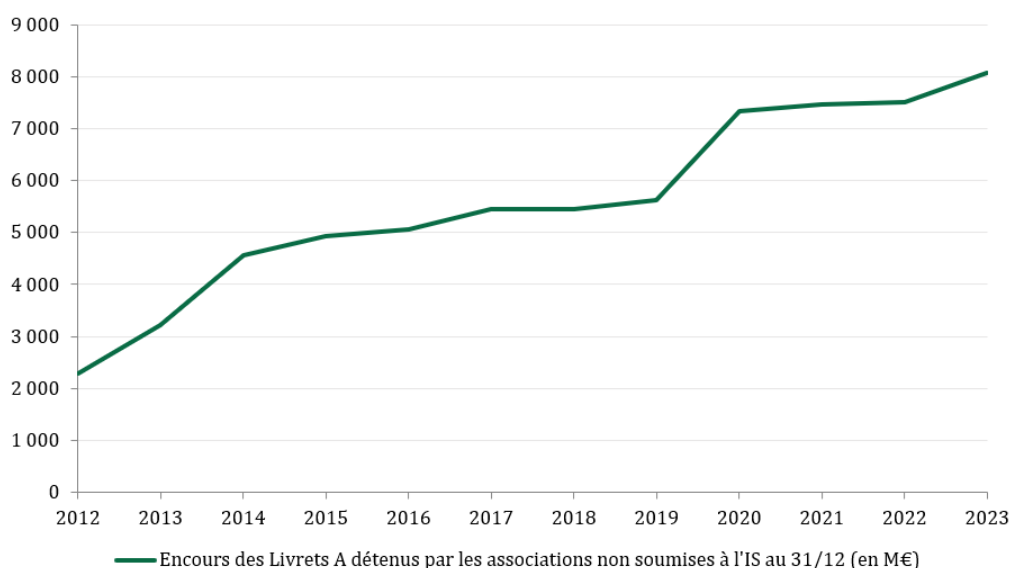
⁵⁶ *Source : Banque de France, 2024, Situation financière des sociétés non financières.*

Les données relatives au taux d'épargne⁵⁷ des ISBLSM corroborent le constat d'une forte augmentation de l'épargne des associations depuis la crise sanitaire : à 7,1 % en 2023 après un pic à 9,7 % en 2020, le taux d'épargne est de 2,7 points de pourcentage plus élevé que le taux d'épargne moyen sur la période 2012-2019 (de 4,4 %).

3.1.2. L'épargne réglementée des associations, en particulier, a également augmenté lors de la crise sanitaire, quoiqu'à un rythme moindre que le patrimoine financier global des associations

Au sein du patrimoine financier des associations l'encours du livret A a également crû, quoique moins que le patrimoine financier. L'encours de livret A des associations non soumises à l'impôt sur les sociétés a augmenté à un rythme de 13 % par an depuis 2012, sans qu'une hausse du plafond du livret A pour les associations n'ait été constatée sur la période. Après de fortes hausses en 2013 et 2014 (+40 % par an), **l'encours croît à un rythme de 7 % en moyenne annuelle depuis 2016**⁵⁸. La hausse du taux du livret A, bien qu'en deçà du taux d'inflation (de 0,5 % à 3 % entre 2020 et 2023), peut en partie expliquer son attractivité pour les structures associatives, en particulier de petite taille.

Graphique 3 : Évolution de l'encours des Livrets A détenus par les associations non soumises à l'impôt sur les sociétés au 31 décembre 2024, entre 2012 et 2023 (en M€)



Source : Banque de France, mission.

⁵⁷ Épargne brute / revenu disponible brut, calculé à partir des données des comptes nationaux de l'INSEE.

⁵⁸ *Source : Données de la Banque de France transmises à la mission.*

3.2. L'échantillon étudié des associations récipiendaires de financements de l'État importants présente des résultats financiers hétérogènes et des fragilités malgré une trésorerie en moyenne importante

3.2.1. Les résultats financiers des associations les plus financées par l'État en 2023 sont hétérogènes, avec des résultats nets positifs pour trois quarts des associations étudiées

3.2.1.1. Au sein de l'échantillon étudié, des résultats d'exploitation hétérogènes, mais une majorité d'association proches de l'équilibre d'exploitation

Les résultats d'exploitation en 2023 de l'échantillon de 65 associations étudié sont **hétérogènes** : si le résultat d'exploitation moyen est de 668 636 €, le résultat médian est de 146 988 €, les résultats varient de +36,6 M€ pour Médecins du Monde⁵⁹ à -48,2 M€ pour l'Institut Pasteur, et l'écart-type de l'échantillon atteint 9,8 M€. 52 % des associations disposent d'un résultat d'exploitation compris entre 1 M€ et -1 M€ ; 28 associations présentent un résultat d'exploitation négatif.

Tableau 7 : Les 10 associations de l'échantillon présentant le plus fort excédent d'exploitation en 2023

Dénomination de l'association	Résultat d'exploitation (en M€)
Médecins du Monde	36,5
Akto	25,6
Les restaurants du cœur	22,3
Atlas soutenir les compétences	14,9
Agence d'aide à la coopération technique et au développement	10,5
Fédération Handicap International	9,5
Fondation nationale des sciences politiques	7,6
Opcommerce	5,0
Afdas	3,3
Opérateur de compétences de la construction	3,1

Source : Comptes annuels des associations, mission.

Tableau 8 : Les 10 associations de l'échantillon présentant le plus fort déficit d'exploitation en 2023

Dénomination de l'association	Résultat d'exploitation (en M€)
Fondation Diaconesses de Reuilly	-2,4
Groupe SOS solidarités	-2,6
Fondation de l'armée du salut	-3,0
Action contre la faim	-4,4
Centre d'action sociale protestant	-5,2
Afeji Hauts de France	-5,7
Formiris	-6,7
Uniformation	-8,0
Opérateur de compétences des entreprises de proximité	-23,3
Institut Pasteur	-48,2

Source : Comptes annuels des associations, mission.

⁵⁹ L'ampleur de cet excédent est principalement due à l'encaissement d'un legs de 31,3 M€ en 2023.

3.2.1.2. Un résultat net positif pour une majorité d'associations de l'échantillon

Parmi les 65 associations étudiées, 72,3 % dégagent un excédent. Toutefois, 17 associations présentant un résultat net négatif en 2023. Le résultat net moyen (excédent comme déficit) s'élève à 2,19 M€, le résultat net médian à 349 000 €. Le résultat net des associations pour l'année 2023 est variable, allant d'un excédent de 36,7 M€ pour Médecins du Monde à un déficit de 6,1 M€ pour l'Institut Pasteur.

Quatre associations disposent de fonds propres permettant d'absorber leur déficit : l'Institut Pasteur (912 M€ de fonds propres), la Croix rouge française (419 M€), Uniformation (160 M€), ou la Fondation Diaconesses de Reuilly (136 M€).

Tableau 9 : Les 10 associations de l'échantillon présentant le plus fort résultat net en 2023

Dénomination de l'association	Résultat net (en M€)
Médecins du Monde	36,7
Akto	29,1
Les restaurants du cœur	25,7
Atlas soutenir les compétences	17,2
Agence d'aide à la coopération technique et au développement	9,6
Fédération Handicap International	9,0
Opcommerce	6,7
Opérateur de Compétences de la construction	5,7
Association laïque pour l'éducation, la formation, la prévention et l'autonomie	3,9
Afdas	3,6

Source : Comptes annuels des associations, mission.

Tableau 10 : Les 10 associations de l'échantillon présentant le plus fort déficit de résultat net en 2023

Dénomination de l'association	Résultat net (en M€)
France terre d'asile	-1,1
Arsea	-1,4
Fondation Diaconesses de Reuilly	-2,6
Croix rouge française	-3,2
Groupe SOS solidarités	-3,9
Afeji Hauts de France	-4,9
Centre d'action sociale protestant	-5,3
Uniformation	-5,4
Formiris	-5,6
Institut Pasteur	-6,1

Source : Comptes annuels des associations, mission.

Une majorité des associations étudiées est proche de l'équilibre en 2023. Outre l'objectif de non-lucrativité des associations, l'encadrement juridique des excédents des associations peut expliquer ces résultats. En effet, les excédents des associations sont encadrés par des dispositions législatives et par la circulaire n° 5811-SG du 29 septembre 2015 et ne peuvent dépasser un « montant raisonnable ». En effet, l'annexe 1 de la circulaire précise que la subvention « ne doit pas excéder le coût de mise en œuvre », et qu'ainsi « cet excédent, sous peine d'être repris par l'autorité publique, doit pouvoir être qualifié de raisonnable lors du contrôle de l'emploi de la subvention ». La loi n° 2021-875 du 1^{er} juillet 2021 visant à améliorer la trésorerie des associations a inscrit dans la loi la possibilité pour les associations de conserver un excédent, correspondant au reliquat d'une subvention non dépensée, en précisant à son article 1 que la convention de subventionnement entre une administration et une association doit préciser « les conditions dans lesquelles l'organisme, s'il est à but non lucratif, peut conserver tout ou partie d'une subvention n'ayant pas été intégralement consommée ». En outre, si des excédents au-delà d'un certain montant sont repris, les déficits d'un exercice donné ne font pas l'objet d'une compensation par les pouvoirs publics. Néanmoins, d'après les entretiens menés par la mission, l'appréciation de ce qu'est un excédent raisonnable varie en fonction des administrations.

Enfin, des charges financières élevées pèsent sur le résultat de 19 associations au sein de l'échantillon, aboutissant à un résultat financier négatif (-592 000 € en moyenne, -151 000 € en médiane).

Encadré 4 : La situation financière des fédérations sportives

Les fédérations sportives, organisées sous forme associative, ne sont pas parmi les principaux bénéficiaires de financements directs de l'État. **Les fédérations sportives sont néanmoins financées par l'Agence Nationale du Sport (ANS)**, un groupement d'intérêt public (GIP), pour un montant de **101 M€, dont 71,9 M€** pour les 65 fédérations ayant conclu au moins un contrat avec l'ANS en 2023. Au total, 105 fédérations (sur 119 fédérations en France) sont financées par l'ANS, dont certaines pour des montants proches des financements de l'État aux 65 associations de l'échantillon analysé.

Les cinq fédérations sportives recevant le plus de financement de l'ANS en 2023 sont les fédérations françaises d'handisport (6,17 M€), de natation (4,94 M€), de ski (4,81 M€), de handball (4,36 M€) et d'athlétisme (4,11 M€).

Les fédérations sportives connaissent des résultats financiers variables en 2023. Selon les données de la direction des sports transmis à la mission, 79 % des 119 fédérations analysées par la direction des sports connaissent un résultat d'exploitation négatif en 2023 (42 % pour le résultat net). Le résultat d'exploitation moyen s'élève à +281 536 €, allant de +40,66 M€ pour la fédération française de tennis à -15,45 M€ pour la fédération française de rugby.

Selon l'analyse financière menée par la direction des sports en s'appuyant sur la variation du fonds de roulement, des charges d'exploitation, et des fonds propres entre 2022 et 2023, **la situation financière de 49 % des fédérations est satisfaisante :**

- 22 fédérations (18,5 %) connaissent une situation qui s'améliore, par une réduction des charges ou une augmentation des produits, donc une évolution positive du résultat net, ainsi qu'une augmentation des fonds propres et du fonds de roulement ;
- 36 fédérations (30,2 %) connaissent une situation stable du point de vue financier, avec un excédent en fin de période, un fonds de roulement et des fonds propres stables, voire qui s'améliorent ;
- 12 fédérations (10,1%) connaissent une situation qui s'affaiblit, liée à une dégradation du résultat net et de ses fonds propres ;
- 9 fédérations (7,6 %) connaissent une situation financière fragile, dont six une situation financière dégradée : en déficit, elles disposent de fonds propres et de fonds de roulement en diminution voire négatif en cas de situation dégradée ;
- 9 fédérations (7,6 %) n'ont pu être analysées du fait de données lacunaires.

Parmi les fédérations dont la situation financière s'améliore en 2023 figurent trois fédérations parmi les principaux bénéficiaires de fonds de l'ANS :

- la fédération française de natation (4,94 M€ de financement de l'ANS, soit 20,9 % des produits d'exploitation) ;
- la fédération française de ski (4,81 M€ de financement de l'ANS, soit 20,2 % des produits d'exploitation) ;
- la fédération française de judo et disciplines associées (4,06 M€ de financement de l'ANS, soit 10,3 % des produits d'exploitation).

Source : Rapport annuel 2023 de l'ANS, documents communiqués par l'ANS ; direction des sports ; mission.

3.2.2. La trésorerie moyenne de l'échantillon s'élève à 137 jours de charges d'exploitation, avec de fortes variations infra-annuelles

3.2.2.1. Malgré une trésorerie médiane de 110 jours de charges d'exploitation fin 2023, les associations de l'échantillon disposent de réserves de liquidités qui varient fortement au cours de l'année

Certaines associations disposent d'une trésorerie à même de couvrir plusieurs mois de charges d'exploitation. En effet, la trésorerie moyenne de l'échantillon est de 137 jours de charges d'exploitation, **la médiane de 110 jours⁶⁰. En outre, les associations disposant du plus de trésorerie dépendent en moyenne moins du financement public.** En effet, parmi les 15 associations disposant de la trésorerie la plus importante en jours de charges d'exploitation, le ratio subventions et concours publics / produits d'exploitation est de 51 %, contre 68 % pour l'échantillon dans son ensemble.

Parmi les associations étudiées, 15 disposent de plus de 180 jours de trésorerie (tableau 11). Il est cependant nécessaire de tenir compte des effets de la date de clôture des comptes sur la trésorerie : deux associations ont clos leurs comptes au 31 août 2023, et une le 30 avril 2024, avec des effets potentiels sur leur trésorerie, qui peut connaître des variations en cours d'année.

Plus généralement, les associations peuvent connaître une situation de trésorerie avantageuse à la clôture des comptes tout en subissant des variations infra-annuelles de trésorerie, notamment liés aux dates d'octroi et de versement des subventions par les administrations publiques. Ces dernières peuvent être attribuées et versées en majorité lors du second semestre d'une année civile (tableau 13)⁶¹. Les marges de manœuvres de trésorerie des associations peuvent donc s'avérer plus faibles que n'en laissent présager leurs comptes annuels, qui donnent à voir un « effet de richesse » à la fin de l'année, qui traduirait une gestion financière prudente par l'anticipation de tensions futures sur la trésorerie. Afin d'objectiver cet effet, et la trésorerie nécessaire en fin d'année pour les associations pour faire face à leurs échéances de début d'année, les données de trésorerie annexées aux comptes des associations pourraient gagner en précision.

⁶⁰ Hors ANRT, qui présente une trésorerie de 5 210 jours. En incluant l'ANRT dans le calcul, la trésorerie moyenne des associations est égale à 217 jours, et à 111 jours en médiane.

⁶¹ Il est à noter que l'article 2 de la loi n° 2021-875 du 1^{er} juillet 2021 visant à améliorer la trésorerie des associations instaure un délai de paiement de 60 jours au maximum après attribution de la subvention à l'association.

En revanche, 10 associations au sein de l'échantillon considéré (soit 15,4 % de l'échantillon) **ne sont pas en mesure de couvrir plus de 60 jours de charges**, soit deux mois de charges, ce qui les expose à des variations de leurs produits, notamment les subventions et concours publics (versement tardif des subventions, par exemple) comme de leurs charges. Parmi elles, on compte plusieurs OPCO et quelques associations de grande taille, comme l'Association Aurore et le Groupe SOS Solidarités, respectivement 4^{ème} et 5^{ème} récipiendaire de financement de l'État aux associations selon le jaune budgétaire de 2023, annexé au projet de loi de finances pour 2025.

Les difficultés de trésorerie en cours d'année sont particulièrement marquées pour certaines associations du secteur de l'hébergement d'urgence : les associations peuvent être amenées à compenser le versement tardif de subventions par l'utilisation de leurs fonds propres, ce qui fragilise leur capacité à investir dans la rénovation de leur parc d'hébergement, ou bien par le recours à l'emprunt⁶².

Tableau 11 : Les quinze associations de l'échantillon les plus en mesure de couvrir leurs charges d'exploitation par leur trésorerie (en nombre de jours)

Dénomination de l'association	Ratio, en nombre de jours ((trésorerie / charges d'exploitation)*365)
Association nationale de la recherche et de la technologie	5 210
Institut du monde arabe	852
Médecins du Monde	324
Les restaurants du cœur	287
La chaîne de l'espoir	286
Le Pont	284
Fédération française des banques alimentaires	253
Afeji Hauts de France	238
Agir pour le lien social et la citoyenneté	228
Association service contrôle judiciaire enquêtes	225
Aidaphi	209
Fondation d'Aguesseau	206
Fondation nationale sciences politiques	203
Institut Pasteur	197
Mieux Être et le logement des isolés	181

Source : Comptes annuels des associations, mission.

Tableau 12 : Associations de l'échantillon disposant de moins de 60 jours de charges d'exploitations en trésorerie

Dénomination de l'association	Ratio, en nombre de jours (trésorerie / charges d'exploitation)*365)
La Ligue de l'enseignement	58
Opérateur de compétences de la construction	53
Association Aurore	52
Agence d'aide à la coopération technique et au développement	49
Atlas soutenir les compétences	44
Solidarités international	40
Centre d'action sociale protestant	33
Association laïque le Prado	30
Groupe SOS solidarités	23

⁶² Source : Documents transmis par la DIHAL.

Dénomination de l'association	Ratio, en nombre de jours (trésorerie /charges d'exploitation)*365)
Forum réfugiés	6

Source : Comptes annuels des associations, mission.

Tableau 13 : Délais de décaissement des dépenses aux associations dans le domaine de l'action sociale en 2024

Politique publique	Mois à partir duquel 5 % des décaissements totaux ont été effectués (en crédits de paiement)	Mois à partir duquel 50 % des décaissements ont été effectués (en crédits de paiement)
Protection juridique des majeurs	Février	Juillet
Aide alimentaire	Juillet	Octobre
Égalité entre les femmes et les hommes	Juin	Juillet
Hébergement d'urgence généralistes hors hôtel (données de 2023)	Avril	Octobre
Hébergement d'urgence demandeurs d'asile hors hôtel (données de 2023)	Juin	Décembre

Source : Direction du budget, Cour des comptes, mission.

Note : Pour l'hébergement d'urgence généraliste, 52 % des crédits sont versés dans les 3 derniers mois de l'année. Pour l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile, ce taux s'élève à 69 %.

La trésorerie des associations étudiées est relativement plus élevée en comparaison avec le secteur privé, mais inférieure à celle des opérateurs de l'État :

- ♦ d'après l'enquête mensuelle de conjoncture de la Banque de France⁶³ auprès de 470 entreprises, le niveau de trésorerie médian au quatrième trimestre de 2024 s'établissait à 56 jours de chiffre d'affaires, contre 138 jours de produits d'exploitation pour les associations de l'échantillon en 2023 ;
- ♦ selon la mission de l'inspection générale des finances portant sur la trésorerie des opérateurs de l'État⁶⁴, les opérateurs disposaient, fin 2022, d'une trésorerie d'environ un an de charges décaissables⁶⁵.

3.2.2.2. Les associations de l'échantillon disposent d'une trésorerie médiane de 35 M€

Seules 10 associations de l'échantillon présentent un besoin en fonds de roulement positif (tableau 14), ce qui témoigne de la capacité des associations à optimiser le décalage entre la perception de leurs recettes et le décaissement de leurs dépenses, et donc à générer un surplus de liquidité, du moins en clôture de gestion.

La trésorerie nette moyenne des associations de l'échantillon étudié est de 74,7 M€, la médiane de 34,6 M€.

⁶³ Source : Banque de France, Billet de blog n° 375, Trésorerie des entreprises : comprendre l'écart entre données agrégées et perceptions, 18 novembre 2024.

⁶⁴ Source : Inspection générale des finances, Analyse du niveau de trésorerie des opérateurs de l'État et du modèle de relations financières entre l'État et ses opérateurs, juillet 2023.

⁶⁵ Les charges décaissables incluent toutes les charges au compte de résultat, dont les charges d'exploitation : le dénominateur de ce ratio est donc plus élevé que celui utilisé dans l'analyse des comptes financiers des associations par la mission.

Les trésoreries, en valeur absolue, sont particulièrement élevées pour les opérateurs de compétence : les dix OPCO représentés dans l'échantillon présentent une trésorerie nette moyenne de 274 M€, et 7 d'entre eux figurent parmi les 15 associations disposant de la trésorerie la plus importante en valeur absolue. Cependant, les OPCO disposent d'une trésorerie permettant de couvrir 92 jours de charges d'exploitation en moyenne, soit un niveau inférieur à la moyenne de l'échantillon. **Les associations ayant des financements diversifiés, notamment à travers le recours à la générosité du public, disposent également d'une trésorerie élevée en valeur absolue** : la Croix Rouge Française, les Restaurants du Cœur, Médecins du Monde⁶⁶.

Tableau 14 : Les 15 associations de l'échantillon possédant le plus de trésorerie en 2023

Dénomination de l'association	Fonds de roulement (en M€)	Besoin en fonds de roulement (en M€)	Trésorerie (en M€)
Akto	661,7	-13,7	675,4
Opérateur de compétences des entreprises de proximité	394,3	-102,0	496,3
Croix rouge française	350,7	-5,9	356,6
Opcommerce	102,7	-123,4	226,1
Institut Pasteur	195,6	-3,1	198,7
Uniformalion	165,1	-30,8	195,9
Afdas	228,3	41,7	186,6
Opérateur de compétences de la construction	82,9	-103,3	186,2
Atlas soutenir les compétences	1 473,0	1 304,1	168,9
Les restaurants du cœur	157,7	9,9	147,7
Coallia	85,6	-45,6	131,2
Fondation nationale des sciences politiques	68,7	-51,9	120,6
Afeji Hauts de France	111,2	-7,9	119,1
La vie active	93,6	-14,7	108,3
Médecins du Monde	87,7	-19,9	107,6

Source : Comptes annuels des associations, mission.

⁶⁶ L'augmentation de la trésorerie de Médecins du Monde en 2023 par rapport à 2022 (+44,7 M€) est principalement due à l'encaissement d'un leg important (31,3 M€).

Encadré 5 : Les fondations

Au sein de l'échantillon des 65 associations étudiées figurent huit fondations : la fondation pour l'armée du salut, la fondation nationale des sciences politiques, l'institut Pasteur, la fondation d'Aguesseau, l'institut du monde arabe, la fondation Cos Alexandre Glasberg, et la fondation Diaconesses de Reuilly. Ces fondations reçoivent en moyenne 41,4 M€ de l'État en 2023, 18,7 M€ en médiane.

En cohérence avec leur rôle de distributeur de fonds à but non lucratif, elles disposent d'immobilisations financières nettes élevées : 92,3 M€ en moyenne (tirée vers le haut par les 603,7 M€ d'immobilisations financières de l'institut Pasteur), 8,6 M€ en médiane, tandis que la moyenne pour les 65 associations étudiées s'élève à 14,7 M€ (1,1 M€ en médiane).

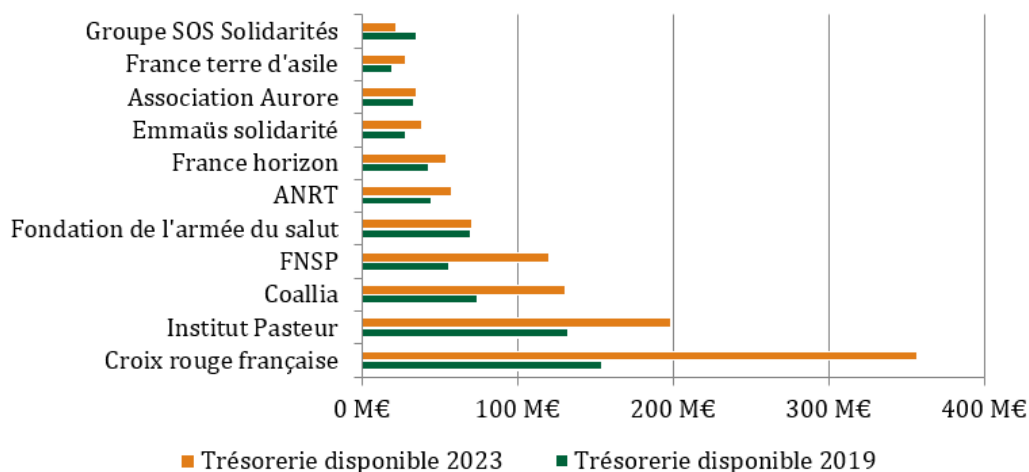
Ces fondations disposent également, en moyenne, d'une trésorerie plus importante que les associations, s'élevant à 243 jours de charges d'exploitations, et à 197 jours de charges en médiane. Quatre fondations au sein des huit étudiées figurent parmi les structures disposant de la trésorerie la plus abondante en proportion de leurs charges d'exploitation.

Source : Comptes annuels des associations, mission.

3.2.3. Pour l'échantillon étudié, la trésorerie, en proportion des charges d'exploitation, est stable en moyenne depuis 2019

La majorité des associations étudiées (69,2 % des 58 associations de l'échantillon dont les comptes de 2019 ont pu être étudiés par la mission) ont connu une évolution positive de leur trésorerie depuis 2019, en valeur absolue. La trésorerie des associations de l'échantillon a augmenté en moyenne de 14,2 % (soit 10 M€) entre 2019 et 2023. Cette tendance est plus marquée pour les dix associations récipiendaires du plus de financements étatiques en 2023 : celles-ci ont vu leur trésorerie augmenter en moyenne de 60,2 % (soit 38 M€) à prix courants (de 42,2 % en tenant compte de l'inflation).

Graphique 7 : Évolution entre 2019 et 2023 de la trésorerie disponible des dix associations récipiendaires du plus grand montant de financement étatique en 2023



Source : Comptes annuels des associations, mission.

Légende : ANRT : Agence nationale de la recherche et de la technologie ; FNSP : Fondation nationale des sciences politiques.

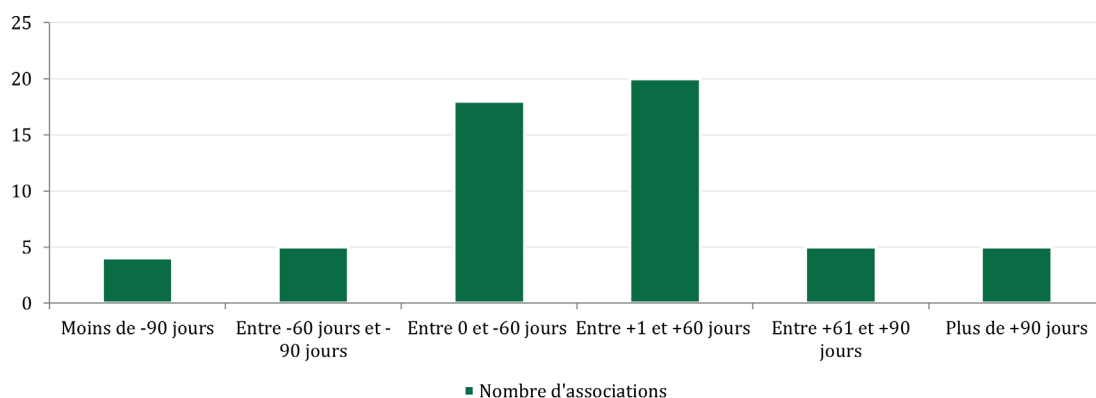
En jours de charges d'exploitation⁶⁷, en revanche, l'évolution de la trésorerie est moins marquée. La trésorerie des 58 associations de l'échantillon ayant également publié leurs comptes en 2019 a crû d'un jour en moyenne entre 2019 et 2023, passant de 126 à 127 jours⁶⁸. La trésorerie médiane de l'échantillon est passée de 108 à 111 jours sur la période.

Au total, 73,9 % des associations ont connu une variation positive de trésorerie en proportion de leurs charges d'exploitation. Les évolutions de trésorerie demeurent néanmoins hétérogènes au sein de l'échantillon (graphique 8 et tableau 15) : l'OPCO entreprises de proximité a connu une diminution de 264 jours de charges d'exploitation, tandis que Médecins du Monde a connu une augmentation de 203 jours. Pour cette raison, l'écart-type de la différence de trésorerie entre 2019 et 2023 est élevé, à 74 jours.

La trésorerie des dix premières associations récipiendaires de financements de l'État est également restée stable, passant de 107 à 108 jours de charges d'exploitation en médiane. La trésorerie moyenne de ces associations est passée de 110 à 113 jours sur la période⁶⁹. Les évolutions de trésorerie sont néanmoins plus ou moins favorables au sein de cet échantillon (graphique 9).

Enfin, parmi les associations de l'échantillon ayant connu une baisse de leur trésorerie de plus de 60 jours, se trouvent certains OPCO⁷⁰, mais aussi trois des dix associations ayant reçu le plus de financements de l'État en 2023⁷¹.

Graphique 8 : Évolution entre 2019 et 2023 de la trésorerie disponible de 58 associations récipiendaires du plus de financements de l'État en 2023, en proportion de leurs charges (ratio exprimé en jours de charges d'exploitation)



Source : Comptes annuels des associations, mission.

Lecture : Entre 2019 et 2023, 20 associations ont connu une augmentation de leur trésorerie comprise entre 1 et 60 jours de charges d'exploitations de l'année étudiée.

⁶⁷ Le ratio trésorerie / charges d'exploitation est calculé en fonction des charges de l'année. L'évolution de la trésorerie en jours de charges tient donc compte de la variation des charges d'exploitation des associations sur la période.

⁶⁸ Hors ANRT, qui présente une trésorerie de 5 039 jours en 2019, et de 5 210 jours en 2023. En incluant l'ANRT dans le calcul, la trésorerie moyenne des associations connaît une augmentation moyenne de cinq jours, passant de 210 à 215 jours de charge entre 2019 et 2023.

⁶⁹ Hors ANRT.

⁷⁰ L'OPCO entreprises de proximité (-264 jours de charges), l'OPCO de la construction (-86 jours de charges) et Uniformation (-81 jours de charges).

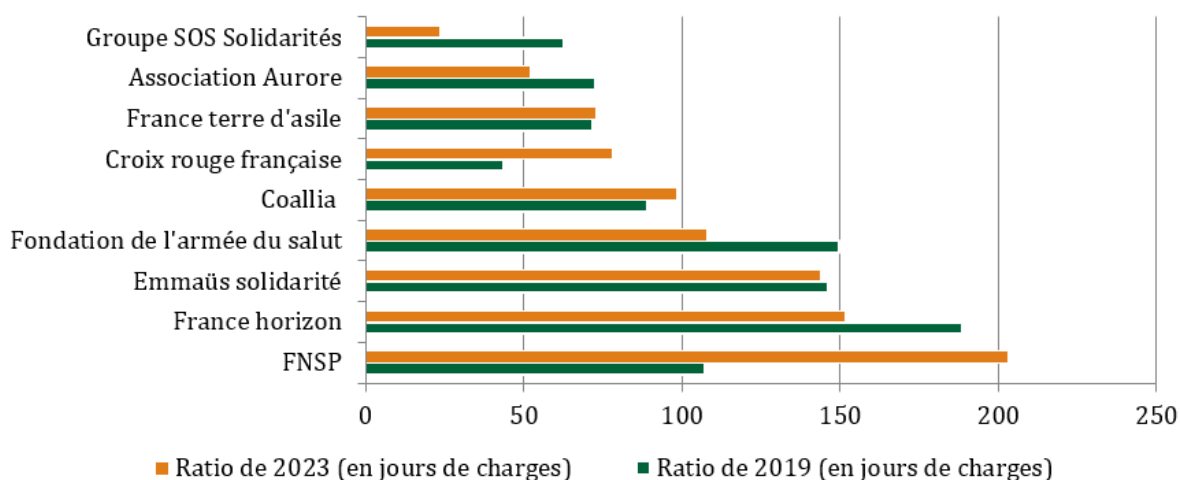
⁷¹ France terre d'asile (-116 jours de charges), l'association Aurore (-113 jours de charges), et le Groupe SOS Solidarités (-66 jours de charges).

Tableau 15 : Associations de l'échantillon étudié ayant connu la plus forte augmentation de leur trésorerie en proportion de leurs charges d'exploitation de l'année entre 2019 et 2023 (en jours de charges d'exploitation)

Dénomination de l'association	Augmentation de la trésorerie entre 2019 et 2023 (en jours de charges d'exploitation)	Trésorerie en 2023 (en jours de charges d'exploitation)
Médecins du Monde	203	324
Association nationale de la recherche et de la technologie	171	5 210
Fondation nationale des sciences politiques	130	203
Horizon amitié	106	120
Première urgence internationale	103	147
Alteralia	89	113
France horizon	89	152
Éducation et plein air finances	71	148
Agir pour le lien social et la citoyenneté	63	228
La chaîne de l'espoir	63	286

Source : Comptes annuels des associations, mission. Note : la trésorerie de l'année N est exprimée en proportion des charges d'exploitation de l'année N.

Graphique 9 : Évolution entre 2019 et 2023 de la trésorerie disponible des dix associations (hors ANRT) récipiendaires du plus de financements de l'État en 2023, en proportion de leurs charges (ratio exprimé en jours de charges d'exploitation)



Source : Comptes annuels des associations, mission.

Note : L'ANRT n'est pas représentée sur ce graphique pour des raisons de lisibilité : sa trésorerie est passée de 5 039 à 5 210 jours de charges entre 2019 et 2023.

Légende : FNSP : Fondation nationale des sciences politiques.

Ces évolutions positives en trésorerie ne sont pas pour autant gage d'une solidité financière à moyen-terme de certaines associations. Il en est ainsi, selon la Cour des comptes, de l'association Coallia, qui dispose d'une trésorerie nette parmi les plus élevées de l'échantillon, mais n'a que récemment retrouvé des marges de manœuvres de termes de liquidités, suite à un risque de cessation de paiement en 2017⁷². D'après la Cour, Coallia reste dans une situation préoccupante, malgré une trésorerie de 90 jours de charges en 2021, en raison de **variations infra-annuelles de trésorerie pouvant atteindre plus de 50 M€** : *« comme toutes les associations recevant des financements publics, Coallia subit de fortes variations infra-annuelles de sa situation de trésorerie, en fonction du calendrier – souvent tardif – de versement des subventions ou dotations, qu'il convient de prendre en compte afin d'analyser son besoin réel en fonds de roulement. Ainsi, l'écart entre la situation au 31 décembre et la situation de trésorerie la plus dégradée (hors placements et hors lignes de trésorerie) est croissant depuis 2019 : alors qu'il s'élevait à 49,5 M€ en 2019, il était de 60,1 M€ pour 2022. La situation de trésorerie n'étant pas systématiquement en mesure de faire face aux échéances de paiement, cette situation conduit, sur la période sous revue, à un recours à des emprunts de courte durée ».*

Les acteurs de l'hébergement d'urgence, dont Coallia, font par ailleurs face à une dépendance aux subventions publiques, sans garantie que ces recettes seront reconduites l'année suivante⁷³.

Proposition n° 4 : Améliorer la connaissance par les administrations des variations infra-annuelles de trésorerie des associations financées. Les services déconcentrés, en particulier, pourraient assurer un suivi de ces variations pour les associations financées, afin d'intégrer ces données au dialogue de gestion.

3.2.4. Les évolutions de la situation financière des associations depuis 2023 méritent une vigilance au cours des prochains mois

3.2.4.1. Les associations alertent sur une dégradation de leur situation financière depuis 2023

Selon l'enquête relative à la situation financière des associations publiée par Le Mouvement Associatif en avril 2025, menée auprès de 5 557 structures associatives (dont 69 % de structures employeuses) au mois de mars 2025 :

- ♦ 31 % des associations employeuses disposent de moins de trois mois de trésorerie (en mois de charges d'exploitation), 61 % des associations employeuses disposent de moins de six mois de trésorerie ;
- ♦ les difficultés de trésorerie varient d'un secteur à l'autre : si les associations des secteurs des loisirs, de l'action caritative, humanitaire, sociale et sanitaire, ou encore de la culture, sont entre 29 % et 31 % à déclarer une trésorerie comprise entre trois et six mois de charge, cette proportion est de 24 % dans le secteur du sport, au sein duquel près de 60 % des associations sondées disposent de plus de six mois de trésorerie.
- ♦ 49 % des associations sont dans l'attente d'une décision concernant leur demande de subvention pour 2025 au moment de l'enquête ;
- ♦ parmi les associations s'étant vues attribuer des subventions depuis le début de l'année 2025, 45 % constatent une baisse de ce financement. Pour les financements venant de l'État, cette baisse concerne 66 % des associations sondées ;

⁷² Source : Cour des Comptes, Observations définitives - Association Coallia, janvier 2024.

⁷³ Source : Cour des Comptes, Observations définitives - Association Coallia, janvier 2024.

- ◆ parmi les associations employeuses sondées, 18 % envisagent une baisse de leur masse salariale en 2025 par le non-remplacement de départs définitifs, et 8 % envisagent de recourir à des licenciements pour motif économique ou à un plan de sauvegarde de l'emploi.

3.2.4.2. Les données macroéconomiques montrent un ralentissement du dynamisme du secteur en 2024, et des défaillances en hausse, en particulier dans le domaine sanitaire et social

Les données de l'URSSAF relatives à la masse salariale ne font pas apparaître de dégradation de la situation financière des associations, du moins sur les trois premiers semestres de l'année 2024 :

- ◆ la masse salariale des associations a crû de 0,81 % en moyenne trimestrielle sur les trois premiers trimestres de l'année 2024, contre 1,34 % en moyenne trimestrielle entre le T1 2019 et le T4 2023. A titre de comparaison, la masse salariale du secteur privé a crû de 0,46 % en moyenne trimestrielle sur les trois premiers semestres de l'année 2024, contre 1,18 % en moyenne trimestrielle entre le T1 2019 et le T4 2023⁷⁴ ;
- ◆ les effectifs des associations ont crû de 0,34 % en moyenne trimestrielle entre le T1 2019 et le T4 2023, puis de 0,19 % en moyenne trimestrielle sur les trois premiers trimestres de l'année 2024 (dont -0,71 % au T3 2024).

Ces données de l'URSSAF n'indiquent pas, en moyenne, de diminution de la masse salariale sur les trois premiers trimestres de l'année 2024. Les données pour le T4 2024 et le T1 2025 n'ont pas pu être consultées par la mission.

Les données transmises par l'Observatoire des données économiques du Conseil national des administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires (CNAJMJ) ne montrent pas d'augmentation significative du nombre de défaillances des structures associatives en 2024 et au T1 2025 par rapport aux trimestres précédents (tableau 16), ce niveau étant proche du niveau de 2019, avant la crise sanitaire.

Tableau 16 : Nombre de procédures collectives concernant les associations depuis 2019

Année	Moyenne trimestrielle du nombre de procédures collectives concernant les associations (en nombre de structures concernées)
2019	166,8
2020	102,5
2021	78,3
2022	97,3
2023	177,8
2024	179,0
T1 2025	182,0

Source : Mission, à partir des données transmises par l'Observatoire des données économiques du CNAJMJ.

⁷⁴ Le calcul de la masse salariale inclue la prime de partage de la valeur.

Le nombre de structures associatives engagées dans une procédure collective a crû de 7,4 % entre 2019 et 2024, soit une hausse moindre que pour l'ensemble du secteur privé (+27,9 %). Cette hausse est concentrée sur la période 2022-2024 (après une baisse pendant la crise sanitaire) : sur cette période, en revanche, les associations ont connu une hausse plus significative de procédures collectives que l'ensemble du secteur privé (+84,1 %, contre +60,9 %). **En 2024, le secteur le plus concerné est le secteur sanitaire et social⁷⁵,** avec 19,0 % des défaillances, suivi par le secteur culturel et récréatif, à 18,2 %, et l'enseignement, à 10,1 %.

Depuis 2019, les structures associatives ont connu une hausse plus forte du nombre d'emplois menacés par ces procédures collectives que l'ensemble du secteur privé :

- ◆ entre 2019 et 2024, le nombre d'emplois menacés a crû de 73,9 % pour les associations (contre 54,4 % pour l'ensemble du secteur privé) ;
- ◆ entre 2022 et 2024, cette hausse atteint 112,7 % (contre 71,9 % pour l'ensemble du secteur privé), portée par une forte hausse en 2023 (+211 %), et partiellement compensée par une baisse en 2024 (-31,5 %).

Cette augmentation est portée par la défaillance de structures associatives employant plus de 200 salariés, pour lesquelles le nombre d'emplois menacés dans ces structures a été multiplié par quatre entre 2022 et 2023, même si la hausse des emplois menacés s'observe pour toutes les structures associatives employeuses.

Par conséquent, la part des emplois associatifs dans le total des emplois menacés est passée de 3,5 % à 5,1 % entre 2019 et 2023, avant de descendre à 4,1 % en 2024 une proportion stable en 2025 (au 14 avril).

Le secteur sanitaire et social⁷⁶ représente 44,1 % des emplois menacés par les procédures collectives d'associations en 2024 (54,4 % en 2019), suivi par le secteur de l'enseignement à 8,8 % des emplois menacés (9,6 % en 2019) et le secteur des activités culturelles et récréatives, à 8,6 % (6,6 % en 2019). La hausse du nombre d'emplois menacés depuis 2023 est portée par ces trois secteurs, en particulier le secteur sanitaire et social, et, en son sein, par le sous-secteur de l'aide à domicile (20,5 % des emplois menacés en 2024). Si la prédominance du secteur sanitaire et social dans les emplois menacés est une constante depuis 2019, **sa fragilité s'accroît en 2023**, comme le montre le nombre d'emplois menacés : 6 848 emplois en 2023, contre 4 344 en 2019. Ce nombre d'emplois menacés connaît une décrue en 2024 (1 587 emplois menacés).

Proposition n° 5 : Suivre les indicateurs de trésorerie, de masse salariale et de défaillances des associations dans les trimestres à venir pour identifier un éventuel décrochage par rapport au reste du secteur privé et le cas échéant proposer des pistes d'action [DJEPVA, DG Trésor, correspondants ESS en services déconcentrés].

⁷⁵ Hors les associations relevant du champ de la « pratique dentaire ».

⁷⁶ Hors les associations relevant du champ de la « pratique dentaire ».

3.2.5. Il est nécessaire d'améliorer la connaissance par les administrations publiques de la situation financière des acteurs associatifs

L'analyse de la situation financière des associations, en particulier de celles de grande taille et récipiendaires de financements publics importants, demeure non systématique au sein des services de l'État (cf. annexe IV.A). Lorsqu'elle est réalisée, selon les entretiens menés par la mission, cette dernière semble se cantonner aux établissements et activités récipiendaires du financement octroyé, et à la bonne utilisation du financement public, sans disposer d'une vision de la santé financière globale de l'acteur associatif. En outre, les administrations en charge de l'octroi de financements publics ne disposent pas nécessairement d'une connaissance des réglementations comptables spécifiques aux associations (cf. partie 1) et des critères d'évaluation de leur situation financière, qui diffèrent de ceux du secteur privé comme des opérateurs de l'État (cf. partie 3.2.2).

Proposition n° 6 : Disposer d'une base de critères pour évaluer la santé financière des associations, disponible sur data.gouv.fr [DJEPVA]. Une telle base pourrait être accessible par les agents publics *via* le site Data.Subvention.

3.3. D'après l'analyse de la trésorerie de l'échantillon, certaines sont capables de faire face à une baisse ponctuelle des financements publics, tandis que d'autres seraient fragilisées

3.3.1. L'État pourrait davantage calibrer le soutien public aux associations en fonction de leur niveau de trésorerie, y compris à un niveau infra-annuel

L'analyse des comptes annuels des associations permet de rendre compte de fortes disparités en trésorerie au sein des structures les plus bénéficiaires du soutien financier de l'État. Or, ce niveau de trésorerie semble pour l'heure rarement pris en compte dans les décisions d'attribution des financements de l'État aux associations. En particulier, le rôle des potentiels surfinancements de l'association par les administrations publiques dans l'accumulation de cette trésorerie ne fait pas l'objet d'une analyse d'ensemble au niveau de la structure, mais plutôt par dispositif. Pourtant, certaines associations bénéficient d'une trésorerie importante à la clôture des comptes, supérieure à six mois de charges, et donc *a priori* suffisante pour répondre à leurs besoins en liquidités en cours d'année.

L'adaptation du financement de l'État et de ses opérateurs en cas de trésorerie abondante peut toutefois exister :

- ◆ les missions locales voient l'échéancier de décaissement du soutien de l'État à leur rencontre décalé d'un mois par an depuis le projet de loi de finances pour 2025, en raison d'une trésorerie égale à six mois de charges en moyenne ;
- ◆ les disponibilités des sections comptables des OPCO relatives à l'alternance et au plan de développement des compétences sont limitées par décret à un tiers des charges comptabilisées au cours du dernier exercice clos, toute trésorerie excédentaire devant être reversée à France Compétences (cf. encadré 6 et annexe III.B) ;
- ◆ **des mécanismes existent pour les associations gestionnaires d'ESSMS permettant de réguler la constitution de trésorerie.** Les ESSMS ne disposent pas de contrôle sur l'affectation de leur excédent à la constitution de réserves de liquidité : selon l'article R. 314-51 du code de l'action sociale et des familles, l'affectation de cet excédent à un compte de réserve de trésorerie est décidée par l'autorité de tarification, qui peut procéder à sa reprise.

À l'inverse, certaines associations font face à des niveaux de trésorerie ne permettant pas de couvrir leurs charges au cours de l'année, sans que ces difficultés de liquidité soient prises en compte lors de l'attribution et du versement du soutien public, en particulier des subventions. Seul le centre de crise de soutien (programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement ») a indiqué à la mission étudier le niveau de trésorerie des associations leur de l'octroi de subventions, pour s'assurer de leur capacité à mettre en œuvre les actions humanitaires pour lesquelles elles sont financées (cf. annexe IV.A).

Une optimisation du financement aux associations en fonction de leurs besoins en trésorerie permettrait une rationalisation de la dépense, et de porter attention aux capacités des associations en difficulté financière à mener à bien les actions souhaitées par le financeur public.

A l'échelle du secteur associatif dans son ensemble, le patrimoine financier des ISBLSM ayant crû de 26 Md€ entre 2020 et 2024 (cf. partie 3.1.1), des marges de manœuvre financières existent : ce patrimoine pourrait permettre aux associations détentrices de faire face à une baisse ponctuelle des financements publics dont elles bénéficient.

3.3.2. La mission a établi une méthode pour chiffrer les économies qui seraient induites par un ajustement ciblé du financement de l'État vis-à-vis des associations dont la trésorerie serait excédentaire

La mission a estimé les gains financiers que pourrait réaliser l'État à travers une modulation du financement ciblée au sein de l'échantillon étudié. Cette dernière vise à ramener la trésorerie des associations de l'échantillon disposant de plus de 180 jours de charges d'exploitation en trésorerie à un niveau permettant de couvrir 180 jours de charges. Cet ajustement concernerait 15 associations (tableau 17). Pour chacune des 15 associations concernées, le montant de l'ajustement a été limité à hauteur des financements reçus par l'État en 2023 : il équivaudrait alors, schématiquement, à une baisse des financements reçus par l'État, et non à un reversement actif de la part des associations de ces sommes à l'État.

L'opérationnalisation de cette mesure se heurte pour l'heure à des contraintes juridiques et techniques :

- ♦ **la non fongibilité des lignes de trésorerie, pour certaines associations.** Certaines associations disposent d'une trésorerie fléchée vers des dispositifs spécifiques, ce qui empêche de transférer un excédent de trésorerie d'un dispositif vers un autre disposant de moins de trésorerie : c'est le cas des OPCO, même si des transferts de trésorerie en cours d'année sont possibles à la condition d'être régularisés en fin d'exercice (encadré 6). De même, les associations gestionnaires d'ESSMS sont soumises à un financement par tarification, qui ne permet pas de procéder à un financement de leurs activités hors tarification (sous gestion propre) par les excédents dégagés par les ESSMS (sous gestion contrôlée). Ainsi, une trésorerie globalement élevée peut masquer des situations financières hétérogènes entre les différents établissements (soumis ou non à tarification) gérés par un acteur associatif, sans qu'une compensation soit opérable ;
- ♦ **le financement de l'État aux associations est divers.** Il comprend des prestations de services, non pilotables en fonction de la trésorerie de l'association puisque liées à un service fait. Par exemple, l'association service contrôle judiciaire enquête, qui dispose de 225 jours de charge en trésorerie en 2023, reçoit 12,6 M€ de financement de l'État, à 90,3 % sous forme de prestations de services, à savoir les services d'accompagnement des individus sous contrôle et d'aide juridictionnelle. De plus, pour certaines associations ce financement provient de différentes administrations. Une coordination entre ces dernières est alors nécessaire pour mettre en œuvre une baisse des financements publics à une association disposant d'une trésorerie importante ;

Si elle n'est pas effectuée sur la base d'une analyse rigoureuse des causes de l'excédent de trésorerie, une modulation du financement aux associations selon leurs trésorerie pourrait créer un aléa moral, en désincitant les associations à maîtriser leurs charges et accroître leurs ressources propres pour constituer des excédents.

En outre, la trésorerie élevée résulte d'un processus d'accumulation de liquidités sur plusieurs années : **une baisse des financements en cas de trésorerie abondante relèverait alors d'une mesure ponctuelle et non-reconductible.** Les financements devront être rehaussés une fois la trésorerie mobilisée.

Cette mesure, mise en œuvre sur le périmètre des dépenses de l'État, pourrait enfin entraîner un report des demandes de soutien public des associations sur les administrations de la sécurité sociale ou les collectivités territoriales. Elle ne constitue donc pas une mesure de réduction structurelle de la dépense publique en faveur des associations.

Encadré 6 : Les OPCO

Les OPCO sont **11 associations paritaires agréées chargées d'accompagner la formation professionnelle**. Les OPCO reçoivent des financements de l'État (26,04 M€ en moyenne en 2023) et de France Compétences, opérateur de l'État chargé de centraliser puis de redistribuer les financements à la formation professionnelle. Les versements aux OPCO par France Compétences s'effectuent par dispositif de formation (pour l'apprentissage : 3,6 Md€ répartis entre OPCO) et obéissent à un cadre réglementaire stricte, fixant le niveau de financement de chaque dispositif, défini aux articles R. 6332-1 à R. 6332-114 du code du travail. France Compétences finance également les dépenses d'alternance des OPCO à hauteur de 6 Md€ à travers une dotation de péréquation interbranche versée mensuellement selon les besoins prévisionnels en trésorerie des OPCO.

Le fléchage des dépenses des OPCO, explique pour partie le niveau élevé de leur trésorerie. Cependant, **la trésorerie des OPCO est étanche par section comptable**⁷⁷ (alternance, volontariat professionnel, etc.) : les prêts d'une section comptable à la trésorerie abondante à une autre section comptable à la trésorerie faible doivent être renseignés au sein de comptes de liaisons.

En outre, la trésorerie (uniquement les disponibilités, mais non les valeurs mobilières de placement ni les instruments de trésorerie) des sections comptables des OPCO relative à l'alternance et au plan de développement des compétences est limitée, par décret, à un tiers des charges comptabilisées au cours du dernier exercice clos, toute trésorerie excédentaire devant être reversée à France Compétences⁷⁸.

En revanche, **les OPCO peuvent présenter des frais de fonctionnement importants, et en croissance, qu'il conviendrait de rationaliser** : la Cour des Comptes, dans trois rapports consacrés aux opérateurs Akto, OPCO Entreprises de Proximité, et OPCO2i, recommande un meilleur pilotage de la masse salariale et des frais de gestion en forte croissance, liée à l'externalisation massive de certaines actions (recours aux cabinets de conseil, aux prestataires en matière d'informatique).

Source : Code du travail, Cour des comptes, mission.

3.3.3. Le mission a évalué le gain financier pour l'État d'une modulation ponctuelle de ses financements aux associations disposant d'une trésorerie supérieure à 180 jours de charges d'exploitation

En cas d'un ajustement du financement de l'État concernant les 15 associations de l'échantillon étudié disposant, en 2023, d'une trésorerie supérieure à 180 jours de charges d'exploitation, selon la méthodologie décrite précédemment, les principales associations affectées seraient :

- ◆ l'Agence nationale de la recherche et de la technologie (55,6 M€) ;

⁷⁷ D'après le règlement ANC de 2019, les OPCO établissent des comptes annuels faisant apparaître le suivi des fonds attribués pour chacune des sections définies par le code du travail. Ces sections se rapportent aux activités pour lesquelles ils sont agréés par l'autorité administrative. Un bilan et un compte de résultat sont établis pour chaque section. Les charges et produits communs sont affectés aux sections définies par le code du travail suivant une clé de répartition. Le compte 1823 « compte de liaison entre dispositifs » permet d'assurer le suivi des sommes dues entre les différentes sections. Les sections assurant le suivi des fonds attribués sont définies aux articles R. 6332-15 et D. 6332-16 du code du travail. Il s'agit :

- des actions en alternance ;
- des actions utiles au développement des compétences au bénéfice des entreprises de moins de cinquante salariés ;
- le cas échéant les actions liées au développement de la formation professionnelle continue mentionnées à l'article L. 6332-1-2 en distinguant les actions réalisées grâce aux contributions versées en application d'un accord de branche de celles versées sur une base volontaire par l'entreprise ;
- le cas échéant, les contributions des travailleurs indépendants versées dans les conditions prévues à l'article L. 6332-11-1.

La clé de répartition est déterminée sur la base des sommes affectées aux différentes sections, c'est-à-dire des fonds attribués par France Compétences et des contributions supplémentaires. Toutefois, sur la base d'une comptabilité analytique, cette répartition peut faire l'objet d'une modulation déterminée par la convention d'objectifs et de moyens (article R. 6332-19 du code du travail).

⁷⁸ Article R. 6332-27 du code du travail.

- ◆ Les restaurants du cœur (20,7 M€) ;
- ◆ l'Institut Pasteur (17,1 M€).

Ces 15 associations seraient affectées en moyenne à hauteur de 12,7 M€, le montant médian s'élevant à 9,6 M€ (tableau 17).

Tableau 17 : Contribution des 15 associations disposant de plus de 180 jours de charges d'exploitation en trésorerie au 31 décembre 2023

Dénomination de l'association	Contribution à un ajustement des financements de l'État pour une trésorerie supérieure à 180 jours de charges (en M€)
Association nationale de la recherche et de la technologie	55,6
Les restaurants du cœur	20,7
Institut Pasteur	17,1
Institut du monde arabe	14,8
Afeji Hauts de France	14,6
Fondation nationale des sciences politiques	13,6
Médecins du Monde	12,7
La chaîne de l'espoir	9,6
Fédération française des banques alimentaires	9,4
Agir pour le lien social et la citoyenneté	7,3
Le Pont	6,4
Aidaphi	5,9
Association service contrôle judiciaire enquêtes	1,6
Fondation d'Aguesseau	1,2
Mieux être et le logement des isolés	0,1

Source : Comptes annuels des associations, mission.

La faisabilité d'une modulation du financement de l'État en fonction du niveau de trésorerie varie selon l'association concernée, en particulier si cet ajustement prend la forme d'une baisse du financement de l'État à leur encontre (tableau 18). En particulier, une majorité de ces associations disposait déjà d'une trésorerie importante en 2019, ce qui interroge quant à la nécessité de disposer d'une trésorerie élevée pour maintenir leur modèle économique.

Tableau 18 : Facteurs explicatifs du niveau de trésorerie et faisabilité d'une modulation du financement de l'État en fonction du niveau de trésorerie pour les 15 associations dont la trésorerie est supérieure à 180 jours de charges en 2023

Dénomination de l'association	Facteurs expliquant le niveau de trésorerie	Évolution de la trésorerie depuis 2019 (en jours de charges d'exploitation)	Freins à une modulation du financement de l'État
Association nationale de la recherche et de la technologie (ANRT)	Au sein de la convention de subvention liant l'ANRT et le MESRI, il est précisé (article 3) que ce dernier « <i>met à disposition de l'ANRT la trésorerie nécessaire, destinée à faire face aux dépenses relatives aux opérations qu'il lui confie, préalablement à la mise en œuvre desdites opérations</i> »	+171 jours	95 % des financements sont des transferts aux entreprises (thèses Cifre)
Les restaurants du cœur	+27,4 M€ en 2023 par rapport à 2022 (+22 %) porté par une hausse des dons manuels (+133,7 M€)	+41 jours Trésorerie déjà importante en 2019 (246 jours)	La trésorerie élevée de l'association ne semble pas provenir d'un « <i>surfinancement</i> » public
Institut Pasteur	Subvention annuelle de du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche pour l'ensemble	+47 jours	N.D.
Institut du monde arabe	48,1 % des produits proviennent d'une subvention du ministère de l'Europe et des affaires étrangères : un « <i>surfinancement</i> » public pourrait donc expliquer la trésorerie élevée	N.D.	N.D.
Afeji Hauts de France	Gestionnaire d'hébergement d'urgence, Afeji doit faire face à des longs délais de versement des subventions	+41 jours Trésorerie déjà importante en 2019 (197 jours)	Pour les ESSMS financés par tarification (CHRS), le financement de l'État est calibré selon le nombre de places gérées.
Fondation nationale des sciences politiques	N.D.	+130 jours (+87 M€)	N.D.
Médecins du Monde	+44,7 M€ de trésorerie en 2023 par rapport à 2022, principalement due à l'encaissement d'un legs important (31,3 M€)	+203 jours (+73 M€)	La trésorerie élevée de l'association ne semble pas provenir d'un « <i>surfinancement</i> » public

ANNEXE I.D

Dénomination de l'association	Facteurs expliquant le niveau de trésorerie	Évolution de la trésorerie depuis 2019 (en jours de charges d'exploitation)	Freins à une modulation du financement de l'État
La chaîne de l'espoir	N.D.	+63 jours (+15 M€) Trésorerie déjà importante en 2019 (223 jours)	94 % des financements de l'État provient du centre de crise et de soutien du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, une subvention d'urgence par projet et donc peu pilotable
Fédération française des banques alimentaires	+7,1 M€ de trésorerie en 2023 alors que les subventions et concours publics ont baissé de 1 M€	+54 jours (+27 M€) Trésorerie déjà importante en 2019 (199 jours)	La majorité des financements de l'État (9,9 M€) subventionne les achats de denrées alimentaires. 1,9 M€ pour les frais de fonctionnement.
Agir pour le lien social et la citoyenneté	Gestionnaire d'hébergement d'urgence, l'association doit faire face à des délais de versement des subventions élevés	+63 jours (+19 M€) Trésorerie déjà importante en 2019 (165 jours)	Pour les ESSMS financés par tarification (CHRS), le financement de l'État est calibré selon le nombre de places gérées.
Le Pont	Gestionnaire d'hébergement d'urgence, l'association doit faire face à des délais de versement des subventions élevés	-43 jours (+4 M€) Trésorerie déjà importante en 2019 (327 jours)	Pour les ESSMS financés par tarification (CHRS), le financement de l'État est calibré selon le nombre de places gérées.
Aidaphi	Gestionnaire d'hébergement d'urgence, l'association doit faire face à des délais de versement des subventions élevés	+38 jours (+13 M€) Trésorerie déjà importante en 2019 (171 jours)	Pour les ESSMS financés par tarification (CHRS), le financement de l'État est calibré selon le nombre de places gérées.
Association service contrôle judiciaire enquêtes	90 % des produits proviennent de vente de biens et services	N.D.	Le financement de l'État relève à 90,3 % de prestations de service
Fondation d'Aguesseau	N.D.	+52 jours (+3 M€)	Le financement de l'État relève à 52 % de prestations de service, au titre de l'action sociale ministérielle (ministère de la justice)
Mieux être et le logement des isolés	Gestionnaire d'hébergement d'urgence, l'association doit faire face à des délais de versement des subventions élevés	+18 jours (+12 M€)	Reprises de subventions déjà réalisées (741 000 € en 2023). S'y ajoutent 1 M€ de reprises sur provision pour risque de reversement aux services de l'État

Source : Mission.

Note : Cifre : conventions industrielles de formation par la recherche ; N.D. : non-disponible ; CHRS : centre d'hébergement et de réinsertion sociale.

3.3.4. Selon les hypothèses retenues, le chiffrage des économies ponctuelles induites par un calibrage du financement de l'État des associations dont la trésorerie dépasse 180 jours de charges d'exploitation serait compris entre 102 et 191 M€

À charges d'exploitation constantes, la mesure ponctuelle visant à **ramener le niveau de trésorerie des 65 associations de l'échantillon à un niveau permettant de couvrir 180 jours de charges d'exploitation**, à travers un versement de l'excédent de trésorerie à la puissance publique, permettrait de réaliser 311 M€. En limitant, pour chaque association, le montant de l'ajustement à hauteur des financements reçus par l'État en 2023, le niveau d'économie potentielles s'élève à **191 M€** et concerne 15 associations (moins d'un quart des associations étudiées). Le potentiel d'économie a également été estimé par la mission pour un niveau de trésorerie ramené à 90 jours⁷⁹ et à 60 jours (tableau 19), bien que ces scénarios, au regard des délais de versements du soutien public aux associations, paraissent difficilement envisageables si l'État ne fait pas évoluer les modalités de versement de ses financements, comme préconisé dans le rapport de synthèse.

Ces scénarios d'économies ne concernent que les 65 associations étudiées. Certaines associations parmi les 100 plus grandes bénéficiaires de financements de l'État en 2023 mais n'ayant pas publié leurs comptes au JOAFE pourraient également être mises à contribution selon leur niveau de trésorerie, après analyse de leurs comptes annuels.

Tableau 19 : Potentiel d'économies ponctuelles lié à un ajustement du financement de l'État en fonction de la trésorerie des associations (en M€)

	Ajustement au-delà de 180 jours de trésorerie	Ajustement au-delà de 90 jours de trésorerie	Ajustement au-delà de 60 jours de trésorerie
Économies ponctuelles potentielles	190,5	652,8	984,8

Source : Comptes annuels des associations, mission.

En excluant les prestations de services de l'assiette de financement public modulable⁸⁰, le potentiel d'économies lié à une modulation du financement aux 15 associations les plus dotées en trésorerie s'élève à 188,9 M€. C'est cette hypothèse qui est retenue dans le rapport de synthèse de la mission.

En excluant en plus les associations ayant pour activité principale la gestion de centre d'hébergement d'urgence, soumises à des délais de versement du financement public importants, les économies potentielles atteignent 154,6 M€. Les principales associations contributrices seraient alors les fondations, les associations de distribution d'aide alimentaire et les associations de solidarité internationale.

En excluant enfin du périmètre l'ensemble des associations actives dans le champ social et de la solidarité internationale, le potentiel d'économies s'élève à 102,2 M€. Les associations contributrices seraient dans ce cas l'ANRT, l'Institut Pasteur, l'Institut du monde arabe, la Fondation nationale des sciences politiques et la fondation d'Aguesseau.

⁷⁹ Un niveau de trésorerie de 90 jours est considéré comme suffisant par la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) dans le cadre de l'attribution de fonds des programmes 304 et 137, selon les entretiens menés par la mission.

⁸⁰ En s'appuyant sur la catégorisation du financement en faveur des associations effectuée au sein du jaune budgétaire « Effort financier de l'État en faveur des associations » de 2023.

Tableau 20 : Potentiel d'économies lié à une modulation du financement de l'État aux associations disposant de plus de 180 jours de trésorerie en 2023 (en M€)

	Périmètre restreint	Périmètre moyen	Périmètre élargi	Périmètre maximal
Économies potentielles	102,2	154,6	188,9	190,5

Source : Comptes annuels des associations, mission.

3.3.5. La mesure formule plusieurs préconisations concernant le lien entre le financement de l'État et la trésorerie des associations

Proposition n° 7 : Pour les associations financées par dotation globale, intégrer aux conventions de subventions la possibilité d'ajuster le niveau de financement global à une association en fonction de son niveau de trésorerie [*responsables de programmes, DJEPVA*]. Cette mesure concerne les associations agissant comme un quasi-opérateur de politique publique pour le compte de l'État, que ce soit dans le cadre de la mise en œuvre d'un service public ou d'intérêt général, ou encore d'une collecte et redistribution de fonds publics (cf. annexe II). Ces associations sont financées, non pour un projet donné, mais pour leur action générale.

Dans ce cas, les administrations pourraient intégrer à la convention de subvention signée avec l'association la possibilité de moduler cette subvention en fonction du niveau de trésorerie disponible de l'association. L'association pourra dans ce cas continuer à mener les projets jusqu'alors financés par l'État avec ses ressources propres, aussi longtemps que sa trésorerie le permet dès lors que ces actions sont inscrites dans son objet associatif. Pour sa part, l'État pourrait se porter garant du financement du projet si l'association n'est plus en mesure de le financer en propre, mais aussi apporter davantage de soutien non-financier à l'association sur la durée du conventionnement (visibilité, soutien technique des services déconcentrés). L'intégration d'une telle possibilité de modulation du soutien de l'État à l'acteur associatif, pour être acceptée, doit donc s'accompagner d'un conventionnement pluriannuel et d'un dialogue de gestion accru entre associations et tiers public financeur.

La mise en œuvre de cette proposition pourrait prendre la forme d'une clause-type ajoutée au modèle de convention-type figurant en annexe de la circulaire n° 5811-SG du 29 septembre 2015 relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations par la DJEPVA.

Proposition n° 8 : Pour les associations exerçant des missions récurrentes pour le compte du financeur public, et supportant des charges fixes, mettre en place des modalités de paiement par douzième, avec régularisation en fin de gestion [*Direction du budget (DB), responsables de programme*]. La reconduction automatique des subventions de l'année N-1 pour les premiers mois de l'année N, à raison d'un versement mensuel (dit par douzième), dans l'attente de la signature d'une nouvelle convention de subvention pour l'année N, pourrait être instaurée dans les secteurs les plus concernés par des délais importants de renouvellement des conventions de subventions, pour des actions à vocation pérenne et avec des coûts fixes élevés (par exemple l'hébergement d'urgence, compte tenu des frais de personnel et immobiliers). Ce dispositif existe déjà dans le secteur de l'insertion par l'activité économique.

Proposition n° 9 : Afin d'identifier dans le temps les potentiels surfinancements publics, renforcer le suivi de la situation financière globale des grands acteurs associatifs [*DB*]. Les bureaux sectoriels de la direction du budget pourraient suivre la situation financière des principales associations les plus financées par l'État et ses opérateurs dans leur périmètre. Les principales données tirées de ces analyses pourraient figurer dans le jaune budgétaire dédié à l'effort financier de l'État en faveur des associations.

ANNEXE II

Théorie économique du soutien de l'État aux associations

SYNTHÈSE

La puissance publique accompagne de longue date le secteur associatif. Les relations entre l'État et les associations sont marquées, ces dernières années, par une reconnaissance institutionnelle de leur utilité sociale et les allègements fiscaux qui en découlent, et par une diversification des modes de financements à leur endroit (création de fonds spécifiques). Cet accompagnement est analysé dans la présente annexe à l'aune de la littérature économique portant sur les associations et, plus largement, sur les organisations à but non lucratif.

Les relations entre l'État et les associations diffèrent de celles avec d'autres tiers du secteur privé. En effet, l'association est **un agent économique spécifique, caractérisé par sa non lucrativité**, c'est-à-dire le fait de ne pas distribuer les profits issus de son activité économique (ce qui ne lui interdit pas de réaliser des profits). Les associations sont en majorité des organisations **non marchandes**, mais sous certaines conditions, elles ont la possibilité de développer certaines activités marchandes.

Le soutien public aux associations peut être justifié par la théorie économique. Les associations peuvent être des productrices de biens publics, face à l'échec du marché à satisfaire l'ensemble des consommateurs, mais aussi face à la sous-optimalité des contrats liant l'État à des prestataires privés lucratifs pour la fourniture de biens publics. En effet, ces derniers peuvent exploiter des asymétries d'informations pour maximiser leur profit, au détriment de la qualité des biens publics produits. Le caractère non lucratif et non marchand d'une majorité d'associations permet en outre à l'État de gérer les tensions entre les logiques marchandes et non marchandes traversant le tissu social. Enfin, le financement public des organismes privés non lucratifs permet de pallier les limites de leurs financements philanthropiques.

À partir de l'analyse de la littérature économique existante, la mission a dégagé **une doctrine économique de soutien de l'État aux associations** qui s'articule autour de quatre types de soutien financier, à appliquer selon le type d'association financée et les objectifs visés par la politique publique :

- ◆ **les aides visant à créer du lien social** doivent chercher à maximiser le nombre de personnes touchées tout en minimisant le coût de suivi des dispositifs, en privilégiant les aides solvabilisant la demande (pour s'assurer que les associations répondent bien à un besoin) et les avantages fiscaux (faibles coûts de gestion). Les aides budgétaires résiduelles doivent être distribuées au niveau local avec un formalisme minime ;
- ◆ **les aides visant à la fourniture d'une prestation ou d'un service public** doivent chercher à maximiser la production du service par rapport à l'euro engagé, tout en interrogeant la pertinence de recourir à un acteur associatif plutôt que d'internaliser la fourniture de ce service ou de recourir à une entreprise. L'État doit également établir un contrôle renforcé de l'impact de l'action associative, et adapter le mode de financement (marché public, appel à projets, tarification, gré à gré) au type de prestation et à la présence ou non d'une concurrence dans le secteur ;
- ◆ **les aides redistribuées par l'association, qui assume un rôle de « caisse »** doivent s'assurer de l'adéquation entre la redistribution des fonds par l'association et l'objectif de politique publique, tout en minimisant les coûts de gestion. L'État doit aussi interroger la pertinence de recourir à un acteur associatif plutôt que d'internaliser la fourniture de ce service ou de recourir à une entreprise ;
- ◆ **les aides visant à professionnaliser les associations** doivent permettre à une structure associative de monter en compétence, à travers un financement temporaire.

SOMMAIRE

1. LES ÉVOLUTIONS HISTORIQUES DU SOUTIEN DE L'ÉTAT AUX ASSOCIATIONS ...	2
1.1. Les relations historiques entre l'État et le monde associatif	2
1.2. Vers un accompagnement du secteur associatif (1985-2000)	3
1.3. De l'État pilote à l'État partenaire en soutien de l'emploi associatif (2001-2015) ...	3
1.4. Une politique de soutien de l'État au monde associatif qui tente de se rénover (2016-2024)	4
2. LES COURANTS DE PENSÉE ÉCONOMIQUE S'INTÉRESSANT AU SECTEUR À BUT NON LUCRATIF ET AUX ASSOCIATIONS COMME ACTEURS ÉCONOMIQUES.....	5
2.1. Les différents courants de théorie économique	5
2.1.1. <i>L'économie néoclassique</i>	5
2.1.2. <i>Les limites supposées de l'économie néoclassique</i>	5
2.1.3. <i>L'économie plurielle, une approche socio-économique qui tiendrait mieux compte de la spécificité associative</i>	6
2.2. Les associations comme agents économiques spécifiques, non lucratifs et, en général, non marchands	7
3. LA THÉORIE ÉCONOMIQUE DU SOUTIEN DES POUVOIRS PUBLICS AUX ASSOCIATIONS.....	8
3.1. Les raisons d'être des associations et les justifications de leur financement	8
3.1.1. <i>Les associations comme productrices de biens publics face à l'échec du marché et l'échec contractuel</i>	8
3.1.2. <i>La fonction entrepreneuriale des associations, au cœur de la théorie de l'offre</i>	10
3.1.3. <i>Les associations comme « parties prenantes », une synthèse entre théorie de la demande et de l'offre</i>	10
3.1.4. <i>Le recours des pouvoirs publics à des associations comme mécanisme de compromis permettant de gérer les tensions entre les logiques marchande, domestique, solidaire et civique</i>	10
3.2. Les modalités de financements de l'association	12
3.2.1. <i>Le financement des associations par subventions ou par commande publique</i>	12
3.2.2. <i>Une modalité de subvention à explorer, l'appel à projets ou à manifestation d'intérêt</i>	13
3.2.3. <i>Limiter les risques de dépendance entre pouvoirs publics et associations</i>	13
3.3. La mesure d'impact et le contrôle de l'action associative financée par la puissance publique	14
3.3.1. <i>La mesure de l'impact social d'une association</i>	14
3.3.2. <i>Le contrôle de l'action associative financée par la puissance publique</i>	15
4. RECOMMANDATIONS : QUEL SOUTIEN OPTIMAL DE L'ÉTAT AUX ASSOCIATIONS PRIVILÉGIER ?.....	16

INTRODUCTION

La présente annexe dresse un état des lieux de la littérature économique concernant le financement public aux associations, et, plus globalement, aux organismes à but non lucratif. Elle expose successivement :

- ♦ l'évolution historique des politiques de soutien de l'État au secteur associatif (I) ;
- ♦ la qualification des associations comme un agent économique spécifique par les différents courants de pensée économique (II) ;
- ♦ la justification du soutien de l'État aux associations par la théorie économique (III) ;
- ♦ les recommandations de la mission relatives à l'élaboration d'une doctrine économique du financement par l'État des associations (IV).

1. Les évolutions historiques du soutien de l'État aux associations

1.1. Les relations historiques entre l'État et le monde associatif

Si les origines des associations sont bien antérieures au XIX^{ème} siècle, ce siècle consacre **l'invention d'un modèle et la construction de piliers associatifs forts, repris dans la loi du 1^{er} juillet 1901 reconnaissant la liberté associative en France**. Le fait associatif, d'abord interdit par la loi Le Chapelier de 1791, a été porté par l'associationnisme ouvrier puis par une pluralité de courants¹ (cf. annexe I.A).

À compter des années 1970, la crise des systèmes de protection sociale mis en place au XIX^{ème} siècle marque le renouveau du secteur associatif, et plus largement des organismes non lucratifs. En effet, les systèmes européens de protection sociale ont progressivement laissé davantage de place à l'initiative privée, notamment pour la fourniture de services pour répondre à des besoins sociaux croissants. À cette période, certains organismes existants et plusieurs nouvelles associations ont entrepris de fournir ces services, notamment pour les catégories de population non couvertes par les politiques sociales. Leur action est d'abord restée indépendante des politiques gouvernementales et largement fondée sur le bénévolat².

Depuis les années 1980, et plus encore à partir de la moitié des années 1990, dans un contexte d'affirmation des politiques culturelles et des politiques de jeunesse, la collaboration entre les associations et les pouvoirs publics s'est affirmée et **le soutien à la vie associative est devenu un enjeu pour l'État et pour les collectivités territoriales**.

Les actions de soutien des pouvoirs publics à la vie associative s'articulent autour de **trois grands changements pour le secteur associatif**³, qui ont profondément modifié la nature des relations entre l'État et les associations ces dernières années :

- ◆ la **reconnaissance institutionnelle de leur utilité sociale et les allègements fiscaux** qui y **sont attachés** ;
- ◆ les **aménagements en faveur des élus associatifs** (congrés pour engagement associatif, droit à la formation, etc.) ;
- ◆ et la **diversification et les garanties des modes de financement** (création de fonds spécifiques).

Dans la présente annexe, les notions d'« État » et de « pouvoirs publics » sont employées de manière synonyme au sens de « puissance publique ».

¹ Socialisme associationniste, christianisme social, libéralisme social, solidarisme, etc.

² *Source* : Carlo Borzaga, 2003, Nouvelles tendances du secteur à but non lucratif en Europe : l'émergence de l'entreprise sociale, in Antonella Noya, Corinne Nativel, 2003, Le secteur à but non lucratif dans une économie en mutation, OCDE.

³ *Source* : Mathilde Renault-Tinacci, Emmanuel Porte, 2024, Le soutien national à la vie associative. Enquête exploratoire sur une action publique émettée, Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP).

1.2. Vers un accompagnement du secteur associatif (1985-2000)

La reconnaissance du travail et de la dynamique du monde associatif comme un acteur économique à part entière passe par la **création du Conseil national de la vie associative (CNVA)**⁴ par le décret n° 83-140 du 25 février 1983 et du **fonds national pour le développement de la vie associative (FNDVA)**⁵ par le décret n° 85-488 du 6 mai 1985. Ces institutions concernent l'ensemble des associations et consacrent le ministère chargé de la vie associative, qui est aussi celui de la jeunesse et des sports, comme animateur de la stratégie de l'État. Elles constituent un dialogue institutionnel renforcé tout en soulignant les attentes de l'État à l'égard du monde associatif.

L'État se structure pour accompagner les associations. Ainsi, une circulaire du Premier ministre 4.257/SG du 28 juillet 1995, qui sera complétée de deux autres circulaires, le 14 septembre 1998 et le 30 décembre 1999, en faveur du développement de la vie associative, demandent à l'ensemble des préfets de nommer un **délégué départemental à la vie associative (DDVA)** ayant pour vocation de s'adresser à l'ensemble du champ associatif.

1.3. De l'État pilote à l'État partenaire en soutien de l'emploi associatif (2001-2015)

Dans le cadre des célébrations du centenaire de la loi de 1901, le paradigme de soutien de l'État aux associations a évolué. Il s'agit moins de structurer le tissu bénévole et de valoriser les projets des associations/fédérations que de **soutenir un secteur économique jugé vertueux car porteur de valeurs**.

La politique de soutien et d'accompagnement au monde associatif de l'État évolue vers une politique de soutien à l'emploi associatif, comme levier de développement de la cohésion sociale des territoires. Ce processus passe par la création, à partir de 2002, des dispositifs locaux d'accompagnement (DLA). Dans chaque département, ces DLA proposent aux associations employeuses de bénéficier gratuitement d'un accompagnement en vue de « *consolider leur modèle économique et pérenniser leurs emplois* ».

Le soutien de l'État à la vie associative connaît ainsi des évolutions rapides :

- ♦ la **charte des engagements réciproques** signée en février 2014 entre l'État, le Mouvement associatif, et les représentants des collectivités territoriales, reconnaît aux associations la capacité à contribuer à l'intérêt général et **l'extension du rôle économique des associations**, notamment en tant qu'employeur. La charte fait l'objet de déclinaisons territoriales et sectorielles ;
- ♦ la **loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire (ESS)** constitue une rupture importante dans la mesure où elle intègre les associations à un ensemble plus large d'acteurs. L'article 59 de la loi définit légalement pour la première fois les caractéristiques de la subvention ;

⁴ Le CNVA a été transformé en 2009-2010 en Haut Conseil à la vie associative (HCVA).

⁵ Le FNDVA a été successivement transformé en conseil de développement de la vie associative (CDVA) par décret du 2 juillet 2004, puis en fonds pour le développement de la vie associative (FVDA) en 2011 à la suite d'audits de modernisation de l'État dont la proposition principale visait à déconcentrer le fonds.

- ♦ la circulaire du Premier ministre 5811/SG du 29 septembre 2015, dite **circulaire « Valls »** relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations décline la charte des engagements réciproques et insiste sur la nécessité de co-construction des politiques publiques avec les associations et sur la sécurisation juridique du mode de financement par subventions au même titre que la commande publique.

1.4. Une politique de soutien de l'État au monde associatif qui tente de se rénover (2016-2024)

En novembre 2017, le Premier ministre a présenté son **plan de développement pour la vie associative**, qui vise à soutenir leur développement économique et la valorisation du bénévolat et de l'engagement. Le **rapport du 8 juin 2018 remis au Premier ministre par le Mouvement associatif** axe ses propositions en matière économique sous deux angles :

- ♦ faire mieux reconnaître les spécificités du modèle économique non lucratif associatif en France et en Europe (propositions 18 à 22) ;
- ♦ et apporter des réponses adéquates aux enjeux de soutien et de développement de l'emploi associatif qualifié et de qualité (propositions 56 à 59).

Dans le contexte de la pandémie de Covid-19 et du plan de relance qui a suivi, le Gouvernement a mis en place des mesures visant à soulager la trésorerie des associations (45 M€ entre 2020 et 2022 par le biais de France Active) et à réduire ou compenser leurs coûts (40 M€ de la Banque des Territoires pour renforcer les fonds propres des associations de grande taille et 15 M€ affectés au FONJEP afin de financer la création de 2 000 postes FONJEP entre 2021 et 2022 dans le cadre du plan « *un jeune, une solution* »). Les procédures de versements des subventions publiques attribuées aux associations ont été accélérées et allégées⁶. Les associations ont également pu bénéficier des dispositifs de droit commun mis en place lors de la crise sanitaire, comme le fonds de solidarité, à destination des très petites entreprises (jusqu'à 10 000 € d'aides par structure cofinancées par l'État et les régions), ou de différentes aides sectorielles de l'État (le fonds de solidarité de l'agence nationale du sport, par exemple).

La loi n° 2021-875 du 1^{er} juillet 2021 visant à améliorer la trésorerie des associations autorise les prêts entre associations d'un même réseau et facilite la gestion par les associations de leurs subventions, avec la possibilité de conserver des excédents de subvention et la fixation de la règle d'un délai de paiement des subventions de 60 jours après notification. La loi renforce également les contrôles des organismes faisant appel à la générosité du public et facilite les conditions de transformation d'une association en fondation reconnue d'utilité publique.

Le ministère chargé de la jeunesse et de la vie associative engage à l'automne 2020 un programme intitulé Guid'Asso, visant à renforcer la lisibilité, la qualité et l'accessibilité des services d'information et de conseil aux associations. Le déploiement de Guid'Asso, dont l'échéance est prévue à horizon 2026, nécessite la restructuration du réseau d'accompagnement territorial préexistant. Ses financements reposent principalement sur des postes FONJEP.

⁶ Circulaire n° 6166/SG du 6 mai 2020 sur les mesures d'adaptation des règles de procédure et d'exécution des subventions publiques au sens de l'article 9-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, attribuées aux associations, pendant la crise sanitaire.

2. Les courants de pensée économique s'intéressant au secteur à but non lucratif et aux associations comme acteurs économiques

Le secteur à but non lucratif, auquel se rattache le secteur associatif, est associé aux concepts d'économie sociale et de tiers secteur. Il s'agit d'un secteur qui se situe entre l'État et le marché, axé sur des missions d'intérêt général, et dont l'objectif n'est pas la distribution de bénéfices. Si l'expression « *non-profit sector* », née aux États-Unis, fait référence principalement à l'absence de distribution de bénéfices, le terme d'économie sociale souligne plutôt la dimension socio-économique, alors que l'appellation de tiers secteur met en évidence sa position à mi-chemin entre l'État et le marché⁷.

2.1. Les différents courants de théorie économique

2.1.1. L'économie néoclassique

Une première approche économique du secteur à but non lucratif est l'économie néoclassique : en reprenant les outils de pensée développés par ce courant, les associations pourraient être assimilées comme répondant à des défaillances de marché, en produisant des biens publics qui ne peuvent être rentabilisés par des acteurs à but lucratif (cf. partie 3.1), ou en agissant en complémentarité du secteur marchand pour fournir des biens et services à des publics non solvables.

2.1.2. Les limites supposées de l'économie néoclassique

Le courant économique néoclassique, qui repose sur l'hypothèse centrale de la rationalité individuelle, opèrerait une coupure entre l'économie et la sociologie⁸, qui induirait dans les limites pour progresser dans la compréhension des phénomènes socioéconomiques et donc des formes d'organisations privées collectives particulières que sont les associations.

Cette théorie se concentrerait sur la répartition de la valeur marchande plutôt que sur le processus de répartition du produit social⁹. De ce fait, cette théorie ne reconnaîtrait que la valeur des produits, biens et services s'échangeant librement sur un marché et dégageant par ce biais une part de profit privé. Ainsi, les associations qui sont principalement des organisations non marchandes et non lucratives seraient appréhendées selon une logique de rentabilité et de régulation du secteur marchand.

⁷ *Source* : Antonella Noya, Corinne Nativel, 2003, Le secteur à but non lucratif dans une économie en mutation, OCDE.

⁸ Selon les auteurs Anne Le Roy et Emmanuelle Puissant, dans *Économie politique des associations, Transformations des organisations de l'économie sociale et solidaire*, collection « Ouvertures économiques », De Boeck supérieur, 2019.

⁹ *Source* : Anne Le Roy et Emmanuelle Puissant, 2019, *Économie politique des associations, Transformations des organisations de l'économie sociale et solidaire*, collection « Ouvertures économiques », De Boeck supérieur.

Encadré 1 : Les limites de l'économie néoclassique pour comprendre les logiques non marchandes, d'après Karl Polanyi

Pour comprendre la place dans l'économie des initiatives non marchandes et désintéressés ou solidaires, certains économistes critiques adoptent une perspective plus large, comme celle proposée par Karl Polanyi.

Selon lui, contrairement à l'économie formelle, qui définit l'économie en termes de choix rationnels et de mécanismes de marché, l'économie substantielle s'intéresse aux processus par lesquels les individus organisent la production, la distribution et la satisfaction de leurs besoins matériels dans un contexte social et écologique donné.

La **théorie de l'encastrement de l'économie**, développée par Karl Polanyi, affirme que l'économie est toujours ancrée (« encastree ») dans des relations sociales, culturelles et politiques. Elle n'est pas autonome, mais dépend du contexte dans lequel elle évolue. Avant l'économie de marché moderne, les échanges économiques étaient intégrés dans des institutions sociales comme les communautés, les familles ou les traditions. Avec l'économie de marché moderne, le marché tente de se « désencastrer », c'est-à-dire de fonctionner indépendamment des relations sociales. Cela provoque des déséquilibres sociaux, environnementaux et économiques. Une régulation est dès lors nécessaire, selon Polanyi, pour réencastrer l'économie dans la société.

Source : Karl Polanyi, La Grande Transformation : aux origines politiques et économiques de notre temps, 1944.

2.1.3. L'économie plurielle, une approche socio-économique qui tiendrait mieux compte de la spécificité associative

Pour les auteurs, il est nécessaire de considérer l'économie comme un ensemble complexe traversé par des logiques et valeurs plurielles, ce qui invite, dans la continuité des travaux de Karl Polanyi, à mobiliser une **analyse sociohistorique et située du marché** : le marché, comme construction sociale.

Cette approche, enrichie par les travaux d'économistes portant sur l'économie solidaire (Gardin & Laville, 2017)¹⁰, élargit la vision de l'économie au-delà du marché en intégrant une diversité de comportements économiques. Ces recherches tendent à étudier le rôle des logiques de redistribution et de réciprocité, et non des seules logiques de marché.

Mathilde Renault-Tinacci (2021)¹¹ considère nécessaire de passer de l'analyse des modèles économiques à celle des modèles socio-économiques pour caractériser les spécificités associatives (cf. annexe I.D). Dans le troisième chapitre de l'ouvrage, l'autrice présente **trois grilles de lecture de la production de valeur associative** susceptibles d'appréhender les particularités économiques des associations à partir de l'importance donnée aux ressources non monétaires, de la prise en compte de l'encastrement social et politique de la structure et de la logique de développement économique valorisée en filigrane (tableau 1).

¹⁰*Source : Laurent Gardin, & Jean-Louis Laville, 2017, L'économie solidaire : pratiques, théories et débats, in Économie sociale et solidaire : socioéconomie du troisième secteur (dirigé par Jacques Defourny et Marthe Nyssens), De Boeck Supérieur.*

¹¹ *Source : INJEP, Les modèles socio-économiques des associations : spécificités et approches plurielles, La Documentation française, 2021 – Chapitre 3 (pages 71-87).*

Tableau 1 : Grille d'analyse des modèle socio-économiques des associations (INJEP, 2021)

Logique	Caractéristiques
Logique de réciprocité	Engagement bénévole, dont le caractère et l'intensité peuvent varier en fonction des structures Mises à disposition de locaux et autre aides indirectes / contributions en nature de tiers
Logique de redistribution	Régulation de l'activité par les pouvoirs publics visant à protéger les citoyens et /ou à vocation sociale
Logique de marché	Ventes de biens et services, avec des variations selon le type de client ou de marché

Source : INJEP, mission.

2.2. Les associations comme agents économiques spécifiques, non lucratifs et, en général, non marchands

Les associations sont des organisations économiques qui se distinguent des administrations ou des entreprises publiques par le fait d'être **non lucratives**. La caractéristique majeure d'une organisation non lucrative consiste à ne pas distribuer de profits issus de l'activité économique qu'elle développe, ce qui ne l'interdit pas de réaliser du profit (dans ce cas, elle est également marchande). Cette « **contrainte de non distribution** » des profits (Hansmann, 1980)¹² résulte d'un choix volontaire et publiquement annoncé, qui constitue la spécificité retenue par les économistes pour différencier les associations des organisations lucratives (qui distribuent les profits aux propriétaires) et publiques (qui les retournent au Trésor)¹³. Dans les organisations de l'ESS, le principe de l'impartageabilité des bénéfices et des réserves est le sous-jacent de la non-lucrativité (ou la lucrativité limitée) des organisations.

Les associations sont en général des organisations **non marchandes**, mais sous certaines conditions, elles ont la possibilité de développer certaines activités marchandes en leur sein tout en conservant le même cadre fiscal, à condition notamment que celles-ci ne concurrencent pas le secteur privé. Pendant longtemps, la spécificité liée à l'**hybridation des ressources financières** des associations, combinant ressources **monétaires** (avec des fonds provenant de la redistribution) et **non monétaires** (bénévolat ou régime de solidarité) les orientait *de facto* vers la prise en charge d'activités non exercées par le privé lucratif ou non exercées directement par l'État.

Dans un contexte d'extension des marchés à des secteurs d'activité qui relevaient historiquement d'organisations non marchandes (enseignement supérieur, santé, aide à domicile, culture, animation socio-culturelle, médico-social), les associations seraient les organisations de l'ESS les plus déstabilisées car les moins adaptées à une logique marchande. En effet, les associations partagent certaines caractéristiques du secteur de l'ESS, comme la gouvernance démocratique, fondée sur l'égalité des membres dans la prise de décisions, leur poids n'étant pas proportionnel à leur apport en capital ou à leur contribution financière. Toutefois, la logique non marchande des associations les différencie des autres structures de l'ESS (mutuelles, coopératives), secteur économique développant des activités marchandes et dont le fonctionnement est plus proche d'entreprises à but lucratif.

¹² Source : Henry Hansmann, 1980, The Role of Nonprofit Enterprise, Yale Law Journal.

¹³ Source : Bernard Enjolras, 1995, Comment expliquer la présence d'organisations à but non lucratif dans une économie de marché ? : l'apport de la théorie économique, Revue française d'économie, volume 10, n° 4, pp. 37-66.

3. La théorie économique du soutien des pouvoirs publics aux associations

3.1. Les raisons d'être des associations et les justifications de leur financement

La mission s'est interrogée sur la raison d'être des associations et les justifications de leur financement par les pouvoirs publics, alors même que les organisations non lucratives présentent un désavantage relatif (absence ou niveau limité du capital, en particulier, compte tenu de l'impossibilité de le rémunérer par une distribution des bénéfices).

3.1.1. Les associations comme productrices de biens publics face à l'échec du marché et l'échec contractuel

Dans l'approche en termes de biens publics, Weisbrod (1977)¹⁴ considère une économie où les agents rationnels maximisent leur utilité de biens privés et de biens collectifs, les fonctions d'utilité différant selon les agents. Dans le modèle de Weisbrod, le niveau de bien collectif offert par l'État dépend, à l'issue d'un vote, de « l'électeur médian ». Par conséquent, cette hypothèse conduit à ce que de nombreux consommateurs de **biens collectifs**¹⁵ ou de **biens dits quasi-collectifs**¹⁶ soient insatisfaits : les uns étant sur-satisfaits et les autres sous-satisfaits. De ce fait, les consommateurs sous-satisfaits peuvent créer des organisations non lucratives afin d'accroître l'offre de bien collectifs jusqu'à ce que leur demande soit satisfaite. **Dans ce modèle, l'offre de biens publics par des associations apparaît comme une solution de « second rang ».** Toutefois, ce modèle, qui explique l'existence d'une offre privée de biens publics, ne parvient pas à expliquer pourquoi cette offre prend la forme d'organisations non lucratives.

¹⁴ Source : Alain Weisbrod, 1977, The Voluntary Non-Profit Sector.

¹⁵ Les biens collectifs sont des biens dont la consommation est indivisible comme la protection de l'environnement.

¹⁶ Les biens quasi-collectifs sont des biens privés qui ne sont pas « internalisés » par le mécanisme des prix et où le marché est mis en échec et qui sont sources d'externalités collectives positives (Jean Gadrey, 2006, *L'utilité sociale en question*). Par exemple, les services d'accueil de la petite enfance améliorent, grâce à une plus grande disponibilité des parents, le fonctionnement du marché du travail, alors que ce bénéfice peut ne pas être pris en compte directement par les mécanismes du marché ; les services d'aide à domicile contribuent au renforcement de la cohésion sociale, grâce à la réduction de l'isolement des personnes dépendantes, et réduisent les dépenses de Sécurité sociale via leur action préventive. Enfin, le marché ne prend pas en compte des critères d'équité dans l'allocation des biens et services.

L'approche en termes d'échec du marché (Hansmann, 1980) et d'échec contractuel (Easley et O'Hara, 1983) complète l'approche en termes de biens publics :

- ♦ dans **l'approche de Hansmann (1980¹⁷)**, les associations ont, contrairement aux entreprises lucratives, une incitation réduite, en raison de leur « *contrainte de non distribution* », à tirer parti des **asymétries d'information**. De ce fait, les associations inspireront confiance au consommateur, y compris dans les situations où la qualité est inobservable, et s'avéreront efficaces au regard de la réduction des coûts de transaction. Elles pourront ainsi bénéficier d'un avantage comparatif vis-à-vis des organisations lucratives pour l'offre de biens où l'établissement de relations de confiance constitue une condition nécessaire à la réalisation de la transaction. Ce raisonnement s'applique également à l'égard du donateur, qui, dans un cadre transactionnel, effectue un don à l'association car il a plus confiance envers cette organisation qu'envers une organisation lucrative, sans connaître, en raison d'asymétries d'information, l'utilisation qui va être faite de ce don. C'est ainsi que Fama et Jensen (1983) expliquent la domination des organisations non lucratives dans les activités financées par des dons. Ils considèrent que l'absence de « *prétendant résiduel* » (*residual claims*) liée à la contrainte de non-distribution des associations génère plus de confiance de la part du donateur dans les dons effectués. Cette condition de non-lucrativité n'est pas suffisante voire nécessaire pour construire une relation de confiance (Ortmann, Schlesinger, 1997¹⁸). L'absence de but lucratif des associations n'empêche toutefois pas les gestionnaires de ces organismes de poursuivre d'autres objectifs, comme la recherche d'avantages en nature, qui peuvent aller à l'encontre des intérêts des bénéficiaires des services offerts par l'association (Glaeser, Shleifer, 2001¹⁹) ;
- ♦ **Easley et O'Hara (1983²⁰)** ont généralisé l'approche de Hansmann dans le cadre d'un modèle qui considère les organisations lucratives et non lucratives comme des **arrangements contractuels alternatifs**. Ils démontrent que les organisations non lucratives peuvent conduire à des contrats optimaux alors que les organisations lucratives conduisent à des contrats sous-optimaux et à des **échecs contractuels** dès lors que la qualité des produits ne peut être observée sans coûts ou que les dirigeants de ces organisations ont une aversion pour le risque ;
- ♦ enfin, selon Nyssens (2008²¹), les associations répondraient à une incapacité de l'État, trop centralisé, à fournir des biens répondant à des demandes différenciées et hétérogènes sur son territoire : la fourniture de ces biens est alors déléguée à un prestataire associatif.

Selon ces théories, le secteur non lucratif se situerait à l'intersection de l'échec du marché et de l'échec de l'offre publique. **Ces théories fondent leurs explications sur les caractéristiques de la demande, à savoir une demande de biens publics sous-satisfaite ou l'existence d'asymétries d'information.**

¹⁷ *Source* : Henry Hansmann, 1980, The Role of Non Profit Enterprise, *Yale Law Journal*.

¹⁸ *Source* : Andreas Ortmann, Mark Schlesinger, Trust, repute and the role of non-profit enterprise, 1997.

¹⁹ *Source* : Edward Glaeser, Andrei Shleifer, Not-for-profit entrepreneurs, *Journal of Public economics*, 2001.

²⁰ *Source* : David Easley et Maureen O'Hara, 1983, The Economic Role of Nonprofit Firm, *Bell Journal of Economic*, 14.

²¹ *Source* : Marthe Nyssens, 2008, Les analyses économiques des associations.

3.1.2. La fonction entrepreneuriale des associations, au cœur de la théorie de l'offre

L'une des explications avancées par **James (1989²²)** pour expliquer le recours aux associations s'appuie sur les **caractéristiques de l'offre et plus précisément sur l'existence d'un entreprenariat associatif**, motivés par la maximisation de profits non financiers (nombre de bénéficiaires, pouvoir d'influence). Ces entrepreneurs développent une offre de services dans des domaines pour lesquels la non lucrativité accroît la confiance de l'utilisateur dans la qualité du service rendu (santé, éducation).

3.1.3. Les associations comme « parties prenantes », une synthèse entre théorie de la demande et de l'offre

Selon **Ben-Ner et Van Hoomissen (1993²³)**, les associations existent, non pas du fait de l'existence d'entrepreneurs non lucratifs mais **du fait de la présence de parties prenantes (consommateurs, donateurs) côté demande**, qui contrôlent l'organisation, ce qui contribue à éliminer les problèmes d'asymétrie informationnelle, et à tirer avantage de la création d'une association.

3.1.4. Le recours des pouvoirs publics à des associations comme mécanisme de compromis permettant de gérer les tensions entre les logiques marchande, domestique, solidaire et civique

Le financement des associations par les pouvoirs publics est :

- ♦ **soit direct**, c'est-à-dire qu'il s'agit d'un soutien frontal de l'association, dans le cadre d'une politique propre à l'égard du secteur associatif, financé pour ce qu'il est ;
- ♦ **soit indirect**, c'est-à-dire que la puissance publique apporte son soutien à l'association pour qu'elle assure la mise en œuvre d'une politique publique spécifique. L'association est donc financée pour ce qu'elle fait.

La puissance publique finance des associations en ce qu'elles permettent de gérer les tensions entre quatre logiques de coordination : les logiques marchandes, domestiques, solidaires et civiques. Quatre types de compromis peuvent être analysés (Enjolras, 1995²⁴) :

- ♦ le compromis entre la logique marchande et la logique civique permet de dépasser l'opposition entre public et privé. La forme non lucrative permettrait de résoudre la tension entre intérêts particuliers et intérêt général, en socialisant les premiers et en les assujettissant au contrôle démocratique de la majorité des membres. Dans le cadre de sa contractualisation avec l'État, l'association poursuit l'intérêt général, en gérant des missions de service public avec les méthodes de régulation du marché, et réciproquement conduit les activités marchandes à intégrer les contraintes du service public ;
- ♦ le compromis réalisé par la forme non lucrative entre logique marchande, logique solidaire et logique civique constitue un moyen pour réconcilier les demandes de personnalisation et de respect des différences (particularisme) et la régulation mise en œuvre au nom de l'intérêt général (universalisme) ;

²²*Source* : Estelle James, 1989, *The Nonprofit Sector in International Perspective*, Oxford University Press.

²³*Source* : Avner Ben-Ner et Thomas Van Hoomissen, 1993, *Nonprofit Organizations in the mixed Economy*, in Ben-Ner and Gui, *The Nonprofit Sector in the Mixed Economy*, The University of Michigan Press.

²⁴*Source* : Bernard Enjolras, 1995, Comment expliquer la présence d'organisations à but non lucratif dans une économie de marché ? L'apport de la théorie économique, *Revue française d'économie*.

Annexe II

- ◆ le compromis comme dépassement de l'opposition entre l'autonomie caractéristique de la logique marchande et la dépendance associée à la logique solidaire, qui peut être appréhendée par les activités bénévoles en termes de don ou de travail bénévole ;
- ◆ l'introduction de la confiance dans l'échange permettrait le compromis entre logique marchande et logique domestique, en réduisant l'asymétrie d'information et en rendant possible les échanges marchands.

Tableau 2 : Indicateurs de différenciation organisationnelle entre organisations lucratives et non lucratives

Indicateurs par type de logique	Organisations lucratives	Organisations non lucrative
Logique dominante	Logique marchande	Compromis entre plusieurs logiques d'action
Logique marchande	Maximisation du profit et minimisation des coûts Ressources issues de la vente de services	Maximisation de l'utilité ou de la production et minimisation des coûts
Logique domestique	Publicité comme moyen d'entrer en contact avec la clientèle	Réputation, liens et réseaux personnels
Logique solidaire	N.A.	Réception de dons en temps (bénévolat) et en argent
Logique civique	Processus de sélection de la clientèle au détriment d'autres clients, sauf s'ils sont solvabilisés par un programme public	Moins sujette à pratiquer la sélection de la clientèle, en raison de la poursuite de la réalisation de l'intérêt général

Source : Mission, d'après Bernard Enjolras (1995). Note : N.A. : non-applicable.

La puissance publique peut également réguler et financer des associations pour pallier leurs échecs philanthropiques (Salamon, 1987²⁵) à satisfaire les besoins sociaux. Selon Salamon, cet échec est lié à quatre limitations inhérentes aux associations :

- ◆ l'insuffisance philanthropique liée à l'incapacité de l'initiative privée et volontaire à générer les ressources suffisantes pour satisfaire, à l'échelle où les besoins apparaissent, les besoins en termes de biens publics ;
- ◆ le particularisme philanthropique est lié à la tendance des associations et de leurs donateurs à focaliser leur attention sur des sous-catégories de problèmes ou de situations ;
- ◆ le paternalisme philanthropique résulte du fait que la définition des besoins émane de ceux qui ont le plus de ressources à affecter aux biens collectifs. En conséquence, les services à fort déterminisme social, comme les arts, vont être privilégiés par les donateurs ;
- ◆ l'amateurisme philanthropique reflète l'insuffisance du travail bénévole face à des problèmes de plus en plus complexes qui requièrent l'intervention professionnelle.

²⁵*Source : Lester M. Salamon, 1987, Of Market Failure, Voluntary Failure, and Third Party Government : Toward a Theory of Government-Nonprofit Relations in The Modern Welfare State, Journal of Voluntary Research, Vol.16.*

3.2. Les modalités de financements de l'association

3.2.1. Le financement des associations par subventions ou par commande publique

Le principal critère de distinction entre subventions et marchés publics repose sur l'existence ou non d'un besoin de financement préalablement défini par l'administration :

- ♦ le financement par subvention repose sur **l'initiative associative** ;
- ♦ le recours à la commande publique intervient **lorsqu'il existe un besoin préalablement défini par l'administration qu'elle souhaite satisfaire.**

La loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire a dégagé trois critères qui fondent le recours à la subvention :

- ♦ l'initiative du projet ne doit pas appartenir à la collectivité publique ;
- ♦ la subvention est versée sans contrepartie directe ou équivalente ;
- ♦ la subvention garde un caractère discrétionnaire.

Le financement par subventions des associations caractérise la situation dans laquelle un organisme de droit privé, poursuivant des objectifs propres, initie, définit et mène une action qui s'inscrit dans le cadre d'une politique publique définie par une collectivité publique. **Ainsi, la demande de subvention est l'expression d'un projet qui émane des instances de l'association, qui l'a défini avant de le proposer aux pouvoirs publics.** Le projet associatif doit coïncider avec des considérations relevant de l'intérêt général dont la personne publique est garante. Ce projet entre ainsi dans le champ de la compétence légale de la collectivité publique, qui a dès lors le choix de contribuer à son financement²⁶. Une des limites de la subvention est son annualité, malgré l'existence de conventions pluriannuelles, ce qui restreint la capacité des associations à envisager leur activité sur un horizon de moyen terme.

Le recours à la commande publique intervient « *dès lors que la prestation attendue en retour peut être définie avec un minimum de précision* »²⁷. Il intervient dans un contexte de **recherche de la performance publique**. Le recours à la commande publique a pour conséquences la **création d'un marché concurrentiel** des acteurs privés, et pour l'autorité publique, **un repositionnement dans une relation de donneur d'ordre à un prestataire.**

Pour les associations, le passage au régime de la commande publique a des conséquences multiples :

- ♦ il tend à favoriser les plus grandes associations au détriment des plus petites, qui n'ont pas les capacités pour s'engager dans une procédure lourde et coûteuse de candidature à un marché public ;
- ♦ il peut conduire à une uniformisation des pratiques puisque les projets sont déterminés par les seuls financeurs sans que les associations puissent proposer des modalités d'actions spécifiques en dehors du cadre fixé par les conditions du marché ;
- ♦ il peut générer une mise en concurrence avec d'autres acteurs privés.

²⁶ *Source* : Direction générale du Trésor, 2023, Rapport d'information au titre de l'article 185 de la loi de finances pour 2023 sur les dépenses des personnes publiques en faveur de l'ESS.

²⁷ *Source* : Pour un partenariat renouvelé entre l'État et les associations, rapport remis par Jean-Louis Langlais, inspecteur général de l'administration honoraire à Madame la Ministre de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative en juin 2008.

3.2.2. Une modalité de subvention à explorer, l'appel à projets ou à manifestation d'intérêt

À l'opposé de l'appel d'offres, **l'appel à projets, modalité de subvention, est la situation dans laquelle une autorité publique identifie certaines préoccupations d'intérêt général sur son territoire** (égalité des chances, préservation de l'environnement, violence, démocratisation de l'accès à la culture, isolement, etc.) **mais n'a pas identifié les moyens et outils permettant de les satisfaire en passant par un marché public.**

Aussi, elle indique de manière transparente à l'ensemble des usagers qu'elle soutiendra des projets et actions qui y répondent, sans définir précisément la nature et les caractéristiques du projet attendu en retour. L'initiative du projet ou de l'action relève toujours de l'association. L'attribution de la subvention n'a pas pour objet de répondre à un besoin propre exprimé au préalable par une autorité publique. Elle n'est pas la contrepartie d'une prestation de service individualisée. La subvention est en revanche allouée pour un objet déterminé, un projet spécifique que l'association gère et réalise de manière autonome, dans le respect du conventionnement avec le financeur.

L'appel à projets présente plusieurs avantages :

- ♦ il peut **rechercher la performance publique** si l'objectif de politique publique, associé à des indicateurs, est décliné par l'appel à projets ;
- ♦ pour les associations, il est **un moyen de financer l'innovation** et d'inscrire leurs actions au plus près du territoire et des citoyens.

Néanmoins, le financement par projet présente également les inconvénients suivants :

- ♦ il **ne permet pas de financer les frais de fonctionnement**. De ce fait, des structures associatives peuvent être en difficulté pour financer leurs frais fixes, et partant, leurs activités ;
- ♦ pour les appels à projets ponctuels, il nécessite une **veille active des associations ainsi que des ressources humaines** pour répondre dans les délais impartis et adapter leurs actions aux critères du cahier des charges, parfois de manière superficielle.

Pour être pertinents, les appels à projets ponctuels devraient donc être réservés au financement d'innovations. Les actions plus durables dans le temps ont vocation à s'inscrire selon des modalités prévisibles, permettant aux acteurs associatifs de fournir des réponses au financeur public qui s'inscrivent dans la durée.

3.2.3. Limiter les risques de dépendance entre pouvoirs publics et associations

Concernant les modes de financements actuels aux associations, **la littérature pointe un risque de « capture du régulateur »²⁸**, par une ou plusieurs associations dont la puissance publique dépendrait pour la mise en œuvre d'une politique publique. Cette « *dépendance au sentier* », c'est-à-dire aux acteurs associatifs préexistant à ou pionniers dans la mise en œuvre d'une politique publique, fait courir un risque d'une accumulation de dispositifs en faveur des associations concernées, sans remise en cause des politiques publiques mises en œuvre par le passé par ces mêmes acteurs. Ainsi, le risque de capture est un risque d'illisibilité et de moindre efficacité de l'action de la puissance publique par le biais d'acteurs associatifs.

²⁸ Terme forgé par George Stigler, 1971, *The theory of economic regulation*.

L'association peut donc exercer un pouvoir sur des marchés où la demande excède l'offre (garde d'enfants, services à domicile, etc.) et où la concurrence ne peut exercer ses effets. Pour pallier ce problème, la littérature économique suggère de **contrôler l'effort du prestataire ou d'instaurer des « contrats incitatifs »** en rémunérant le prestataire en fonction de la performance. Dans le second cas, cela suppose de réussir à mesurer la performance de l'association. Cette obligation de moyens des associations peut se négocier contractuellement.

3.3. La mesure d'impact et le contrôle de l'action associative financée par la puissance publique

3.3.1. La mesure de l'impact social d'une association

La littérature académique à propos de l'évaluation des associations connaît un essor dans les années 1980, puis à partir des années 2000, avec, en France, l'apparition des notions « **d'utilité sociale** » (Gadrey, 2004²⁹), et de « bilan sociétal » (Capron, 2003³⁰). La notion d'utilité sociale est utilisée par les pouvoirs publics pour différencier l'apport de l'association à la société de celui du reste du secteur privé³¹. En revanche, la **notion de bilan ou d'impact social** vise plus explicitement à quantifier l'impact de l'action associative dans un objectif de performance, alors qu'en parallèle se développe d'une part la notion de responsabilité sociale et environnementale (RSE) pour les acteurs privés à but lucratif, et d'autre part les méthodes d'évaluation quantitative de l'impact des politiques publiques³².

Les acteurs de la finance à impact s'appuient aujourd'hui sur plusieurs référentiels de gestion et de mesure de l'impact social et environnemental reconnus internationalement : les *Principles for Responsible Investment* (définis par l'ONU), les *Sustainable development goals impact standards* (en lien avec les objectifs de développement durable), la méthodologie COMPASS du *Global Impact Investing Network*. D'autres outils se sont développés au niveau national comme *l'Impact Score* (du Mouvement Impact France), un outil d'autoévaluation permettant aux entreprises d'évaluer leur impact, selon trois axes :

- ◆ la limitation des externalités négatives (réduction de l'empreinte carbone, inclusion des travailleurs éloignés de l'emploi, soutien des publics fragiles, etc.) ;
- ◆ le partage du pouvoir et de la valeur (participation des parties prenantes dans les instances de gouvernance, égalité femmes-hommes, progression des salariés, etc.) ;
- ◆ la stratégie à impact positif (mission sociale ou écologique liée aux objectifs de développement durable, mesures de l'impact du cœur d'activité, labels et certifications, etc.)³³.

²⁹ *Source* : Jean Gadrey, 2004, L'utilité sociale des organisations de l'économie sociale et solidaire. Une mise en perspective sur la base de travaux récents.

³⁰ *Source* : Michel Capron, 2003, Un nouvel instrument d'auto-évaluation des organisations : le bilan sociétal, *Comptabilité - Contrôle - Audit*, Tome 9, p. 55-70.

³¹ En effet, la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire définit l'utilité sociale à son article 2, et en fait, à son article premier une des caractéristiques de l'économie sociale et solidaire.

³² *Source* : INJEP, 2023, L'évaluation des associations en France, revue de littérature.

³³ Informations transmises par la mission par la direction générale du Trésor.

Il peut néanmoins s'avérer difficile d'établir un lien de causalité entre une action sociale menée par un acteur associatif et l'évolution de la situation des bénéficiaires, notamment lorsque cette action est menée en interaction avec d'autres actions ou dans un environnement si complexe que l'action de l'association ne suffit pas à répondre aux besoins. En outre, pour certains services « relationnels » (aide aux personnes dépendantes, par exemple), la relation entre le prestataire et l'utilisateur est au centre de l'impact de l'action associative (Nyssens, 2008³⁴). Or, la qualité de l'expérience de l'utilisateur est difficile à évaluer de façon objective. Ainsi, les évaluations des associations relèvent donc le plus souvent de méthodologies à la fois quantitatives et qualitatives, afin de pallier le manque d'indicateurs probants mesurant l'impact d'une action associative. Certaines associations de solidarité militent pour associer leurs bénéficiaires à la mise en place de l'évaluation.

Même en passant outre ces obstacles méthodologiques, les outils et indicateurs d'impact appliqués au secteur associatif et, plus largement, à celui de l'ESS, restent hétérogènes et peu standardisés³⁵. Il est donc nécessaire d'harmoniser les méthodes d'évaluation de l'impact des associations, mais également d'étudier des méthodologies innovantes permettant de valoriser des contributions difficilement quantifiables des structures de l'ESS à l'intérêt général, comme des raisonnements en termes de coûts évités pour la puissance publique³⁶.

3.3.2. Le contrôle de l'action associative financée par la puissance publique

La puissance publique opère un contrôle de l'usage des fonds publics à destination des associations. Ce contrôle est justifié en économie par la théorie du principal-agent (Jensen et Meckling, 1976³⁷). La relation principal-agent est un contrat dans lequel une ou plusieurs personnes (le principal, ici la puissance publique) demandent à une autre personne (l'agent, ici l'association) de réaliser un service pour son compte. Pour ce faire, le principal délègue une partie de son pouvoir de décision (en l'occurrence, par le biais de financements) à l'agent. La théorie économique détermine que si l'agent et le principal sont des acteurs rationnels cherchant à maximiser leur utilité, l'agent n'agit pas toujours dans le sens des intérêts du principal. Ce dernier doit donc créer des incitations et des contrôles pour que l'agent soit aligné sur ses positions, ce qui engendre des coûts.

Cette théorie du contrôle correspond au cas où l'association agit comme un opérateur de politique publique, réalisant des actions précises pour le compte de l'État, qui s'apparentent alors à des prestations de service. En revanche, pour le financement d'associations par subvention, la définition de l'action réalisée est à l'initiative de l'association, limitant l'application de la théorie du principal-agent à ce mode de financement. Enfin, le contrôle des structures associatives se heurte au principe de liberté associative, c'est-à-dire à la capacité des associations à pouvoir librement mettre en œuvre leur objet associatif, même en bénéficiant de fonds publics.

Le contrôle des associations peut prendre de multiples formes, en fonction des modalités de financements et des associations concernées :

- ♦ un contrôle par la présence de l'État dans les organes de gouvernance, voire par un contrôle des statuts de l'association (c'est le cas pour les fondations reconnues d'utilité publique, dont les statuts sont contrôlés par le ministère de l'Intérieur) ;

³⁴ *Source* : Marthe Nyssens, 2008, Les analyses économiques des associations.

³⁵ *Source* : Avis du député Paul Midy sur l'économie sociale et solidaire pour le projet de loi de finance pour 2025.

³⁶ *Source* : Avise, 2019, L'analyse coûts-bénéfices des initiatives à impact sociétal.

³⁷ *Source* : Jensen et Meckling, 1976, Theory of the firm : Managerial behavior, agency costs and ownership structure, Journal of Financial Economics, vol. 3, n° 4, p. 308.

Annexe II

- ◆ un contrôle par l'analyse de la dépense, le plus courant ;
- ◆ un contrôle par des dispositifs de maîtrise des risques, peu répandus s'agissant des risques spécifiques aux associations ;
- ◆ un contrôle par la mise en concurrence, qui permet de contrôler l'action d'un acteur associatif par comparaison avec des offres d'acteurs semblables ;
- ◆ un contrôle par l'évaluation des actions menées par l'association (cf. partie 3.3.1).

4. Recommandations : quel soutien optimal de l'État aux associations privilégier ?

À partir de l'analyse de la littérature économique existante concernant le soutien public aux acteurs à but non lucratif, la mission a dégagé une doctrine économique de soutien de l'État aux associations qui s'articule autour de quatre types de soutien financier, à appliquer selon le type d'association financée et les objectifs visés par la politique publique (cf. tableau 3).

Annexe II

Tableau 3 : Doctrine de soutien public de l'État aux associations

Grille d'analyse	Aides visant à créer du lien social	Aides visant à la fourniture d'une prestation ou d'un service public	Redistribution de fonds par l'association	Aides visant à professionnaliser les associations
Objectifs de financement	- Minimiser le coût de suivi par les services administratifs - Maximiser le nombre de personnes impactées, au sein d'un public visé.	Maximiser la production de services par rapport à l'euro engagé (objectif d'efficience).	- Assurer l'adéquation entre la redistribution des fonds par l'association et l'objectif de politique publique - Minimiser les frais de gestion.	Permettre à une structure associative de monter en compétences.
Exemple d'associations	Associations locales	Hébergement d'urgence	Opérateurs de compétences (OPCO), Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP)	Têtes de réseaux et associations locales
Modalité de financement	Fonds (FDVA) ou subventions	Marché public ou appel à projet	Fonds fléchés	Aides à l'emploi et subventions
Avantages et opportunités	Faible coût unitaire.	Le financeur peut demander à l'association une action assez précise, et il bénéficie de la souplesse et de la réactivité de la forme associative.	Possibilité de réunir des parties prenantes de manière souple au sein de la gouvernance de l'association, et donc de faire de la cogestion.	Possibilité de structurer le tissu associatif, et donc d'améliorer la qualité des réponses des associations aux demandes de fourniture d'une prestation, d'un service public par le financeur.
Risques	- Coûts de gestion - Absence de visibilité sur ce que l'association fait avec les fonds - Risque de créer de la dépendance mutuelle entre financeur et financé (clientélisme).	- Moins de contrôle du financeur que s'il avait recours à ses propres services. - Risque que l'État devienne dépendant de quelques grandes associations partenaires.	- Coûts de gestion - Manque de visibilité du financeur sur ce qui est financé.	- Pas d'amélioration directe de la situation des bénéficiaires - Risques de financer des dépenses improductives

Annexe II

Grille d'analyse	Aides visant à créer du lien social	Aides visant à la fourniture d'une prestation ou d'un service public	Redistribution de fonds par l'association	Aides visant à professionnaliser les associations
				Risques de pérennisation de ces aides et de création d'une situation de dépendance, alors qu'elles ont vocation à être temporaires.
Modalité de financement optimale	- Privilégier les aides à la demande (ex : Pass culture) pour s'assurer que les associations répondent bien à un besoin des citoyens - Privilégier les avantages fiscaux (coûts de gestion minimales, aucun risque de clientélisme) - Si aides budgétaires il y a, il faut qu'elles aient un montant réduit, qu'elles soient distribuées au plus proche du terrain (au niveau communal, déconcentré, et non central) et que le formalisme soit réduit au minimum (pas de convention, pas de contrôle des dépenses engagées, simple vérification du nombre de personnes touchées par l'action associative).	- Le financeur doit se poser la question de l'internalisation (au sein de l'administration) ou de l'externalisation (à une association ou à une entreprise) - Pour ce type d'aide, un dispositif de suivi et de contrôle renforcé est nécessaire, avec des objectifs et des indicateurs mesurables. - Visibilité pluriannuelle en cas de coûts fixes / d'investissements importants. Les investissements ou dépenses en équipements devraient être portés par un autre acteur que l'association, puisque le service public a vocation à durer dans le temps, indépendamment de l'association gestionnaire. - Le mode d'attribution du financement doit être le suivant³⁸ :	Le financeur doit se poser la question de l'internalisation (au sein de l'administration, ou à d'autres structures publiques) ou de l'externalisation (à une association, à une entreprise) de cette redistribution, en évaluant pour chaque option les coûts de gestion et la pertinence de la redistribution.	Le financement doit être temporaire, et cesser une fois l'objectif atteint.

³⁸ S'agissant d'une analyse de théorie économique, cette classification est faite sur la base d'un raisonnement économique, et sans tenir compte du droit. Pour être appliquée à des cas concrets, elle doit bien évidemment appliquer le droit en vigueur.

Annexe II

Grille d'analyse	Aides visant à créer du lien social	Aides visant à la fourniture d'une prestation ou d'un service public	Redistribution de fonds par l'association	Aides visant à professionnaliser les associations
		- marché public : si le « marché » est concurrentiel et que le financeur sait précisément ce dont il a besoin - appel à projet : si le « marché » est concurrentiel et que le financeur veut laisser des marges d'initiative - labellisation : si le « marché » n'est pas concurrentiel, que la prestation n'est pas standardisée - tarification à l'acte : si le « marché » n'est pas concurrentiel et que la prestation est standardisée.		

Source : Mission. Note : FDVA : Fonds de développement de la vie associative.

ANNEXE III

Analyse quantitative des dépenses budgétaires en direction des associations

ANNEXE III.A

Analyse quantitative des dépenses de l'État en direction des associations

SYNTHÈSE

Les financements de l'État aux associations ont augmenté de 3,16 Md€, soit +44 %¹, entre 2019 et 2023, pour atteindre 10,39 Md€. Cette hausse est due aux trois quarts à cinq politiques publiques :

- ♦ **l'hébergement d'urgence** (programme 177) : +757 M€ corrélés à la pérennisation de la hausse du nombre de places décidée lors de la crise sanitaire, l'inflation et la hausse de la masse salariale en raison de l'extension du Ségur² ;
- ♦ **le travail et l'emploi** (programmes 102 et 103) :
 - +476 M€ recensés dans le jaune budgétaire, principalement en lien avec la hausse du financement des missions locales et des OPCO ;
 - +327 M€ via l'ASP, du fait de la hausse du financement de l'insertion par l'activité économique (IAE) ;
- ♦ **l'inclusion** (programme 304 - protection des enfants et familles vulnérables, protection juridique des majeurs, aide alimentaire) : +346 M€, s'expliquant par l'inflation, le vieillissement de la population et des décisions de politique publique (stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance) ;
- ♦ **l'immigration et l'asile** (programme 303) : +256 M€, portés notamment par la hausse du nombre de bénéficiaires depuis 2019 : + 30 % de réfugiés, + 7 % de demandeurs d'asile ;
- ♦ **la solidarité à l'égard des pays en développement** (programme 209) : +205 M€ dû principalement à l'accroissement de l'aide-projet (don-projet et don-ONG³ de l'Agence française de développement) et du fonds d'urgence humanitaire et de stabilisation (FUHS).

Dans la présente annexe, la mission a examiné les dix programmes dont la dynamique de dépenses entre 2019 et 2023 était la plus forte. **Elle en retire plusieurs pistes d'économies, dont les principales portent sur :**

- ♦ le **travail et emploi**, dont plusieurs rapports d'inspection ont par le passé souligné les marges d'économies ;
- ♦ **l'immigration**, l'asile et l'intégration, pour lesquelles la Cour des comptes a documenté des possibilités d'optimisation ;
- ♦ certaines dépenses du bloc « **jeunesse et vie associative** » (programme 163), en particulier le service national universel et le programme « *un jeune, un mentor* » ;
- ♦ les dépenses de **protection juridique des majeurs** du programme 304, avec de forts enjeux financiers identifiés par la Cour dans un rapport de 2023.

¹ Tandis que l'inflation a été de +9 % sur la période.

² Les accords du Ségur de la santé ont été signés le 13 juillet 2020 par le Premier ministre, le ministre en charge des solidarités et de la santé, ainsi que par une majorité d'organisations syndicales représentant d'une part, les professions non médicales et d'autre part, les personnels médicaux de l'hôpital public. Ils ont prévu, notamment, la revalorisation de l'ensemble des métiers non-médicaux dans les établissements de santé et médico-sociaux des secteurs publics ou privés.

³ Organisation non gouvernementale.

SOMMAIRE

1. MALGRÉ UN RECENSEMENT PLUS EXHAUSTIF QUE PAR LE PASSÉ DES DÉPENSES DE L'ÉTAT AUX ASSOCIATIONS DANS LE JAUNE BUDGÉTAIRE ANNEXÉ AUX PROJETS DE LOI DE FINANCES, LA DOCUMENTATION DES DÉPENSES DE L'ÉTAT AUX ASSOCIATIONS MANQUE DE FIABILITÉ	6
1.1. En l'absence de méthodologie d'élaboration du jaune budgétaire suffisamment robuste, le chiffrage des dépenses de l'État en direction des associations n'est pas fiabilisé	6
1.1.1. <i>La mission s'est appuyée sur les données des jaunes budgétaires sur « l'effort financier de l'État en faveur des associations », annexés aux projets de loi de finances, pour identifier les dépenses de l'État aux associations</i>	<i>6</i>
1.1.2. <i>La capacité de la direction du budget à produire un jaune budgétaire retraçant l'intégralité des dépenses de l'État en direction des associations est limitée</i>	<i>6</i>
1.2. Le périmètre des dépenses de l'État sous revue de la mission s'élève à 8,87 Md€ en 2023, contre 11,77 Md€ avant retraitements, auxquelles s'ajoutent 1,52 Md€ versés à des associations par l'État par l'entremise de l'agence de services et de paiement (ASP)	9
1.3. Les subventions constituent la majorité des formes de financements en direction des associations	10
1.3.1. <i>Faute de méthodologie définie et fiabilisée par la direction du budget pour distinguer les subventions des prestations de services, la mission a arrêté sa propre méthodologie d'estimation de ces dépenses</i>	<i>10</i>
1.3.2. <i>Les financements de l'État en direction des associations sous forme de subventions sont majoritaires mais la répartition des flux entre subventions, prestations de services et autres flux n'a pas pu être fiabilisée</i>	<i>10</i>

2. HORS VERSEMENTS VIA L'ASP, QUATRE PROGRAMMES DE L'ÉTAT CONCENTRENT 54,4 % DES CRÉDITS ATTRIBUÉS AUX ASSOCIATIONS ET TROIS D'ENTRE EUX ALLOUENT PLUS D'UN TIERS DE LEURS CRÉDITS AUX ASSOCIATIONS.....	13
2.1. En 2023, dix programmes budgétaires concentraient 73,7 % des crédits versés aux associations sous revue par la mission.....	13
2.2. La part du financement des associations dans les dix programmes finançant le plus les associations en 2023 s'élevait à 29 % en 2023, dans une fourchette variant de 3 à 83 % selon le programme concerné, à un niveau en hausse par rapport à 2018.....	14
3. LES CRÉDITS EN DIRECTION DES ASSOCIATIONS ONT AUGMENTÉ DE 3,16 MD€ DE 2019 À 2023	16
3.1. Les crédits versés directement par l'État pour l'action des associations a progressé de 45 % entre 2019 et 2023.....	16
3.2. La hausse des financements versés directement par l'État aux associations est imputable à près de trois quarts à six programmes budgétaires.....	16
3.3. En 2024, les transferts aux autres collectivités connaissent des évolutions contrastées selon les programmes budgétaires.....	19
3.4. L'effort financier de l'État versé par le biais de l'ASP a augmenté de 36 % entre 2019 et 2023	20
4. LES DÉTERMINANTS DES DIX PROGRAMMES DONT LES DÉPENSES POUR LES ACTIONS MENÉES PAR LES ASSOCIATIONS ONT LE PLUS PROGRESSÉ ENTRE 2019 ET 2023 SONT LIÉS À DES FACTEURS EXOGÈNES, DES CHOIX DE POLITIQUES PUBLIQUES OU À UNE RÉGULATION LIMITÉE DE CES DÉPENSES	21
4.1. La hausse des dépenses au titre du programme 177 « <i>hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables</i> » est principalement due à des facteurs exogènes	21
4.2. La hausse des dépenses aux associations au titre du programme 304 « <i>Inclusion sociale et protection des personnes</i> » s'explique principalement par un contexte inflationniste et des choix de politique publique.....	23
4.3. Les crédits d'intégration et les dépenses d'accompagnement social versés aux associations au titre des programmes 303 « <i>Immigration et asile</i> » et 104 « <i>Intégration et accès à la nationalité française</i> » comportent des marges budgétaires potentielles.....	26
4.4. Les dépenses versées aux associations, dont les opérateurs de compétences, au titre des programmes 103 « <i>Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi</i> » et 102 « <i>Accès et retour à l'emploi</i> », pourraient être optimisées	28
4.4.1. Les dépenses en direction des opérateurs de compétences pourraient être optimisées.....	29
4.4.2. Le principal déterminant de la hausse des financements aux associations portés par le programme 102 est le renforcement des dispositifs de soutien aux publics les plus en difficulté et éloignés de l'emploi.....	31

4.5. Les financements en hausse au titre de l'aide-projet, du fonds d'urgence humanitaire et de stabilisation, de l'aide alimentaire programmée, expliquent la progression des dépenses aux associations portées par le programme 209 « <i>Solidarité à l'écart des pays en développement</i> »	35
4.6. La progression des dépenses aux associations au titre du programme 203 « <i>Infrastructures et services de transport</i> » s'explique par l'engagement de l'État à contribuer au dispositif de compensation de la pénibilité des conditions de travail des conducteurs routiers.....	38
4.7. Le programme 361 « <i>Transmission des savoirs et démocratisation de la culture</i> » a été créé pour le projet de loi de finances pour 2021, d'où une hausse de ces dépenses de 140 M€ sur la période sous revue	38
4.8. Une révision à la baisse des dispositifs du service national universel (SNU) et « <i>1 jeune, 1 mentor</i> » permettraient d'optimiser les crédits en direction des associations versés par le programme 163 « <i>Jeunesse et vie associative</i> »	39
5. LES ASSOCIATIONS RECEVANT DES FINANCEMENTS DE L'ÉTAT CONSTITUENT UN GROUPE HÉTÉROGÈNE, TANT EN MATIÈRE DE FONDS PERÇUS QUE D'ACTIVITÉS.....	44
5.1. Le financement de l'État des associations se traduit par de fortes disparités entre les entités bénéficiaires	44
5.2. Les associations recevant des financements de l'État interviennent dans une variété de domaines d'activité	48

INTRODUCTION

Le périmètre des dépenses de l'État aux associations retenu par la mission s'appuie sur les données du jaune budgétaire annexé aux projets de loi de finances. La mission souligne d'emblée que son élaboration repose sur une méthodologie qui manque de robustesse et emporte le risque d'une sous-évaluation de ces dépenses (1). Plus de la moitié des crédits versés par l'État aux associations sont concentrés sur quatre programmes budgétaires (2). Leur hausse de 44 % entre 2019 et 2023 est liée aux trois quarts à cinq politiques publiques (3). Les déterminants des dix programmes dont les dépenses aux associations ont le plus progressé entre 2019 et 2023 sont liés à des facteurs exogènes, des choix de politiques publiques ou à une régulation limitée de ces dépenses (4). Enfin, les associations financées par l'État constituent un groupe hétérogène, tant en matière de fonds perçus que d'activité (5).

1. Malgré un recensement plus exhaustif que par le passé des dépenses de l'État aux associations dans le jaune budgétaire annexé aux projets de loi de finances, la documentation des dépenses de l'État aux associations manque de fiabilité

1.1. En l'absence de méthodologie d'élaboration du jaune budgétaire suffisamment robuste, le chiffrage des dépenses de l'État en direction des associations n'est pas fiabilisé

1.1.1. La mission s'est appuyée sur les données des jaunes budgétaires sur « l'effort financier de l'État en faveur des associations », annexés aux projets de loi de finances, pour identifier les dépenses de l'État aux associations

Les données présentées dans cette annexe sont issues des **jaunes budgétaires « Effort financier de l'État en faveur des associations » annexés aux projets de loi de finances sur la période 2018-2025.**

Ces données ont été fiabilisées par le croisement avec des entretiens et l'exploitation des données transmises par **les responsables des principaux programmes versant des crédits aux associations.** Ces échanges et ces données ont permis à la mission de constater que les crédits aux associations sont principalement alloués pour la mise en œuvre de missions de service public.

1.1.2. La capacité de la direction du budget à produire un jaune budgétaire retraçant l'intégralité des dépenses de l'État en direction des associations est limitée

Le jaune budgétaire comprend deux supports :

- ◆ un document, rédigé par la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPA) et les ministères qui contribuent à la politique de financement des associations. La DJEPA rédige la première partie du document, qui expose les éléments littéraires de l'effort financier de l'État en direction des associations, ainsi que les orientations stratégiques (politique nationale en faveur du secteur associatif, analyse statistique de l'effort financier en faveur des associations, fonds pour le développement de la vie associative) tandis que les ministères contribuent pour les programmes qui relèvent de leurs attributions. La DB intègre au document la liste des dépenses fiscales concourant à la politique de l'État en direction des associations, issue de l'annexe du projet de loi de finances (PLF) relative à l'évaluation des voies et moyens ;
- ◆ un tableur, produit par le bureau de la culture, de la jeunesse et du sport (8BJCS) de la direction du budget (DB), qui retrace la liste des crédits attribués et classés en fonction des programmes budgétaires sur lesquels les versements sont imputés. Ce bureau demande aux responsables de programme concernés de renseigner la colonne « objet » pour chaque dépense relevant de leur périmètre. Enfin, le fichier consolidé est transmis à l'institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP) en charge de rédiger la partie du premier document sur l'analyse statistique.

Annexe III.A

Le bureau 8BJCS a défini, en lien avec la DJEPVA, la méthodologie et le périmètre du document Excel associé au jaune budgétaire sur l'effort financier en faveur des associations comme suit⁴ :

- ◆ « le périmètre de la nature des tiers comprend les associations quel que soit leur objet ou nature, les fondations et les personnes morales de droit privé, indépendamment de leur nationalité et de leur statut juridique, qui leur sont assimilables » ;
- ◆ « le périmètre des montants comprend tous les versements quel qu'en soit leur objet. Ne sont à exclure que les secrets protégés par la loi » ;
- ◆ « la direction du budget établit la liste des versements à partir de Chorus et elle s'appuie sur les données de référence mises à disposition du public ».

Le périmètre du jaune budgétaire au titre du PLF de l'année N couvre les dépenses de l'État en direction des associations effectuées en année N-2. Les crédits sont présentés en crédits de paiement dans le tableur du jaune.

L'effort financier de l'État aux associations dans le jaune budgétaire a significativement augmenté entre 2016 et 2023, passant sur la période de 4,69 Md€ à 11,77 Md€.

Cette forte hausse est principalement imputable à l'amélioration de la qualité des données et au recensement plus exhaustif des associations bénéficiaires. Le périmètre du jaune budgétaire a connu les évolutions suivantes⁵ :

- ◆ depuis le PLF pour 2018, « la qualité des données de l'année 2016 retenues pour le jaune budgétaire s'est fortement améliorée par rapport aux données de l'année précédente. L'exhaustivité des associations bénéficiaires de subventions de l'État s'est accrue, incluant des subventions versées aux **associations de restauration collective, de sport ou sociales et d'associations culturelles du personnel**, qui n'étaient pas couvertes auparavant. **Les versements ordonnancés par des services déconcentrés de l'État sont mieux recensés** ». D'après la note interne de la directrice du budget de juillet 2017⁶, les administrations doivent désormais remplir les informations manquantes sur les données extraites d'une restitution Chorus en s'appuyant sur le numéro SIRET (numéro interne de classement-NIC) et non plus le numéro SIREN de l'association, ce qui permet un recensement plus exhaustif des associations, de leurs implantations territoriales et des différents dispositifs qui les financent. **Ces effets de périmètre peuvent expliquer la hausse des financements aux associations ;**
- ◆ depuis le PLF pour 2019, le périmètre de la liste des crédits pour l'année 2017 inclut « les subventions versées aux associations au titre de **l'action sociale** en faveur des agents de l'État ainsi que **les prestations de services**, consécutivement à l'évolution du recours aux associations intervenu depuis l'ordonnance 2015-8999 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics qui prévoit des marchés réservés aux associations, dont l'objet est l'intégration sociale ou économique, notamment les ateliers protégés » ;
- ◆ depuis le PLF pour 2020 (crédits de l'année 2018), le périmètre inclut également « les **versements d'autres nature** ».

Compte tenu de la stabilisation du périmètre depuis 2019, la mission a examiné l'évolution des dépenses sur la période 2019-2023.

⁴ Document interne à la direction du budget « Consignes d'alimentation des listes Excel pour le rapport « Effort financier de l'État en faveur des associations », daté d'avril 2024.

⁵ D'après l'encadré sur les précisions méthodologiques du document littéraire des jaunes budgétaires annexés aux PLF pour 2018 à 2025.

⁶ Note interne DF-1BLF-17-3300 du 25 juillet 2017 de la directrice du budget aux ministres et secrétaires d'État, aux responsables de la fonction financière ministérielle et aux directeurs des affaires financières et responsables de programmes sur la préparation du PLF pour 2018 : annexes générales jaunes.

L'effort financier de l'État aux associations recensé dans le jaune budgétaire ne comprend pas les mises à disposition de locaux ou de personnel (conseillers techniques sportifs, par exemple) auprès d'associations. **Les financements des opérateurs de l'État aux associations, ou les financements de l'État transitant par l'agence de services et de paiement (ASP), sont exclus du périmètre du jaune budgétaire.**

La qualité du jaune budgétaire reste perfectible au regard des éléments suivants constatés par la mission :

- ◆ **la connaissance au sein de la 8^{ème} sous-direction de la DB du mode opératoire relatif à la construction du jaune budgétaire a été perdue**, en raison du départ en mai 2024 de l'agent en charge de la construction du document. La transmission de connaissance n'a pas été mise en place, ce qui fait que les agents actuellement en poste ne maîtrisent pas la méthodologie de son élaboration. Cela a les implications concrètes suivantes sur **la capacité de la DB à produire un jaune budgétaire de qualité** : le jaune budgétaire annexé au PLF pour 2025 présentait une **analyse statistique incomplète de l'effort financier de l'État en direction des associations** : contrairement aux années précédentes, **il ne présentait plus la répartition des versements aux associations par type de flux financier (subventions, prestations de service, autres flux), par tranche de montants versés, par politique publique, ni par répartition géographique des associations bénéficiaires**. Enfin, il ne présentait plus le code relatif à l'activité principale exercée (APE) selon la nomenclature d'activités française (NAF) de chaque association ;
- ◆ **la méthodologie d'élaboration du jaune budgétaire telle qu'elle a été formalisée ne permet pas de le reconstruire avec fiabilité d'une année à l'autre** :
 - la méthodologie permettant de distinguer les subventions des prestations de services est incomplète, puisqu'elle n'a pas pu être reproduite après le départ de l'agent susmentionné ;
 - les ministères renseignent la colonne « *objet* » sur une base déclarative. Les données relatives aux imputations budgétaires sont pré-saisies à partir des données de l'année passée. Cette colonne est difficilement exploitable, l'objet n'étant pas normé ;
 - le jaune annexé au PLF pour 2025 ne retrace plus le code NAF de chaque association, ce qui ne permet pas une lecture directe des crédits alloués aux associations selon leurs domaines d'activité ;
- ◆ **les sous-directions sectorielles de la DB ne sont pas associées au processus d'élaboration de la liste des crédits attribués aux associations**. La mission a ainsi constaté une sous-évaluation des dépenses aux associations pour certains programmes budgétaires (cf. *infra*) ;
- ◆ **il n'existe pas de dispositif de contrôle interne de l'élaboration du jaune**.

La mission préconise les actions suivantes pour renforcer la rigueur de la méthodologie du jaune budgétaire :

- ◆ assurer un binôme au sein du bureau 8BCJS afin d'éviter une perte de connaissance sur la méthodologie de construction du tableur du jaune ;
- ◆ intégrer au tableur du jaune les versements de l'État à des associations transitant par l'ASP ;
- ◆ à des fins de contrôle interne, partager le tableur du jaune avec les sous-directions sectorielles de la direction du budget, afin qu'elles puissent s'assurer de la cohérence avec leur périmètre.

Proposition n° 1 : Renforcer les compétences de la direction du budget et améliorer la qualité des données du jaune budgétaire relatif à l'effort financier de l'État aux associations.

1.2. Le périmètre des dépenses de l'État sous revue de la mission s'élève à 8,87 Md€ en 2023, contre 11,77 Md€ avant retraitements, auxquelles s'ajoutent 1,52 Md€ versés à des associations par l'État par l'entremise de l'agence de services et de paiement (ASP)

Conformément à sa note de cadrage, la mission a circonscrit le périmètre étudié en retirant du champ les dépenses :

- ◆ **relatives à des obligations légales du programme 139 (enseignement privé du premier et du second degré)** qui sont attribuées à des établissements sous forme associative soit pour le versement des bourses aux élèves, soit en raison du principe de parité instauré par la loi n° 59-1557 du 31 décembre 1959 sur les rapports entre l'État et les établissements d'enseignement privés⁷. La mission souligne que l'enseignement privé a fait l'objet de propositions d'économies de la part de la mission de l'inspection générale des finances (IGF) et de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGÉSR) de revue des dépenses des dispositifs en faveur de la jeunesse⁸ en 2024 ;
- ◆ **relatives à des obligations légales du programme 143 (enseignement technique agricole)** (bourses scolaires qui transitent par des établissements sous forme associative mais sont destinées aux élèves, sans pouvoir d'appréciation des établissements, subventions de fonctionnement) ;
- ◆ **d'aide juridictionnelle**, transitant par les caisses autonomes de règlement pécuniaire des avocats (CARPA). En effet, ces caisses ont une forme associative. Elles n'ont toutefois qu'une fonction de redistribution vis-à-vis des avocats et les financements qu'elles reçoivent de l'État ne peuvent être considérés comme des dépenses en direction des associations ;
- ◆ **en direction des partis politiques** organisés sous forme associative, allouées par le programme 232 (vie politique) ;
- ◆ **en direction de l'association internationale de développement**, qui est une organisation internationale rattachée à la Banque mondiale.

Le total des dépenses du périmètre retenu atteint ainsi 8,87 Md€ en 2023, contre 11,77 Md€ dans le jaune budgétaire.

S'y ajoutent 1,52 Md€ versés à des associations par l'État par l'entremise de l'agence de services et de paiement (hors aides à l'emploi⁹). Parmi ces fonds :

- ◆ 1,11 Md€ ont été versés à des associations au titre de l'insertion par l'activité économique (imputée sur le programme 102 « Accès et retour à l'emploi ») ;
- ◆ 233 M€ ont été versés à des entreprises adaptées sous forme associative (imputé sur le programme 102 « Accès et retour à l'emploi ») ;
- ◆ 65,01 M€ ont été versés à des associations au titre du Pass Sport (imputé sur le programme 219 « Sport ») ;

⁷ Ce principe est codifié par l'article L. 442-5 du code de l'éducation, qui dispose que « *Les dépenses de fonctionnement des classes sous contrat sont prises en charge dans les mêmes conditions que celles des classes correspondantes de l'enseignement public.* ».

⁸ Le rapport annexé de la revue de dépenses IGF-IGÉSR des dispositifs en faveur de la jeunesse, en date d'avril 2024, recommande un abattement du forfait d'externat (financé par le programme 139 « Enseignement privé ») pour les établissements privés sous contrat, organisés sous forme associative, disposant d'un taux de boursiers inférieur à 20 %. L'économie correspondante serait comprise entre 25 M€ et 75 M€. Par ailleurs, la mission a modélisé une rationalisation de la répartition des moyens sur le territoire qui affecterait davantage les lycées privés sous contrat⁸.

⁹ Sont notamment considérées comme des aides à l'emploi par la mission la garantie de rémunération des travailleurs handicapés, les contrats parcours emploi compétences et les postes d'adultes relais.

- ♦ 113 M€ ont été versés à des associations au titre d'autres dispositifs (aide au permis de conduire, chèque énergie, diverses aides agricoles notamment).

1.3. Les subventions constituent la majorité des formes de financements en direction des associations

1.3.1. Faute de méthodologie définie et fiabilisée par la direction du budget pour distinguer les subventions des prestations de services, la mission a arrêté sa propre méthodologie d'estimation de ces dépenses

Jusqu'au jaune budgétaire annexé au PLF 2024 inclus (données d'exécution 2022), le jaune décrit la ventilation des dépenses budgétaires de l'État en direction des associations selon qu'il s'agisse de subventions, de prestations de services ou d'autres dépenses.

Du fait des problématiques de ressources humaines rencontrées par la DB en 2024, la DB n'a pas reproduit cette analyse dans le jaune annexé au PLF 2025. La mission a donc tâché d'évaluer cette répartition à partir des extractions Chorus suivantes :

- ♦ des extractions relatives aux catégories juridiques des tiers ; tiers associations (requête Z039) ;
- ♦ des extractions relatives aux types d'engagement : subventions (requête ZSUB), prestations de services (requêtes ZMU, ZMT, ZMBC, ZMX, ZMPU, ZMPT, ZMPC, ZMPX, ZBC, ZCTR), autres engagements (ZBAU, ZEJ4, ZDEC).

Le bureau 8BCJS a transmis les données relatives aux requêtes Z039, ainsi que les requêtes ZSUB, ZCTR, ZMU et ZDEC. Malgré la demande de la mission, il n'a pas fourni les autres extractions, ce qui n'a pas permis à la mission de mettre en œuvre sa méthodologie.

Dès lors, la mission s'est essayée à une autre méthode, moins précise, basée sur les comptes PCE (plan comptable de l'État) renseignés pour la requête Z039. Ont été identifiées comme :

- ♦ des subventions les écritures relevant des comptes PCE 63 (subventions pour charges de service public) et 65 (charges d'intervention) ;
- ♦ des prestations de services les écritures relevant des comptes PCE 60 (achats) et 61 (autres charges externes) ;
- ♦ d'autres dépenses les écritures relevant d'autres comptes PCE.

1.3.2. Les financements de l'État en direction des associations sous forme de subventions sont majoritaires mais la répartition des flux entre subventions, prestations de services et autres flux n'a pas pu être fiabilisée

D'après le jaune budgétaire annexé au PLF pour 2024, 77,3 % des crédits versés aux associations en 2022, soit 8,52 Md€, étaient des subventions, tandis que 4,5 % étaient des prestations de service, soit 491 M€. Les autres flux représentaient 2,01 Md€, soit 18,2 % des montants versés (cf. tableau 1).

La part des subventions dans le total des versements inscrits au jaune (donc au-delà du périmètre de la mission) a diminué de 7 points de pourcentage (p.p.) entre 2019 et 2022, passant de 84,3 % à 77,3 % entre 2019 et 2022 mais a augmenté en montant (+2,0 Md€). La part des prestations de service a diminué de 0,6 p.p., passant de 5,1 % en 2019 à 4,5 % en 2022 mais a augmenté en montants versés (+ 99 M€). La part des autres flux a, elle, fortement augmenté, passant de 819 M€ à 2,0 Md€ sur la période, soit une hausse de 145,1 %.

Tableau 1 : Répartition et évolution des montants versés par l'État aux associations par types de flux financier, entre 2019 et 2023, à partir du jaune budgétaire

Type de flux financier	2019		2020		2021		2022		2023	
	en M€	En %	en M€	en %	en M€	En %	en M€	En %	en M€	En %
Subventions	6 523	84,3	7 301	81,2	8 007	75,9	8 515	77,3	N.D.	N.D.
Prestations de service	392	5,1	383	4,3	436	4,1	491	4,5	N.D.	N.D.
Autres flux	819	10,6	1 312	14,6	2 100	19,9	2 007	18,2	N.D.	N.D.
Total	7 734	100,0	8 996	100,0	10 543	100,0	11 013	100,0	11 770	100,0

Source : Mission, à partir de l'analyse statistique de l'effort financier de l'État en faveur des associations des jaunes budgétaires « Effort financier de l'État aux associations » sur la période 2021-2025.

En l'absence de données pour 2023 produites par la direction du budget dans le jaune budgétaire et de méthodologie formalisée d'élaboration de ce document, la mission a reconstitué la répartition des versements par types de flux financiers à partir de sa propre méthodologie décrite plus haut pour catégoriser la répartition des flux financiers en 2023 et pouvoir la comparer aux années antérieures. La mission a analysé les données de crédits versés entre 2019 et 2023 (cf. tableau 2).

Il ressort de cette analyse que les subventions représentent entre 93 et 94 % des montants versés aux associations sur la période, un niveau stable : la dynamique de hausse des crédits versés par l'État aux associations de 2019 à 2023 s'est accompagnée d'une hausse à due proportion des subventions.

La proportion des prestations de services selon cette analyse s'élève à 3 %. Ce pourcentage est stable sur la période : la dynamique de hausse des crédits versés par l'État aux associations de 2019 à 2023 s'est accompagnée d'une hausse à due proportion des prestations de services.

Les autres flux représentent entre 3 et 4 % du total versé sur la période, soit un niveau nettement inférieur à celui présenté pour les années 2019 à 2022 dans les jaunes budgétaires. La mission n'a pas été en mesure d'expliquer cet écart. Elle retient toutefois que sa propre analyse recoupe celle du jaune budgétaire sur deux points :

- ◆ la part fortement majoritaire des subventions dans les versements de l'État aux associations (plus de 75 % du montant versé aux associations quelle que soit l'année et la méthodologie) ;
- ◆ la part fortement minoritaire des prestations de services (5 % ou moins du montant versé aux associations quelle que soit l'année et la méthodologie).

Annexe III.A

Tableau 2 : Répartition et évolution des montants versés par l'État aux associations par types de flux financier, entre 2019 et 2023, à partir des extractions Chorus

Type de flux financier	2019		2020		2021		2022		2023	
	en M€	En %	en M€	en %	en M€	En %	en M€	en %	en M€	en %
Subventions	6 805	93 %	7 635	94 %	8 965	94 %	9 336	94 %	9 704	94 %
Prestations de service	228	3 %	223	3 %	266	3 %	306	3 %	352	3 %
Autres flux	286	4 %	226	3 %	323	3 %	272	3 %	275	3 %
Total	7 319	100 %	8 084	100 %	9 553	100 %	9 914	100 %	10 331	100 %

Source : Mission, à partir des extractions Chorus Z039.

2. Hors versements via l'ASP, quatre programmes de l'État concentrent 54,4 % des crédits attribués aux associations et trois d'entre eux allouent plus d'un tiers de leurs crédits aux associations

La présente partie décrit les données inscrites dans les annexes aux jaunes budgétaires « Effort financier de l'État en faveur des associations », retraitées pour correspondre au périmètre retenu par la mission (cf. partie 1.2).

2.1. En 2023, dix programmes budgétaires concentraient 73,7 % des crédits versés aux associations sous revue par la mission

En 2023, quatre programmes représentaient 54,4 % des crédits attribués aux associations, dont notamment le programme 177 « *hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables* » qui concentre 26,8 % des dépenses (cf. tableau 3). Parmi les dix programmes consacrant le plus de crédits aux associations en 2023, seul le programme 103 (« *accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* ») dispose d'un financement inférieur à la moyenne annuelle de la période 2019-2023.

Tableau 3 : Les dix programmes qui consacrent le plus de crédits aux associations en 2023

Programme	Libellé	Montant (M€)	Part relative 2023	Montant annuel moyen 2019-2023 (M€)
177	Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables	2 375	26,8 %	2 042
304	Inclusion sociale et protection des personnes	964	10,9 %	797
303	Immigration et asile	810	9,1 %	665
102	Accès et retour à l'emploi	674	7,6 %	538
103	Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	349	3,9 %	398
131	Création	326	3,7 %	323
209	Solidarité à l'égard des pays en développement	288	3,2 %	175
182	Protection judiciaire de la jeunesse	287	3,2 %	252
147	Politique de la ville	235	2,6 %	215
163	Jeunesse et vie associative	229	2,6 %	157
Total		6 537	73,6 %	601
Total du jaune retraité		8 869	100,0 %	

Source : Mission, à partir des jaunes budgétaires « Effort financier de l'État aux associations » sur la période 2018-2025.

En 2023, les crédits versés aux associations provenaient majoritairement de trois blocs ministériels¹⁰ (transition écologique et cohésion des territoires dont les P177 et 147, ministères sociaux, dont les P304, 102 et 103 et intérieur avec le P303) qui concentrent 69,9 % de l'ensemble des dépenses, dont notamment les ministères de la transition écologique et cohésion des territoires d'où proviennent plus d'un tiers des financements (cf. tableau 4).

¹⁰ Chaque programme a été rattaché à un ministère à partir de la nomenclature utilisée dans l'élaboration du projet de loi de finances 2025. Par la suite, chaque ministère a été rattaché à un bloc ministériel sur la base des secrétariats généraux de rattachement, afin de disposer d'un périmètre stable sur la période.

Tableau 4 : Répartition des crédits dédiés aux associations par bloc ministériel en 2023

Bloc ministériel	Financement 2023 (en M€)	Part relative	Montant annuel moyen 2019-2023 (M€)
Secrétariat général des ministères de la transition écologique et de la cohésion des territoires	2 995	33,8 %	2 490
Secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales	2 050	23,1 %	1 799
Secrétariat général du ministère de l'intérieur	1 151	13,0 %	971
Secrétariat général de l'éducation nationale	806	9,1 %	688
Secrétariat général du ministère de la culture	572	6,4 %	552
Secrétariat général du ministère de la justice	475	5,4 %	401
Secrétariat général du ministère de l'Europe et des affaires étrangères	320	3,6 %	205
Secrétariat général des ministères économiques et financiers	218	2,5 %	370
Secrétariat général du gouvernement	121	1,4 %	110
Secrétariat général du ministère de l'agriculture	114	1,3 %	114
Secrétariat général pour l'administration du ministère des armées	47	0,5 %	48
Total	8 869	100,0 %	770

Source : Mission, à partir des jaunes budgétaires « Effort financier de l'État aux associations » sur la période 2018-2025.

2.2. La part du financement des associations dans les dix programmes finançant le plus les associations en 2023 s'élevait à 29 % en 2023, dans une fourchette variant de 3 à 83 % selon le programme concerné, à un niveau en hausse par rapport à 2018

Au sein des dix programmes finançant le plus les actions menées par les associations en 2023, trois programmes (177, 303 et 147) allouaient plus d'un tiers de leurs crédits annuels aux associations (cf. tableau 5) :

- ♦ le programme 177 « *hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables* » allouant 83 % de ses crédits à des associations, une proportion proche de celle de 2019 (86 %) ;
- ♦ la part des crédits alloués à des associations par le programme 303 « *immigration et asile* » (55 %) a augmenté de 12 points de pourcentage (p.p.) depuis 2019 et celle du programme 147 « *politique de la ville* » (39 %) de 6 p.p.

La part des associations dans le programme 209 a également fortement augmenté (+ 4 p.p., pour passer de 4 % à 8 %) en lien avec la forte dynamique des versements aux associations constatée sur ce programme,

À l'inverse, la part des financements alloués aux associations sur le total des crédits versés par le programme 131 « *création* » a baissé de 3 p.p., passant de 35 % en 2019 à 32 % en 2023.

La part allouée aux associations par le programme 163 « *jeunesse et vie associative* » a augmenté de 12 p.p., passant de 15 à 27 %, sous l'impulsion de la montée en charge du fonds de développement de la vie associative (FDVA) et de nouveaux dispositifs lancés sur la période (service national universel (SNU), mentorat, colos apprenantes notamment – cf. partie 4.8).

La part des financements aux associations des programmes 182, 102 et 304 connaît de faibles variations entre 2019 et 2023.

Annexe III.A

La part des financements alloués aux associations par le programme 103 connaît une forte volatilité selon les années (proportions comprises entre 2 % en 2019 et 11 % en 2021 avant de revenir à 3 % en 2023).

Tableau 5 : Évolution de la part du financement dédié aux associations dans les dix principaux programmes financeurs d'associations (en %)

Programme	Libellé	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2019-2023 (en p.p).
177	Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables	86	94	97	83	83	- 3
303	Immigration et asile	43	40	42	56	55	+ 12
147	Politique de la ville	33	49	42	39	39	+ 6
131	Création	35	41	41	35	32	- 3
163	Jeunesse et vie associative	15	19	20	26	27	+ 12
182	Protection judiciaire de la jeunesse	27	26	26	26	26	- 1
102	Accès et retour à l'emploi	7	6	9	8	9	+ 2
209	Solidarité à l'égard des pays en développement	4	7	6	7	8	+ 4
304	Inclusion sociale et protection des personnes	6	6	6	7	7	+ 1
103	Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	2	6	11	8	3	+ 1
Moyenne		26	29	30	30	29	+ 4

Source : Mission, à partir des jaunes budgétaires « Effort financier de l'État en faveur des associations » sur la période 2021-2025 ainsi que des rapports annuels de performance pour les années 2019 à 2023. *Légende* : p.p.- points de pourcentage.

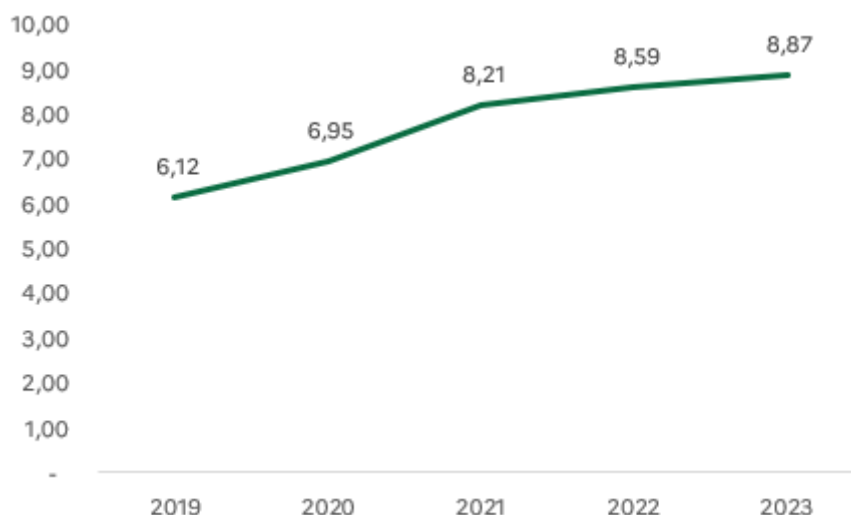
3. Les crédits en direction des associations ont augmenté de 3,16 Md€ de 2019 à 2023

3.1. Les crédits versés directement par l'État pour l'action des associations a progressé de 45 % entre 2019 et 2023

D'après les jaunes budgétaires, avant retraitements, l'effort financier de l'État en direction des associations (hors ASP) a progressé de 4,04 milliards d'euros entre 2019 et 2023, soit une hausse de 52,17 %.

Sur le périmètre retenu par la mission, les dépenses de l'État en direction des associations (hors ASP) ont été multipliées par 1,45 entre 2019 et 2023 (+ 2,74 Md€), passant de 6,12 Md€ à 8,87 Md€ sur la période (cf. graphique 1), sur 106 programmes budgétaires.

Graphique 1 : Évolution des dépenses de l'État en direction des associations entre 2019 et 2023 (hors ASP, en Md€)



Source : Mission, à partir des jaunes budgétaires « Effort financier de l'État en faveur des associations » sur la période 2021-2025.

3.2. La hausse des financements versés directement par l'État aux associations est imputable à près de trois quarts à six programmes budgétaires

L'augmentation des crédits en direction des associations constatée entre 2019 et 2023 s'est traduite par un abondement en provenance d'un nombre restreint de programmes budgétaires. En effet, trois programmes (P177 « hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables », P304 « inclusion sociale et protection des personnes », et P303 « immigration et asile ») contribuent à 49,5 % de l'évolution observée sur la période (cf. tableau 6). Les dix programmes ayant connu la plus forte progression de leurs dépenses pour les actions déléguées à des associations contribuent à raison de 2,57 Md€ à la hausse des financements aux associations.

Annexe III.A

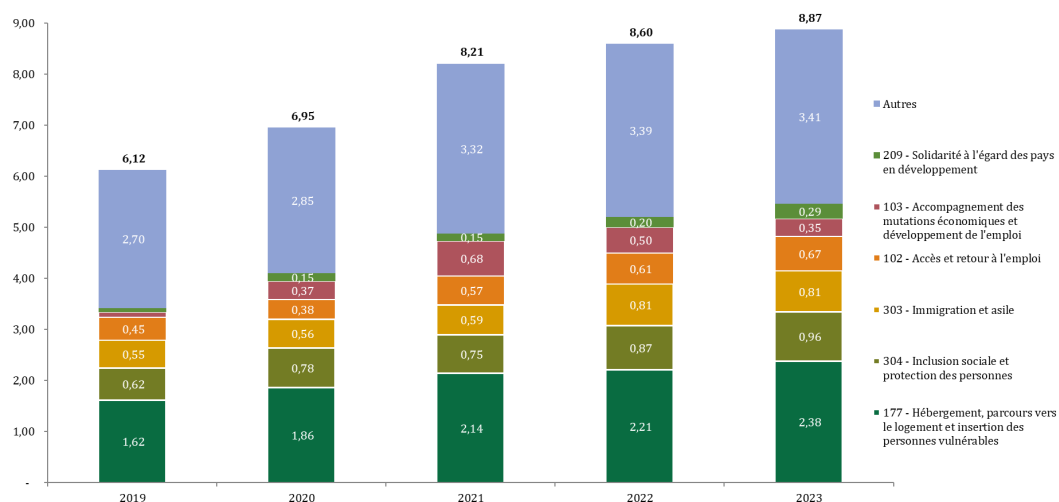
Tableau 6 : Les dix programmes qui ont le plus progressé en matière de dépenses pour des actions menées par des associations entre 2019 et 2023

Libellé	Programme	Évolution (en M€)	Évolution (en %)	Part dans l'évolution
Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables	177	+ 757	+ 46,7 %	27,6 %
Inclusion sociale et protection des personnes	304	+ 346	+ 55,9 %	12,6 %
Immigration et asile	303	+ 256	+ 46,3 %	9,3 %
Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	103	+ 254	+ 268,3 %	9,3 %
Accès et retour à l'emploi	102	+ 222	+ 49,1 %	8,1 %
Solidarité à l'égard des pays en développement	209	+ 205	+ 247,8 %	7,5 %
Infrastructures et services de transports	203	+ 165	+ 3 301,0 %	6,0 %
Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	361	+ 140	N.A.	5,1 %
Jeunesse et vie associative	163	+ 137	+ 149,9 %	5,0 %
Intégration et accès à la nationalité française	104	+ 83	+ 62,9 %	3,0 %
Total		+ 2 565	NA	93,5 %

Source : Mission, à partir des jaunes budgétaires « Effort financier de l'État en faveur des associations » sur la période 2018-2025.

La hausse du budget consacré aux associations est imputable à 74,40 % à cinq politiques publiques (hébergement d'urgence, inclusion sociale, immigration et asile, travail et emploi, solidarité à l'égard des pays en développement), rattachées à six programmes budgétaires (cf. graphique 2).

Graphique 2 : Évolution des dépenses de l'État aux associations entre 2019 et 2023



Source : Mission, à partir des jaunes budgétaires « Effort financier de l'État aux associations » sur la période 2018-2025.

Annexe III.A

En matière de blocs ministériels, la transition écologique et la cohésion des territoires, les affaires sociales et l'intérieur ont contribué pour plus de 80 % dans l'évolution observée entre 2019 et 2023, ce qui correspond à une hausse de 2,2 Md€ des crédits alloués à ces trois blocs (cf. tableau 7). Les dépenses des blocs ministériels de l'Europe et des affaires étrangères (+ 201,9 %), des affaires sociales (+ 66,3 %) et de la transition écologique (+ 53,2 %) sont celles qui ont le plus progressé en pourcentage sur la période. Seules les dépenses du bloc ministériel économique et financier ont diminué (- 51 M€, soit une baisse de 19 %).

Tableau 7 : Évolution des dépenses pour les actions menées par les associations par bloc ministériel entre 2019 et 2023

Bloc ministériel	Évolution (en M€)	Évolution (en %)	Part dans l'évolution
Secrétariat général du ministère de la transition écologique	+1 040	+53,2 %	37,9 %
Secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales	+818	+66,3 %	29,8 %
Secrétariat général du ministère de l'intérieur	+353	+44,2 %	12,9 %
Secrétariat général du ministère de l'Europe et des affaires étrangères	+214	+201,9 %	7,8 %
Secrétariat général de l'éducation nationale	+155	+23,8 %	5,6 %
Secrétariat général du ministère de la justice	+107	+29,2 %	3,9 %
Secrétariat général du ministère de la culture	+72	+14,4 %	2,6 %
Secrétariat général du gouvernement	+31	+34,3 %	1,1 %
Secrétariat général pour l'administration	+5	+11,6 %	0,2 %
Secrétariat général du ministère de l'agriculture	+1	+0,5 %	0,0 %
Secrétariat général des ministères économiques et financiers	-51	-19 %	-1,9 %
Total	2 745	NA	100 %

Source : Mission, à partir des jaunes budgétaires « Effort financier de l'État aux associations » sur la période 2021-2025.

3.3. En 2024, les transferts aux autres collectivités¹¹ connaissent des évolutions contrastées selon les programmes budgétaires

Les données 2024 de financement des associations n'étaient pas disponibles à la date de la finalisation du présent rapport. Toutefois, en se fondant sur les données des « dépenses d'intervention aux autres collectivités » (dont les associations) fournies par la DB, la mission a identifié que les dépenses des principaux programmes budgétaires ont connu des évolutions contrastées en 2024 :

- ♦ forte baisse de la consommation de crédits de paiement (CP) sur le programme 209 (-16 % de dépenses aux autres collectivités par rapport à 2023, soit -441 M€)¹², le programme 203 (-189 M€, soit -45 %), le programme 361 (-32 M€, soit -17 %) et le programme 104 (-80 %, soit -169 M€)¹³ ;
- ♦ relative stabilité des crédits de paiement sur les programmes 163, 177, 102 et 304 (entre -2 % et +4 %) ;
- ♦ hausse des crédits de paiement sur les programmes 103 et 303 (respectivement +10 % et + 16 %).

Tableau 8 : Évolution 2023-2024 des crédits d'intervention aux autres collectivités des dix programmes budgétaires ayant le plus progressé entre 2019 et 2023

Libellé	Programme	CP en 2024 (en M€)	Évolution 2023-2024 (en M€)	Évolution 2023-2024 (en %)
Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables	177	2 956	65	2,3 %
Solidarité à l'égard des pays en développement	209	2 305	-441	-16,0 %
Accès et retour à l'emploi	102	1 981	69	3,6 %
Inclusion sociale et protection des personnes	304	1 021	-16	-1,5 %
Immigration et asile	303	976	137	16,4 %
Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	103	729	64	9,7 %
Infrastructures et services de transports	203	234	-189	-44,7 %
Jeunesse et vie associative	163	214	-4	-1,7 %
Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	361	158	-32	-16,7 %
Intégration et accès à la nationalité française	104	43	-169	-79,8 %
Total		10 617	-515	-4,6 %

Source : Extractions Chorus de la DB, RAP 2023, mission.

¹¹ Les « autres collectivités » sont des entités ayant un statut de droit public, de droit privé ou de droit international et n'appartenant pas aux autres périmètres identifiés (ménages, entreprises, collectivités territoriales).

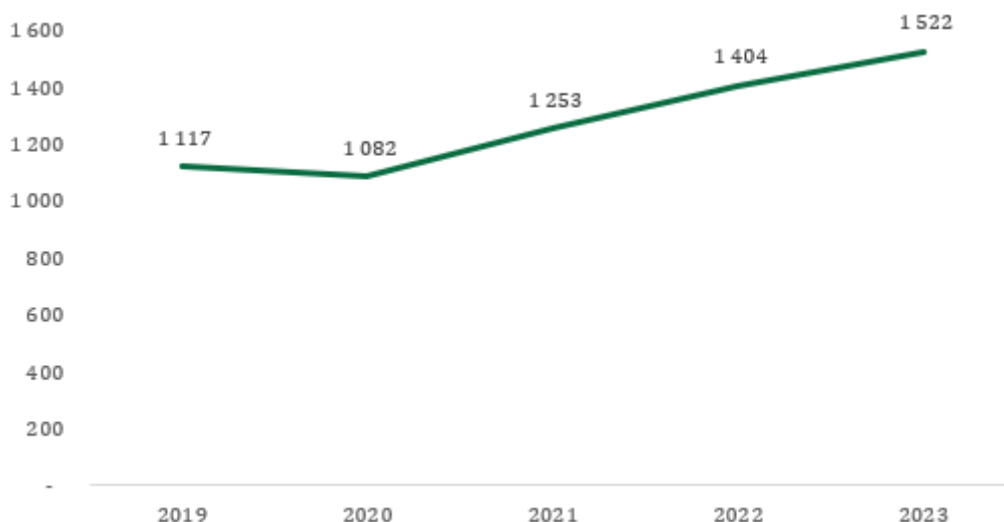
¹² La baisse des dépenses d'intervention de la mission « immigration, asile et intégration » s'explique d'après la Cour des comptes (*Analyse de l'exécution budgétaire 2024 de la mission Aide publique au développement*) par « des mesures de régulation budgétaire appliquées au programme 209 [qui ont] porté sur les dépenses strictement pilotables, notamment la provision pour crises (70 M€ d'annulation et 117 M€ de gel complémentaire). Les mesures de régulation budgétaire ont aussi particulièrement touché les fonds octroyés à l'AFD, avec une réduction de 173,4 M€ en CP, dont 141,7 M€ sur le don-projet et 26,7 M€ sur le don-ONG. La baisse des financements a également conduit à l'annulation de plusieurs engagements multilatéraux, notamment dans les domaines de la santé et de l'éducation. »

¹³ La baisse des dépenses d'intervention de la mission « immigration, asile et intégration » s'explique d'après la Cour des comptes (*Analyse de l'exécution budgétaire 2024 de la mission Immigration, asile et intégration*) par « la contraction des dépenses exceptionnelles liées à la guerre en Ukraine et l'accueil des bénéficiaires de la protection temporaire (BPT). Elle résulte également de la diminution des dépenses relatives aux foyers des travailleurs migrants (FTM) en raison d'un transfert de crédits en gestion à hauteur de -5,6 M€ vers le programme 177 et par la baisse des dépenses liées aux actions d'intégration des étrangers en situation régulière, les dépenses Agir relevant du titre 3. »

3.4. L'effort financier de l'État versé par le biais de l'ASP a augmenté de 36 % entre 2019 et 2023

Les dépenses de l'État versées à des associations via l'ASP (hors aides à l'emploi) ont atteint 1,52 Md€ en 2023, en hausse de 406 M€ par rapport à 2019 (cf. graphique 3).

Graphique 3 : Évolution des dépenses de l'État versées via l'ASP en direction des associations entre 2019 et 2023 (en M€)



Source : ASP, mission.

Cette hausse est imputable à la dynamique de deux lignes de dépenses (cf. tableau 9) :

- ♦ l'insertion par l'activité économique (IAE), qui a progressé de 47 % (passage de 751 M€ en 2019 à 1 107 M€ versés aux associations en 2023) ;
- ♦ le Pass sport, créé en 2022, et dont le montant versé à des associations a atteint 65 M€ en 2023.

Tableau 9 : Évolution des dispositifs versés à des associations via l'ASP, 2019-2023

	2019 (en M€)	2023 (en M€)	Évolution (en M€)	Évolution (en %)
IAE	751,22	1 107,16	+355,94	47,4 %
Entreprises adaptées	262,12	232,94	-29,19	-11,1 %
Pass Sport	N.A.	65,06	+65,06	N.A.
Autres	103,20	117,22	+14,02	13,6 %
Total	1 116,54	1 522	+405,84	+36,3 %

Source : ASP, mission.

4. Les déterminants des dix programmes dont les dépenses pour les actions menées par les associations ont le plus progressé entre 2019 et 2023 sont liés à des facteurs exogènes, des choix de politiques publiques ou à une régulation limitée de ces dépenses

La mission a examiné les dix programmes dont les dépenses pour les actions menées par les associations ont le plus progressé entre 2019 et 2023, selon les données du jaune budgétaire susmentionné.

Pour mener cette analyse, elle s'est basée sur les données suivantes :

- ◆ les données du jaune budgétaire ;
- ◆ les rapports annuels de performance, en particulier les dépenses d'intervention allouées aux « autres collectivités » qui concernent particulièrement les financements aux associations ;
- ◆ les entretiens avec la quasi-totalité des responsables de programme ;
- ◆ les questionnaires renseignés par les responsables de programme ;
- ◆ les rapports d'inspection et de la Cour des comptes portant sur le périmètre des dépenses examinées.

4.1. La hausse des dépenses au titre du programme 177 « hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » est principalement due à des facteurs exogènes

Le programme 177 « hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » finance depuis le 1^{er} janvier 2021 la mise en œuvre de la politique d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées. Elle vise à permettre l'accès et le maintien dans le logement tout en garantissant une réponse aux situations d'urgence qui soit la plus adaptée aux besoins.

La délégation interministérielle à l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées (DIHAL), responsable de ce programme, **a historiquement délégué le service public de gestion des structures d'hébergement aux 1 846 associations, bénéficiaires des crédits du P177 en 2023.** Ainsi, d'après les données Chorus pour 2023 :

- ◆ les gestionnaires des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) sont à 88 % des associations (411) qui concentrent 86 % des crédits ;
- ◆ les gestionnaires de l'hébergement d'urgence (HU) sont à 78 % des associations (655) qui concentrent 85 % des crédits.

Les subventions versées à ces associations financent leur masse salariale, leurs charges de loyer et achats.

La hausse des dépenses est imputable à hauteur de 30 % (+224,89 M€) à la hausse des subventions aux dix principales associations dont les actions sont financées par le P177. En 2023, 12,05 % des versements étaient alloués aux trois principales associations (114,18 M€ à la Croix Rouge française, 90,24 M€ à Aurore et 81,87 M€ à Coallia) financées par le P177. Le reste de la hausse est imputable aux dépenses aux autres associations.

La progression des dépenses au titre du P177 (+ 757 M€ entre 2019 et 2023) peut s'expliquer par les sous-jacents suivants ¹⁴ :

- ♦ **des facteurs exogènes de hausse de la demande d'hébergement**, liés en 2020 à la création en cours d'année de + 40 000 places d'hébergement en cours d'année pour répondre aux contraintes du confinement et à l'exigence de santé publique (soit 200 385 places au 31 décembre 2020). Ces places ont été pérennisées. Puis, des places ont été créées à partir de 2022 pour assurer l'accueil des déplacés d'Ukraine. Le programme doit également prendre en compte de nombreux publics déboutés du droit d'asile ;
- ♦ **des facteurs de hausse des coûts**, liés à l'inflation des années 2022-2023. Ces facteurs ont un impact à la hausse sur les coûts de fonctionnement de ces structures ;
- ♦ **des facteurs plus structurels :**
 - avec des **choix de politique publique**, de développement des formes de **logement adapté**, avec la création de 40 000 nouvelles places créées en intermédiation locative, dans le cadre stratégique du plan Logement d'abord (2018-2022), et en 2023, la création de 6 700 places en intermédiation locative en application du deuxième plan quinquennal 2023-2027 pour le Logement d'abord ;
 - avec la volonté de la DIHAL de **maîtriser le recours à l'hôtel en faveur de solutions plus qualitatives d'hébergement gérés par des associations**, en transformant progressivement l'HU en CHRS, plus coûteux, à partir de 2018. De plus, la DIHAL est dépendante des flux de personnes déboutées de leur demande d'asile non éloignées et remises à la rue en sortie du dispositif national d'asile (DNA), ce qui exerce une pression sur le parc d'hébergement généraliste.

Depuis 2021, l'offre du nombre de places financées est stabilisée à 200 000. La DIHAL a maîtrisé les coûts unitaires de la place d'hébergement, dans un contexte inflationniste. D'après la DIHAL, le coût moyen unitaire de l'hébergement (CHRS) est en baisse de -1,43 % en euros constants depuis 2021 (-8,89 % en neutralisant les mesures de revalorisation salariale).

Les marges de réduction des dépenses au titre de ce programme apparaissent limitées. La revue des dépenses en direction de l'hébergement d'urgence, menée par l'IGF et l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) en même temps que la présente mission, documente entre 18 M€ et 73,5 M€ d'économies sur deux scénarios complémentaires. En retenant la médiane de ces économies, et compte tenu du poids que représentent les versements aux associations dans le total du programme 177 (73,5 %), la présente mission estime que **37 M€ pourraient être économisés pour la mise en œuvre de cette politique publique déléguée aux associations.**

¹⁴ Données transmises par la DIHAL : PPT « Améliorer le pilotage et la performance sociale de la politique d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans domicile » de février 2025, « Analyse des tiers du P177 crédits payés en 2023 », septembre 2024, source Chorus.

4.2. La hausse des dépenses aux associations au titre du programme 304 « *Inclusion sociale et protection des personnes* » s'explique principalement par un contexte inflationniste et des choix de politique publique

La direction générale de la cohésion sociale (DGCS) porte *via* ce programme les crédits dédiés à l'inclusion sociale et à la lutte contre la pauvreté (dont 87,5 % des crédits au titre du financement de la prime d'activité et du revenu de solidarité active-RSA), au dispositif de protection juridique des majeurs (6,3 %), à la politique de prévention et de protection des enfants, des jeunes et des familles vulnérables (2,9 %), à la politique d'aide alimentaire (1 % des crédits) et à la qualification en travail social (0,1 %). En 2023, 89 % des dépenses exécutées au titre du programme 304 étaient des dépenses de prestations, dont le paiement de la prime d'activité, du revenu de solidarité active (RSA) des primes de Noël¹⁵.

La DGCS s'appuie sur les associations pour mener ces politiques publiques :

- ◆ au titre du dispositif de protection juridique des majeurs, avec notamment les services tutélaires ;
- ◆ la politique de prévention et de protection de l'enfance repose sur des dispositifs de prévention, de sensibilisation, d'accompagnement et de prise en charge des jeunes, portés par des structures associatives partenaires ;
- ◆ au titre de leur accompagnement, la DGCS finance neuf associations têtes de réseau dans le champ social et médico-social de l'accès aux droits (2,4 M€ pour 2025) ;
- ◆ des réseaux associatifs sont habilités au titre de la politique d'aide alimentaire (Restaurants du cœur, Secours populaire français, Croix Rouge française, ANDES, fédération française des banques alimentaires-FFBA). En 2023, la DGCS (services centraux et déconcentrés) a financé 2 145 associations au titre de cette politique, un réseau associatif qui s'est significativement étoffé depuis la crise sanitaire de 2020 (664 associations étaient financées en 2019)¹⁶. Près de 50 % de ces financements ont été octroyés aux deux associations têtes de réseau de l'aide alimentaire, le siège Les Restaurants du cœur et la FFBA, pour respectivement 18,1 M€ et 17,1 M€. La DGCS finance les achats de denrées alimentaires par les têtes de réseaux ou associations locales ne pouvant être fournies par des programmes institutionnels ou des dons (11,2 M€, dont 6,1 M€ au titre du plan « *urgence premiers pas* » visant à distribuer des produits de première nécessité pour les enfants de 0 à 3 ans) et les épiceries sociales gérées par les associations d'aide alimentaire (11,1 M€) permettant aux personnes concernées d'acheter des produits de première nécessité à tarif avantageux.

¹⁵ D'après les données transmises par la DGCS à la mission en avril 2025.

¹⁶ D'après les données transmises par la DGCS à la mission en avril 2025.

La progression des dépenses au titre du P304 (+ 346 M€ entre 2019 et 2023) s'explique par les sous-jacents suivants :

- ♦ **des choix de politique publique d'inclusion et de lutte contre la pauvreté** qui s'inscrivent dans la **stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté (SNPLP)**, lancée en 2018, à laquelle succède en 2024 le **pacte des solidarités**, annoncé en 2023, qui visent quatre objectifs : la prévention de la pauvreté dès le plus jeune âge ; la sortie de la pauvreté par l'activité et l'emploi, l'accès aux droits essentiels et une transition écologique solidaire ;
- ♦ **un contexte inflationniste qui a un impact sur la politique d'aide alimentaire : cette politique passe** par l'établissement FranceAgrimer (FAM) qui distribue aux réseaux associatifs les denrées alimentaires financées à hauteur de 90 % par les fonds européens, dont le fonds social européen (FSE +). Le financement au titre des marchés centralisés de denrées passés par FAM a été rehaussé de 647 M€ à 727 M€ sur 2022-2027 ;
- ♦ par ailleurs, **des choix de politique de prévention et de protection de l'enfance** ont été engagés avec l'annonce interministérielle en novembre 2023 du lancement de la **stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance (SNPPE)** prolongée pour 2025.

Les dépenses d'intervention de ce programme en direction des « *autres collectivités* », hors action 1 sur la prime d'activité du P304, sont en hausse de 362,55 M€ entre 2019 et 2023 (cf. tableau 10). La hausse de ces dépenses est imputable principalement à trois lignes budgétaires :

- ♦ **à raison de près de 40 % à la hausse de 143,98 M€ (+24,97 %) des dépenses au titre de l'action 16-Protection juridique des majeurs (PJM)** qui s'élèvent à 720 M€ en 2023. D'après un rapport de la Cour des comptes de 2023¹⁷, en 2021, **les Udaf occupent une place centrale dans la gestion du dispositif des majeurs protégés, qui s'accompagne de forts enjeux financiers**. Ainsi, 92 % des Udaf prenaient en charge, au titre des services d'intérêt général qui leur sont confiés par la loi en tant qu'établissements médico-sociaux¹⁸, des mesures de protection des majeurs. Elles géraient ainsi 40 % des mesures de PJM confiées par les tribunaux à des associations (hors mandataires au sein de la famille et hors mandataires privés), avec une grande hétérogénéité territoriale. **Ni la DGCS, ni l'union nationale des associations familiales (Unaf) n'ont pu transmettre à la Cour des comptes des données fiables permettant de recenser et d'évaluer les enjeux financiers de cette activité gérée par les Udaf. La Cour des comptes soulignait également le manque de régulation du financement et de coordination dans l'attribution des mesures par les pouvoirs publics.**

Le rôle de mandataire judiciaire des majeurs protégés peut être assumé par des services mandataires (sous forme associative) ou des mandataires individuels. La prise en charge par les services tutélaires apparaît nettement plus coûteuse que celle par les mandataires individuels : selon une modélisation de la DB et transmise à la mission, l'État aurait économisé 246 M€ en 2023 si les mesures de protection prises en charge par les services tutélaires avaient été assumées par des mandataires individuels, toutes choses égales par ailleurs. Dès lors, la mission estime qu'il existe une marge d'économie sur ce dispositif ;

¹⁷ Cour des comptes, rapport de novembre 2023 n° S2023-0886, relevé d'observations définitives sur l'Unaf sur les exercices 2017 à 2021.

¹⁸ Alinéa 14 de l'article L312-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF).

Annexe III.A

- ♦ à hauteur de 29,2 % à la **hausse des crédits portés par l'action 14 destinés au financement de la politique de lutte contre la précarité alimentaire** (+105,87 M€, soit une hausse de 416,09 % depuis 2019). Cette politique est prévue par le code de l'action sociale et des familles (CASF) depuis la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, dite loi EGALIM. D'après le rapport annuel de performances (RAP) pour 2023, dans le cadre du programme pluriannuel « *Mieux manger pour tous* » (PMMPT), initié en 2023 dans le cadre de la SNPLP et doté de 60,2 M€ en 2023, un fonds d'aide alimentaire durable, destiné à lutter contre la précarité alimentaire a été amorcé. Le programme a financé en 2023 des associations de lutte contre la précarité alimentaire (40 M€) au titre du volet national et 478 projets faisant l'objet d'une convention triennale. Les autres crédits ont financé en 2023 des épiceries sociales (9 M€), des têtes de réseau associatives nationales (6,4 M€) et de la distribution d'aide alimentaire dans les territoires, y compris à destination des migrants de Calais dans le cadre d'un marché public pluriannuel (3,6 M€). À cela s'ajoutent 36,5M€ de crédits exceptionnels reportés sur l'exercice 2023, dont 30 M€ pour faire face à la hausse des dépenses énergétiques, à l'inflation des prix des denrées et à l'accroissement du nombre de bénéficiaires de l'aide alimentaires ;
- ♦ à hauteur de 21,83 % à la **hausse de 79,14 M€ des dépenses au titre de l'action 19**. Dans le cadre de la SNPLP, des structures associatives, dont les Udaf, sont labellisées points conseils budgets (PCB), bénéficiant d'un financement forfaitaire de 15 k€ et peuvent bénéficier d'un financement supplémentaire en tant que porteuses de l'expérimentation Aide budget.

Tableau 10 : Évolution entre 2019 et 2023 des dépenses de transfert aux autres collectivités par action du P304 (en M€)

Action	2019 (en €)	2023 (en €)	Évolution (en M€)	Évolution (en %)	Part dans l'évolution
16-Protection juridique des majeurs	576,54	720,52	+ 143,98	+ 24,97 %	39,71 %
14-Aide alimentaire	25,45	131,32	+ 105,87	+ 416,09 %	29,20 %
19-Stratégie interministérielle de prévention et de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes	19,07	98,22	+ 79,14	+ 414,96 %	21,83 %
17-Protection et accompagnement des enfants, des jeunes et des familles vulnérables	11,21	36,09	+ 24,88	+ 221,90 %	6,86 %
13-Ingénierie, outils de la gouvernance et expérimentations	0,39	7,65	+ 7,27	+ 1884,26 %	2,00 %
15-Qualification en travail social	1,01	0,97	- 0,04	- 4,40 %	-0,01 %
21-Allocations et dépenses d'aide sociale	N.A.	1,46	1,46	N.A.	0,40 %
Total	633,66	996,22	+ 362,55	+ 57,22 %	100,00 %

Source : Mission, d'après les rapports annuels de performances (RAP) annexés aux projets de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2023 et 2019. Nota bene : Les montants sont en crédits de paiement, hors dépenses de transfert aux autres collectivités de l'action 1- « prime d'activité et autres dispositifs » qui concernent les frais versés aux caisses en charges de la gestion.

4.3. Les crédits d'intégration et les dépenses d'accompagnement social versés aux associations au titre des programmes 303 « *Immigration et asile* » et 104 « *Intégration et accès à la nationalité française* » comportent des marges budgétaires potentielles

La direction générale des étrangers en France (DGEF) porte *via* les programmes 303 « *Immigration et asile* » et 104 « *Intégration et accès à la nationalité française* », les crédits dédiés d'une part aux moyens des politiques relatives à l'entrée, à la circulation, au séjour et au travail des étrangers, à l'éloignement des personnes en situation irrégulière et à l'exercice du droit d'asile à et d'autre part, à l'intégration des étrangers en France dans le cadre de la politique d'accueil et d'intégration des étrangers primo-arrivants.

La politique d'asile est encadrée par des règles européennes qui déterminent les objectifs et les obligations des États membres en matière d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile¹⁹. La DGEF vise un double objectif de pilotage du dispositif national d'asile (DNA), optimiser le parc afin d'assurer le strict respect des règles légales et européennes de l'accueil des seuls demandeurs d'asile et, depuis 2021, répartir l'accueil de ceux-ci sur le territoire. En ce sens, la DNA accorde **la priorité au nombre de places pouvant être créées avec l'enveloppe dédiée à l'hébergement, plutôt qu'à l'accompagnement social** pouvant être offert aux personnes hébergées²⁰.

La politique d'asile et d'intégration est principalement mise en œuvre par des associations qui interviennent comme des opérateurs en charge de la mise en œuvre de cette politique pour le compte de la DGEF. D'après la Cour des comptes²¹, elles représentaient 73 % des gestionnaires de structures d'hébergement et 100 % des structures de premier accueil des demandeurs d'asile en 2023. Elles sont bénéficiaires de 57,8 % des crédits des marchés du contrat d'intégration républicaine (CIR) dans le cadre des actions d'intégration, pour des formations civiques et linguistiques.

D'après la Cour des comptes, les dépenses de la mission « *immigration, asile et intégration* » (IAI) sont concentrées au profit d'un petit nombre d'associations : les quinze associations ayant bénéficié du plus de crédits entre 2019 et 2023 en provenance des programmes 104 et 303 représentent 46 % du total des dépenses des associations du programme 104 (365,1 M€ sur 793,6 M€ sur la période) et 51,3 % du total des dépenses des associations du programme 303 (1 646,4 M€ sur 3 206,2 M€). Les associations Coallia, France Terre d'Asile, La Croix Rouge française, le groupe SOS Solidarités, Forum réfugiés-Cosi et Aurore figurent parmi les principaux bénéficiaires des crédits des deux programmes.

Pour l'ensemble des prestations financées au titre de la mission IAI, les financements octroyés aux associations ont augmenté, d'après la Cour des comptes, de 52,7 %, passant de 716 M€ en 2019 à près de 1,1 Md€ en 2023²², dans un contexte de hausse de 23,3 % des crédits alloués à la mission.

¹⁹ 2° de l'article 17 de la directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale : « *les États membres font en sorte que les mesures relatives aux conditions matérielles d'accueil assurent aux demandeurs un niveau de vie adéquat qui garantisse leur subsistance et protège leur santé physique et mentale* ».

²⁰ Cour des comptes, rapport *Les relations entre l'État et les gestionnaires de structures d'hébergement, exercices 2017-2023*, 2 juillet 2024.

²¹ Cour des comptes, rapport *Les missions, le financement et le contrôle par l'État des associations intervenant au titre de la politique d'immigration et d'intégration*, décembre 2024.

²² D'après les données du jaune budgétaire sur les associations, les financements octroyés aux associations ont augmenté sur ces deux programmes de 49,5 %, passant de 685,15 M€ en 2019 à 1,03 Md€ en 2023. L'écart avec le chiffrage au titre de la mission IAI peut provenir des dépenses aux associations effectuées dans le cadre des marchés

La hausse des financements aux associations entre 2019 et 2023 au titre des programmes 303 (+256 M€) et 104 (+ 83 M€) présentée dans le jaune budgétaire résulte à la fois :

- ◆ **d'un effet volume lié à la croissance du nombre de bénéficiaires (facteurs exogènes)**, qu'ils soient étrangers ou primo-arrivants, demandeurs d'asile et réfugiés : + 18,9 % de signataires du CIR (127 000 en 2023), + 7,4 % de demandes d'asile déposées à l'Ofpra (142 000 en 2023) et + 30 % de réfugiés (61 000 en 2023) ;
- ◆ **d'un effet volume lié à la progression des crédits d'intégration versés dans le cadre d'appels à projet**, avec une dynamique sensible de hausse des crédits déconcentrés aux préfets : + 77,9 % (60,32 M€ en 2023). Celle-ci découle des orientations du comité interministériel à l'intégration (C2I) du 5 juin 2018 visant à renforcer la dimension territoriale de l'insertion professionnelle des étrangers²³. Selon la DGEF, ces financements ne sont pas des doublons de ceux de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii) car les formations financées par les préfetures peuvent être complémentaires des besoins auxquels les marchés de l'Ofii répondent. À l'inverse, la Cour des comptes note que des doublons peuvent exister entre les offres de formations linguistiques et civiques de l'Ofii et des préfetures. La hausse des crédits d'intégration peut aussi s'expliquer par de fortes progressions du coût unitaire des formations linguistiques et civiques liées au contrat d'intégration républicaine (CIR) relevées par la Cour, qui peuvent être liées au caractère plus intensif des prestations proposées par les associations. En 2024, les crédits déconcentrés d'intégration ont diminué de 25 % dans le cadre du décret d'annulation ;
- ◆ **d'un effet prix lié à la hausse du coût des dépenses d'accompagnement social des demandeurs d'asile et des réfugiés (+ 36 %), plus rapide que le nombre de créations de places d'hébergement (+ 14,7 %)**, tous centres compris, sous statut associatif ou non. La Cour des comptes estime que le coût de l'accompagnement social par place financée et par an a augmenté de 19 % pour la période sous revue, passant de 2 553 € en 2019 à 3 043 € en 2023. Elle évalue une progression de 45,5 % des dépenses d'accompagnement social des demandeurs d'asile et des réfugiés, versées aux seules associations gestionnaires d'hébergement, passant de 181,2 M€ à 263,8 M€. La DGEF n'a pas fourni à la mission d'éléments explicatifs objectifs de la hausse des dépenses d'accompagnement social versées aux associations gestionnaires d'hébergement.

Le premier facteur de hausse des dépenses est largement exogène au programme, la croissance du nombre de bénéficiaires restant difficile à maîtriser.

Toutefois, sur la base des analyses susmentionnées menées par la Cour des comptes, **la mission identifie des marges d'économies sur les crédits d'intégration, en limitant le coût unitaire des formations dispensées par les associations, en renforçant la complémentarité de l'offre de formation de l'Ofii et des services déconcentrés et en renforçant la concurrence entre les soumissionnaires des marchés.**

de l'Ofii (office français de l'immigration et de l'intégration) pour l'intégration et le premier accueil (118,74 M€ en 2023).

²³ D'après le PAP pour 2019 du programme 104, « Le comité interministériel à l'intégration du 5 juin 2018 a renforcé cette dimension territoriale de l'insertion professionnelle des étrangers en décidant de l'augmentation des crédits délégués aux préfets, lesquels crédits seront consacrés à la mise en place de formations en français langue professionnelle, d'actions d'accompagnement global et à la conduite de projets conjoints avec les collectivités territoriales. »

Dans le sens des recommandations effectuées par la Cour des comptes, la mission préconise également de **revoir les marchés d'assistance juridique des étrangers en centre de rétention administrative** (7 M€ versés par le programme 303 « Immigration et asile » en 2023). En effet, la Cour des comptes, dans son rapport de décembre 2024 relatif aux missions, au financement et au contrôle par l'État des associations intervenant au titre de la politique d'immigration et d'intégration, a relevé le faible niveau de concurrence sur ces marchés, qui peuvent par ailleurs être redondante avec l'aide juridictionnelle²⁴.

4.4. Les dépenses versées aux associations, dont les opérateurs de compétences, au titre des programmes 103 « *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* » et 102 « *Accès et retour à l'emploi* », pourraient être optimisées

La délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) est responsable des programmes 103 « *accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* » et 102 « *accès et retour à l'emploi* » qui représentent 96 % des crédits de la mission « Travail et emploi »²⁵ :

- ♦ le programme 103 finance à titre principal la compensation auprès des organismes de sécurité sociale de diverses exonérations de cotisations sociales en faveur de l'alternance et de l'aide à domicile et l'action de l'État en matière de soutien à l'alternance (formation professionnelle et apprentissage), *via* les subventions à France compétences notamment. Les crédits du programme se répartissent entre les actions relatives aux politiques de développement des compétences par l'alternance (action 1-38,9 %), de financement des structures de la formation professionnelle et de l'emploi (action 4-17,8 %) ; d'actions pour favoriser la mise en activité professionnelle des demandeurs d'emploi (action 5-32,6 %), de formation professionnelle des demandeurs d'emploi (action 2-8,0 %) et d'anticipation et d'accompagnement des conséquences des mutations économiques sur l'emploi (action 3-2,7 %) ;
- ♦ le programme 102 regroupe principalement les financements relatifs au chômage et aux publics en difficulté d'insertion sur le marché du travail (jeunes, personnes en situation de handicap ou très éloignées de l'emploi). Les principales actions financées par le P102 sont les politiques d'accompagnement des personnes les plus éloignées du marché du travail et au fonds d'inclusion dans l'emploi (action 3-36,2 %), de financement des structures de mise en œuvre de la politique de l'emploi, notamment France Travail et les missions locales (action 2-28,3 %), d'indemnisation des demandeurs d'emploi (action 1-23,1 %) et d'insertion des jeunes sur le marché du travail *via* les contrats d'engagement jeunes (action 4-12,4 %).

Afin d'analyser les sous-jacents de la hausse des dépenses de ces programme 103 entre 2019 et 2023, la mission a successivement analysé l'évolution des dépenses d'intervention aux « autres collectivités » (dont les associations) indiquées dans les rapports annuels de performance du programme, puis les dépenses du jaune budgétaire susmentionné ainsi que les questionnaires retournés par la DGEFP à la mission. La mission a également étudié les revues de dépenses et rapports de la Cour des comptes portant sur le champ de ces deux programmes.

²⁴ L'exclusion des étrangers en situation irrégulière du bénéfice de l'aide juridictionnelle a été déclarée inconstitutionnelle, en application de la décision du Conseil constitutionnel n° 2024-1091/1092/1093 QPC du 28 mai 2024.

²⁵ D'après les PAP des programmes 102 et 103 annexés au PLF pour 2025 et la note d'exécution budgétaire 2023 de la mission « Travail et emploi » de la Cour des comptes d'avril 2024.

4.4.1. Les dépenses en direction des opérateurs de compétences pourraient être optimisées

D'après les RAP pour 2019 et 2023 relatifs au P103, les dépenses d'intervention en direction des « autres collectivités », dans lesquelles sont comprises les associations, ont diminué de 17,55 % (-141,46 M€) sur la période (cf. tableau 11), ce qui s'explique principalement par la baisse de 23,65 % (-178,25 M€) des crédits engagés au titre de l'action 4 relative au plan d'investissement des compétences (PIC) qui concentre 86,62 % des dépenses d'intervention du programme. En effet, après une montée en charge du PIC, dont le premier cycle a été inauguré en 2018 pour développer les compétences des demandeurs d'emploi faiblement qualifiés et des jeunes sans qualification, le volet national du PIC a été recentré sur le déploiement des dispositifs de formation préalables à l'emploi, tels que les préparations opérationnelles à l'emploi (POE - cf. encadré 1). À l'inverse, les dépenses d'intervention au titre des autres actions portées par ce programme ont toutes progressé, pour des montants moindres.

Tableau 11 : Évolution entre 2019 et 2023 des dépenses d'intervention aux autres collectivités par action du P103 (en CP, en M€)

Action	2019 (en M€)	2023 (en M€)	Évolution (en M€)	Évolution (en %)
01-Anticipation et accompagnement des conséquences des mutations économiques sur l'emploi	27,73	37,85	+ 10,12	+ 36,48 %
▪ 01.01-Développement de l'emploi en TPE-PME	27,52	37,84	+ 10,32	+ 37,51 %
02-Amélioration de l'insertion dans l'emploi par l'adaptation des qualifications et la reconnaissance des compétences	16,10	28,99	+ 12,89	+ 80,10 %
▪ 02.03-Reconnaissance des compétences acquises par les personnes	0,42	0,55	+ 0,14	+ 33,11 %
▪ 02.04-Amélioration de l'accès à la qualification par le développement de l'alternance et de la certification	15,68	28,44	+ 12,76	+ 81,35 %
03-Développement de l'emploi	8,31	22,09	+ 13,78	+ 165,81 %
04-Plan d'investissement des compétences	753,84	575,59	- 178,25	- 23,65 %
Total	805,98	664,52	- 141,46	- 17,55 %

Source : Mission, d'après les rapports annuels de performances (RAP) du P103 annexés aux projets de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2023 et 2019.

Encadré 1 : La pluralité de dispositifs du plan d'investissement des compétences (PIC)

Le PIC a pour objectif d'assurer la GPEC sectorielle et territoriale de la France et de favoriser la transformation du système de formation, en complément de la réforme portée par la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel. Il doit notamment permettre une meilleure articulation de l'offre de formation aux besoins des entreprises, territoire par territoire, et développer une logique de parcours certifiants au bénéfice prioritairement des personnes les moins qualifiées.

Il repose sur de nombreux dispositifs qui financent, en partie, des associations, dont les OPCO :

- ◆ des **programmes nationaux de formation** (324,1 M€ de crédits de paiement-CP), incluant plus de quatorze dispositifs dont les principaux sont le marché national de formations ouvertes et à distance (FOAD-163,38 M€ de CP en 2023), la formation des personnes bénéficiaires de l'insertion par l'activité économique (34,09 M€) prises en charge par les OPCO, Valoriser son image professionnelle (24,52 M€) prestation assurée par l'association pour l'emploi des cadres (APEC) dans le cadre d'un marché conclu avec France Travail, la formation dans les entreprises adaptées (9,82 M€)²⁶, dont 51,3 % avaient un statut associatif en 2021²⁷ ; les EDEC (2,96 M€) ;
- ◆ **les POEC (131,06 M€) achetées par les OPCO** à destination des demandeurs d'emploi inscrits à France Travail visant à les former aux compétences attendues par des entreprises identifiées par leurs branches professionnelles sur un territoire donné ;
- ◆ **des dispositifs d'expérimentation, innovation et prospective (41,3 M€)** finançant les associations Worldskills pour l'organisation d'une compétition internationale de métiers organisée à Lyon en septembre 2024 (21,2 M€) et l'association Abilympics, sa déclinaison en direction des travailleurs handicapés (3,5 M€) ; l'appel à projets « 100 % inclusion » (17,6 M€ pour des restes à payer au titre d'engagements antérieurs honorés) dont les lauréats sont des associations²⁸ ;
- ◆ les systèmes d'information et les volets régionaux du **plan de réduction des tensions de recrutements** ainsi que des dispositifs en faveur des demandeurs d'emploi de longue durée (DELD) ;
- ◆ le **programme « Entrepreneuriat pour tous » (EPT)**, porté par Bpifrance, pour renforcer les actions de soutien aux initiatives entrepreneuriales dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) bénéficie de crédits de 3,4 M€ de l'État.

Source : Mission, à partir du RAP pour 2023 du programme 103.

²⁶ D'après le RAP pour 2023, ce programme s'inscrit dans le cadre de la réforme des entreprises adaptées (EA), de l'engagement réciproque « Cap vers l'entreprise inclusive » du 12 juillet 2018 et de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 qui vise à favoriser l'accès à la formation professionnelle des personnes les moins qualifiées.

²⁷ Le rapport de la Cour des comptes S2023-0640 sur *Les entreprises adaptées, exercices 2017-2022*, d'avril 2023 estime en 2021, à 383 sur 746 le nombre d'EA ayant un statut d'associations, de fondations ou d'autres personnes morales de droit privé. L'union nationale des associations de parents, de personnes handicapées mentales et de leurs amis (Unapei) gère 130 EA, soit 13 % du total des EA.

²⁸ Les compagnons du devoir, la maison de l'emploi de Strasbourg et la mission intercommunale de l'ouest (MIO).

D'après le jaune budgétaire de référence, les financements aux associations au titre du programme 103 ont progressé de 254 M€ entre 2019 et 2023, passant de 94,72 M€ à 348,8 M€ sur la période. Cela est principalement causé par la montée en puissance des OPCO, dont les financements du programme 103 ont atteint 244 M€ en 2023 (contre 31 M€ en 2019).

Compte tenu des rapports de la Cour des comptes relatifs aux OPCO²⁹, ainsi que des revues de dépenses relatives à l'apprentissage et à la formation professionnelle³⁰ et des analyses propres de la mission menées dans l'annexe III.B concernant les dépenses des opérateurs, **la mission considère que la pertinence et l'efficacité des financements (qu'ils proviennent de l'État ou de ses opérateurs) aux OPCO doit être revue, pour optimiser la dépense en direction de la formation professionnelle.**

4.4.2. Le principal déterminant de la hausse des financements aux associations portés par le programme 102 est le renforcement des dispositifs de soutien aux publics les plus en difficulté et éloignés de l'emploi

Entre 2019 et 2023, les financements aux associations portés par le programme 102 ont progressé de 222 M€ d'après les notes d'exécution budgétaire, passant de 452,02 M€ à 674,02 M€ sur la période. D'après la note d'exécution budgétaire (NEB) 2023 de la Cour des comptes sur la mission « *Travail et emploi* » d'avril 2024, le **principal déterminant de cette hausse entre 2022 et 2023 est le renforcement des dispositifs en soutien aux publics les plus en difficultés et éloignés de l'emploi qui consolide une montée en charge de ces dispositifs observable depuis 2021 :**

- ◆ + 37 M€ pour les dispositifs d'insertion par l'activité économique (IAE) ;
- ◆ + 22 M€ en direction des entreprises adaptées (EA).

En complément de ces mesures nouvelles pérennes, une mesure exceptionnelle de renforcement des dispositifs relatifs aux EA (15 M€) lié au financement accru du fonds d'accompagnement à la transformation des entreprises adaptées a été adoptée.

Entre 2019 et 2023, les dépenses d'intervention en direction des autres collectivités au titre de l'action 02.02.-*Accompagnement des publics les plus en difficultés* ont augmenté de 787,39 M€, soit une hausse de près de 85 %, passant de 926,97 M€ à 1,71 Md€ (cf. tableau 12).

Au sein de cette action 02.02, les principaux postes de dépenses d'intervention (tout type de dépenses confondues) sont :

²⁹ Des rapports de la Cour des comptes de février 2025 relatifs à deux OPCO (OPCO EP et AKTO) soulignent des gains de productivité insuffisants en matière de gestion, un effort nécessaire dans la maîtrise de la masse salariale et des carences dans le respect de la commande publique.

³⁰ *Source : Rapport IGF-IGAS de 2024 de revue des dépenses publiques d'apprentissage et de formation professionnelle.* Les économies reprises dans le présent rapport additionnent les propositions 3 et 10 du rapport.

- ◆ le financement de l'État au titre des actions portées par le secteur de l'insertion par l'activité économique (1,33 Md€ en 2023), dont principalement des aides au poste dans ce secteur où les associations sont des structures gestionnaires. Des expérimentations (9,94 M€), portées par les associations dans le cadre des programmes Convergence, SEVE Emploi et Travail alternatif payé à la journée (TAPAJ), dont le déploiement se poursuit dans le cadre du pacte des solidarités, contribuent également à l'accès à l'emploi des publics les plus éloignés du marché de l'emploi. Ces dépenses sont en hausse de 407,3 M€ sur la période (+44,33 %). Le rapport IGF-IGAS d'avril 2024 relatif à la revue des dépenses aux dispositifs de soutien à l'emploi et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi, ainsi que le rapport IGAS de 2022 sur l'état des lieux et les perspectives de l'IAE, pointent un effet d'éviction des financements de l'État à l'IAE sur les financements des départements, de fortes variations du coût de l'aide au poste, ainsi que des marges de progression significatives en termes de ciblage sur les publics les plus éloignés du marché du travail (cf. annexe IV.A). Dès lors, ce dispositif pourrait faire l'objet d'économies préconisées par la présente mission ;
- ◆ l'accompagnement renforcé des jeunes vers l'emploi (650,70 M€), principalement par le financement des missions locales (618,60 M€), mais aussi du réseau de l'école de la deuxième chance (EDC) ou par des actions de parrainage ou de mentorat. Ces dépenses sont en hausse de 227,94 M€ sur la période, portées par la hausse des financements aux missions locales. Selon la DGEFP³¹, **la hausse des financements de l'État aux missions locales s'explique par un chômage des jeunes qui reste élevé³² et par une exigence de structuration renforcée du réseau des missions locales** pour accompagner les jeunes les plus en difficulté, particulièrement touchés par les conséquences socio-économiques de la crise sanitaire, dans le cadre du doublement des entrées en garantie jeunes, dispositif d'accompagnement remplacé par le contrat d'engagement jeune (CEJ)³³ depuis le 1^{er} mars 2022 (de 100 000 à 200 000 entrées/an) (cf. encadré 2) ;
- ◆ les mesures en faveur de l'emploi des personnes handicapées (390,85 M€), dont principalement des aides aux postes dans les EA.

³¹ D'après les données transmises par la DGEFP à la mission en avril 2025.

³² D'après l'Insee, le taux de chômage des jeunes de 15-24 ans, s'élevait à 19 % au quatrième trimestre 2024 (17,2 % en 2023).

³³ Le CEJ s'adresse aux jeunes de 16 à 25 ans et aux personnes de moins de 30 ans reconnues handicapées et se traduit par des stages, des formations et un service civique.

A l'inverse, les dépenses d'intervention en direction des autres collectivités au titre des autres actions du P102 sont en baisse depuis 2019 (cf. tableau 12) :

- ♦ au titre de l'action 1.02 sur la « *coordination du service public de l'emploi* », un retrait progressif depuis 2019 du financement du fonctionnement des maisons de l'emploi (MDE)³⁴ mais le maintien du financement des projets des MDE, ce qui aboutit au total à une légère baisse depuis 2019 (4,50 M€ en CP en 2023 contre 4,74 M€ en 2019) ;
- ♦ les dépenses d'intervention en direction des autres collectivités au titre de l'action 3 du PIC financées sur le P102 s'élèvent à 10,29 M€ en 2023, soit une baisse de 95,39 % depuis 2019. Le PIC finance sur le P102 le développement de parcours nationaux d'accompagnement grâce à **l'appel à projets PIC « repérage des jeunes décrocheurs »**³⁵ (10,4 M€ de CP en 2023) et à l'extension des capacités d'accueil de l'établissement public pour l'insertion dans l'emploi (EPIDE) et du réseau des **écoles de la deuxième chance** (2 000 places supplémentaires, 49 k€). Porté par plusieurs programmes de la mission « *travail et emploi* », le PIC est majoritairement financé sur le P103 en 2023.

Tableau 12 : Évolution entre 2019 et 2023 des dépenses de transfert aux autres collectivités par action du P102 (en CP, en M€)

Action	2019 (en M€)	2023 (en M€)	Évolution (en M€)	Évolution (en %)
01-Amélioration de l'efficacité du service public de l'emploi	4,74	8,55	+ 3,82	+ 80,55 %
▪ 01.02-Coordination du service public de l'emploi	4,74	4,50	- 0,24	- 5,00 %
02-Amélioration des dispositifs en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail	1 444,29	1 892,80	+ 448,51	+ 31,05 %
▪ 02.01-Insertion dans l'emploi au moyen de contrats aidés	517,32	178,44	- 338,88	- 65,51 %
▪ 02.02-Accompagnement des publics les plus en difficultés	926,97	1 714,36	+ 787,39	+ 84,94 %
03-Plan d'investissement des compétences	223,24	10,29	- 212,95	- 95,39 %
Total	1 672,27	1 911,64	+ 239,37	+ 14,31 %

Source : Mission, d'après les rapports annuels de performances (RAP) du P102 annexés aux projets de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2023 et 2019.

Encadré 2 : Les missions locales

Les missions locales sont principalement gérées sous forme associative, et de manière plus résiduelle sous la forme de groupement d'intérêt public (GIP). Le réseau des missions locales est composé de 426 missions locales, 15 associations régionales des missions locales (ARML) et de l'Union nationale des missions locales (UNML), qui assure les fonctions de représentation et d'animation du réseau au plan national et de syndicat d'employeurs de la branche professionnelle des missions locales et des organismes d'insertion.

³⁴ Prévues par la loi de programmation pour la cohésion sociale, les MDE peuvent choisir entre deux statuts juridiques, celui de groupement d'intérêt public (GIP) ou le statut associatif.

³⁵ D'après le ministère du travail, l'appel à projets « *repérer et (re)mobiliser les publics invisibles* » qui visait un objectif de 100 000 personnes repérées, sur la période 2019-2022, a alloué plus de 100 M€ de financements à plus de 300 projets lauréats sélectionnés depuis 2019 au niveau régional, portés notamment par des associations.

L'article L. 5314-2 du code du travail prévoit que « *Les missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes, dans le cadre de leur mission de service public pour l'emploi, ont pour objet d'aider les jeunes de seize à vingt-cinq ans révolus à résoudre l'ensemble des problèmes que pose leur insertion professionnelle et sociale.* ». Les missions locales mettent en œuvre, pour le compte de l'État, deux dispositifs d'accompagnement des jeunes, le contrat d'engagement jeune-CEJ (article L. 5131-6 du code) et le parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie-PACEA (L. 5131-4). En 2024, 416 933 jeunes ont été accueillis pour la première fois en missions locales, 200 358 jeunes ont signé un CEJ et 242 593 jeunes sont entrés en PACEA.

Le cadre juridique d'intervention des missions locales s'articule autour de conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO) entre l'État et les missions locales (article R. 5131-6), et l'État et les ARML, qui fixe les engagements respectifs des parties, dont les priorités d'action, fixées au niveau national, sont déclinées en instructions. Les préfets assurent les dialogues de gestion en s'appuyant sur ce cadre juridique.

Selon le rapport IGF-IGAS de revue des dépenses sur les dispositifs de soutien à l'emploi et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi publié en avril 2024, entre 2018 et 2021, le budget des missions locales a augmenté de 33,8 %, passant de 737 M€ à 987 M€, ce qui s'est traduit par une croissance de la part relative de l'État dans le financement (63,9 %, soit + 10 points par rapport à 2018), qui s'est encore accrue en 2022, alors que celle des collectivités locales diminuait d'autant.

Ainsi, en 2022, les missions locales ont perçu des financements publics de l'État (69,8 % de leur budget), des collectivités territoriales (22,6 % dont principalement des communes et de leurs groupements à hauteur de 9,9 % et des régions à hauteur de 9,6 %), de France travail (4,4 %) et également du fonds social européen plus (FSE +), à raison de 60 M€.

Le rapport IGF-IGAS d'avril 2024 proposait d'augmenter la part cofinancée par les collectivités locales pour les missions locales, pour réduire le coût pour l'État de la gestion de ce dispositif et de clarifier les responsabilités financières respectives de l'État et des collectivités locales dans leur financement (proposition n° 11). Selon le rapport, ramener la part de l'État dans le financement des dépenses dites « *socle* » des missions locales de 70 à 60 % représenterait un gain potentiel de 89 M€ par an sur le budget consacré annuellement au financement des missions locales, à activités inchangées. Dès lors, ce dispositif pourrait faire l'objet d'économies préconisées par la présente mission.

Le financement prévisionnel par l'État du réseau des missions locales est en baisse dans la loi de finances pour 2025, s'élevant à 501 M€ en crédits de paiement avant mise en réserve, incluant les financements des ARML et de l'UNML.

Source : Mission, à partir de la fiche dispositif sur les missions locales, transmise par la DGEFP et du rapport IGF-IGAS de revue de dépenses sur les dispositifs de soutien à l'emploi et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi d'avril 2024.

4.5. Les financements en hausse au titre de l'aide-projet, du fonds d'urgence humanitaire et de stabilisation, de l'aide alimentaire programmée, expliquent la progression des dépenses aux associations portées par le programme 209 « *Solidarité à l'écart des pays en développement* »

La majorité des subventions attribuées à des associations par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) relèvent du programme 209 « *Solidarité à l'égard des pays en développement* », rattachée à la mission ministérielle de « *l'aide publique au développement* » (APD). Dans le cadre de sa politique de développement et de solidarité internationale, la direction générale de la mondialisation (DGM) du MEAE, responsable de ce programme, valorise le partenariat avec les organisations non gouvernementales (ONG) françaises et met en œuvre l'objectif d'accroissement de l'aide transitant par les ONG. Les subventions versées aux ONG par ce programme financent des actions en matière de solidarité internationale, d'aide d'urgence, d'aide alimentaire, des missions de volontaires, d'appui en matière d'objectifs du développement durable et de protection des droits humains, de santé et de protection des femmes et des enfants, ainsi que des projets menés dans le cadre de la coopération décentralisée.

La DGM du MEAE dispose de quatre guichets de financement des associations : le comité des subventions ; le dispositif Initiatives OSC (I-OSC), le principal dispositif de mobilisation des organisations de la société civile (OSC)³⁶ dont l'Agence française de développement (AFD) assure le déploiement³⁷ ; l'aide alimentaire programmée (AAP) et le dispositif mis en place par le centre de crise et de soutien (CDCS) pour répondre aux urgences humanitaires.

Le CDCS du MEAE assure le pilotage de l'aide humanitaire d'urgence de la France aux crises, catastrophes naturelles, conflits et épidémies à l'étranger, directement ou par l'intermédiaire d'organisations non gouvernementales (ONG). Dans le cadre du comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) du 18 juillet 2023, la France s'est engagée à financer 1 Md€ d'aide humanitaire en 2025. Le CDCS alloue des crédits aux ONG via le fonds d'urgence humanitaire et de stabilisation (FUHS), conformément à la stratégie humanitaire de la France de 2018, renouvelée en 2023 et qui précise les priorités de la France en la matière pour 2023-2027. Le CDCS a également réalisé un appel à projet sur une enveloppe budgétaire dédiée pour financer entre 2021 et 2024 des projets relevant de l'innovation humanitaire.

D'après le jaune budgétaire, les crédits versés aux associations au titre du programme 209 ont augmenté de 204,91 M€ entre 2019 et 2023 (+ 247,8 %), passant de 82,68 M€ en 2019 à 287,59 M€ en 2023³⁸. **Le jaune budgétaire ne recense pas de manière exhaustive les financements aux associations. Ces derniers sont sous-évalués d'après le MEAE** qui évalue les subventions versées aux associations sur le P209, au titre de deux dispositifs, initiatives OSC et le CDCS, à 151,58 M€ en 2019 et à 356,71 M€ en 2023 (cf. tableau 13).

³⁶ Les OSC désignent, selon le comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, les organisations non-gouvernementales (ONG), les fondations, les sociétés coopératives, les syndicats et toute entité *ad hoc* établie afin de collecter des fonds dans un but spécifique.

³⁷ D'après le rapport de la Cour des comptes du 7 avril 2023 sur *L'agence française de développement (AFD) et les organisations de la société civile (OSC)*, l'AFD est le principal vecteur du financement de l'aide publique au développement (APD) transitant par les OSC, avec 291 M€ en 2021. L'AFD est opérateur du dispositif I-OSC depuis 2010, le MEAE ayant transféré ce guichet à l'AFD en application des recommandations de la revue générale des politiques publiques (RGPP).

³⁸ En 2023, les trois principales associations financées par le P209 concentraient 29,7 % des financements de 2023 aux associations : Solidarités International (29,41 M€), le comité international pour la Croix Rouge-CICR (28,3 M€) et l'agence d'aide à la coopération technique et au développement-ACTED (27,75 M€).

Tableau 13 : Évolution entre 2019 et 2023 des subventions aux associations, par dispositif du P209 (en CP, en M€)

Action	2019 (en M€)	2023 (en M€)	Évolution (en M€)	Évolution (en %)	Part dans l'évolution
Initiatives OSC	97,58	122,05	24,47	25,08 %	11,93 %
CDCS	54,00	234,66	180,66	334,56 %	88,07 %
Total	151,58	356,71	205,13	135,33 %	100,00 %

Source : Mission, d'après les fiches transmises par le MEAE. Nota bene : Les montants sont en crédits de paiement.

Les actions du P209 s'articulent autour de trois canaux d'acheminement de l'aide : la coopération bilatérale, gérée par le MEAE ou par des opérateurs dont l'AFD ; la coopération multilatérale avec les contributions à l'Organisation internationale de la francophonie (OIF) et les contributions volontaires aux agences et programmes de l'Organisation des nations unies et la coopération européenne³⁹.

La progression des dépenses d'intervention en direction des autres collectivités (+1,10 Md€ entre 2019 et 2023) est principalement portée, en valeur absolue, par la hausse des dépenses au titre de la coopération bilatérale (+901 M€) puis par celle de la coopération multilatérale (+ 681,59 M€) tandis que les dépenses au titre de la coopération communautaire ont diminué de 478,67 M€.

Les principaux déterminants de la hausse des dépenses d'intervention en direction des autres collectivités, périmètre plus large que les seules dépenses d'intervention aux associations, au titre des actions de coopération bilatérale sur la période sont liés à (cf. tableau 14) :

- ♦ **la hausse de 1,07 M€ des dotations pour opérations aux établissements à autonomie financière (EAF)**, pour 1,33 M€ en 2023 qui financent des actions de formation ou de diffusion des positions françaises et d'influence sur les sujets relatifs aux axes prioritaires de coopération, avec l'appui des services de coopération et d'action culturelle (SCAC). La mission ne dispose pas de la part de ces financements versés aux associations ;
- ♦ **la hausse de 513,40 M€ de l'aide-projet (don-projet et don-ONG de l'AFD)**, pour 872,1 M€ en 2023, hausse répartie entre :
 - la stabilisation des crédits dons-projets versés à l'AFD sur 2021-2023, après une forte croissance en 2019 et une diminution en 2020, soit un montant de 653,09 M€ en 2023 ;
 - 121,5 M€ de crédits versés en 2023 au titre du financement de l'I-OSC, en réponse aux sollicitations des OSC françaises et locales. Dans son rapport de 2023⁴⁰, la Cour des comptes préconisait d'augmenter les moyens financiers de ce dispositif afin qu'il reste le guichet majeur de financement de la société civile et des primo-accédants. Pour mettre en œuvre cette recommandation, le MEAE prévoit un rééquilibrage des crédits don-projet vers ceux du don-OSC ;

³⁹ Hors périmètre de la mission, car mise en œuvre via le 11^{ème} Fonds européen de développement (FED) et l'instrument unique de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale de l'UE (NDICI) avec lequel il a fusionné en 2021.

⁴⁰ Rapport de la Cour des comptes du 7 avril 2023 sur *L'agence française de développement (AFD) et les organisations de la société civile (OSC)*.

Annexe III.A

- ♦ **la hausse de 195,86 M€ des financements au titre du FUHS**, pour un coût de 285,18 M€ en 2023. Au titre du FUHS, les cinq premières ONG, toutes françaises⁴¹, ont reçu en 2023 97 M€ de subventions, pour 88 projets, soit plus d'un tiers des subventions totales. Le CDCS a financé 248 nouveaux projets au profit de 90 ONG⁴² pour un montant de 240,8 M€ au bénéfice principalement de trois pays, l'Ukraine (66,7 M€), la Syrie (52,5 M€) et la République démocratique du Congo (15 M€)⁴³. La réponse aux effets de la crise soudanaise (Tchad, Soudan, Soudan du Sud) a mobilisé 17,1 M€ ;
- ♦ **la hausse de 131,39 M€ au titre de l'aide alimentaire programmée (AAP)**, pour un coût de 170,40 M€ en 2023, qui s'explique par la hausse du nombre de personnes en insécurité alimentaire chronique dans le monde par rapport à la période prépandémique (+ 122 millions par rapport à 2019, soit 735 millions de personnes en 2022⁴⁴).

Tableau 14 : Évolution entre 2019 et 2023 des dépenses de transfert aux autres collectivités par action du P209 (en CP, en M€)

Action	2019 (en M€)	2023 (en M€)	Évolution (en M€)	Évolution (en %)	Part dans l'évolution
02-Coopération bilatérale	583,81	1 484,81	901,01	+ 154,33 %	81,62 %
▪ Dont Dotations pour opérations aux établissements à autonomie financière	0,26	1,33	1,07	+ 410,91 %	0,10 %
▪ Dont Aide-projet (don-projet et don-ONG de l'AFD)	358,70	872,10	513,40	+ 143,13 %	46,51 %
<i>Dont dons-projets</i>	<i>280,85</i>	<i>653,09</i>	<i>372,25</i>	<i>+ 132,54 %</i>	<i>33,72 %</i>
<i>Dont dons-ONG</i>	<i>77,85</i>	<i>121,50</i>	<i>43,65</i>	<i>+ 56,07 %</i>	<i>3,95 %</i>
▪ Fonds d'urgence humanitaire et de stabilisation-FUHS	89,31	285,18	195,86	+ 219,30 %	17,74 %
▪ Aide alimentaire programmée-AAP	39,00	170,40	131,39	+ 336,88 %	11,90 %
05-Coopération multilatérale	215,96	897,55	681,59	+ 315,61 %	61,74 %
▪ Francophonie	ND	57,50	NA	NA	NA
07-Coopération communautaire	842,41	363,74	-478,67	- 56,82 %	- 43,36 %
Total	1 642,18	2 746,11	1 103,93	67,22 %	100,00 %

Source : Mission, d'après les rapports annuels de performances (RAP) du P209 annexés aux projets de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2023 et 2019.

⁴¹ Solidarités International a financé 24 projets pour 23,5 M€, ACTED a financé 17 projets pour 22,5 M€, Première Urgence International a financé 23 projets pour 19,4 M€, la Chaîne de l'Espoir a financé 6 projets pour 16,1 M€ et Handicap International a financé 18 projets pour 15,5 M€.

⁴² 71,4 % des financements vont à des ONG françaises (38 ONG), 26,2 % à des ONG internationales (28 ONG) et 2,4 % à des ONG locales (24 ONG).

⁴³ RAP du programme 209 annexé au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2023.

⁴⁴ Rapport des Nations Unies, *L'état de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde*, 2023.

4.6. La progression des dépenses aux associations au titre du programme 203 « Infrastructures et services de transport » s'explique par l'engagement de l'État à contribuer au dispositif de compensation de la pénibilité des conditions de travail des conducteurs routiers

La direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGTIM) porte *via* ce programme les crédits relatifs à la politique nationale des mobilités, qui couvre les actions de financement du mode ferroviaire et de la sécurité ferroviaire, des voies navigables, des ports, des transports collectifs et combinés, du transport routier, aérien et les actions de développement et de modernisation du réseau routier national, financées par voie de fonds de concours versés par un opérateur et les collectivités territoriales, et de régénération et d'entretien du réseau routier national.

Les dépenses aux associations versées par ce programme ont progressé de 164,98 M€ entre 2019 et 2023, avec une forte hausse entre 2022 (6,11 M€) et 2023 (169,98 M€). La progression s'explique par l'engagement de l'État à maintenir un haut niveau de contribution au dispositif de compensation de la pénibilité des conditions de travail des conducteurs routiers jusqu'à 2030. Ce dispositif, le congé de fin d'activité (CFA) des conducteurs routiers, est géré par deux organismes paritaires (employeurs et salariés), créés spécifiquement à cet effet, le FONGECFA pour le transport routier de marchandises et l'AGECFA pour le transport routier de voyageurs. Ainsi, en 2023, FONGECFA et l'AGECFA ont reçu respectivement 149,66 M€ et 12,56 M€ au titre de ce programme, soit plus de 95 % des crédits versés aux associations par ce programme.

Compte tenu de la forte spécificité des dépenses aux associations de ce programme, qui s'apparentent davantage à des dépenses d'administrations de sécurité sociale (hors périmètre de la mission), la mission n'a pas investigué de manière approfondie ce programme.

4.7. Le programme 361 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » a été créé pour le projet de loi de finances pour 2021, d'où une hausse de ces dépenses de 140 M€ sur la période sous revue

Le programme 361 « *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* » a été créé pour le PLF 2021 par le ministre de la culture, de même que la délégation générale à la transmission, aux territoires et à la démocratie culturelle (DG2TDC) chargée de développer la participation de tous à la vie culturelle sur l'ensemble du territoire national et d'assurer le pilotage de l'ensemble des crédits afférents à ce programme. Ce programme regroupe l'ensemble des crédits alloués au soutien à l'éducation artistique et culturelle, à la langue française et aux langues de France ainsi qu'aux politiques d'enseignement supérieur et de recherche, auparavant répartis sur plusieurs programmes budgétaires. Il est issu de parties des programmes 186 (recherche culturelle et culture scientifique) et 224 (soutien aux politiques du ministère de la culture).

De ce fait, et d'après le jaune budgétaire de référence, ce programme figure parmi ceux dont les dépenses aux associations ont le plus augmenté entre 2019, année lors de laquelle le programme n'existait pas, et 2023 (+ 140 M€). Entre 2021 et 2023, les dépenses aux associations versées par ce programme ont augmenté de 14,6 M€.

Annexe III.A

La mission a examiné les « dépenses aux autres collectivités » présentées dans les rapports annuels de performance. Il apparaît que lors de sa création, le programme 361 a repris essentiellement des crédits budgétaires existants : en prenant en compte ces programmes antérieurs, les crédits considérés ont augmenté de 9,451 % entre 2020 et 2023, pour atteindre 157,60 M€. La majeure partie des crédits concernent l'action 2 - Soutien à la démocratisation et à l'éducation artistique et culturelle (72 % des crédits aux autres collectivités du programme en 2023), dont les crédits ont crû de 11,32 % de 2020 à 2023. Les dépenses d'intervention de cette action concernent trois items : le Pass culture, l'éducation artistique et culturelle des enfants et des jeunes, et la participation de tous à la vie culturelle.

Tableau 15 : Évolution entre 2020 et 2023 des dépenses de transfert aux autres collectivités par action du P361 (en CP, en M€)

Action	2020 [programmes 224 et 186]	2021 [programme 361]	2023	Évolution 2020-2023 (en M€)	Évolution (en %)
1-Soutien aux établissements d'enseignement supérieur et insertion professionnelle	34,99	35,30	36,41	1,42	4,06 %
2-Soutien à la démocratisation et à l'éducation artistique et culturelle	102,32	103,92	113,90	11,58	11,32 %
3-Langue française et langues de France	2,44	3,28	3,38	0,94	38,52 %
4-Recherche culturelle et culture scientifique et technique	4,17	4,44	3,91 ⁴⁵	-0,26	-6,24 %
Total	143,92	146,89	157,60	13,68	9,51 %

Source : Mission, d'après les rapports annuels de performances (RAP) du P209 annexés aux projets de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2023, 2021 et 2020.

4.8. Une révision à la baisse des dispositifs du service national universel (SNU) et « 1 jeune, 1 mentor » permettraient d'optimiser les crédits en direction des associations versés par le programme 163 « Jeunesse et vie associative »

La direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA) pilote les crédits du programme 163 « Jeunesse et vie associative » alloués aux politiques de la jeunesse, de l'engagement, de l'éducation populaire et du développement de la vie associative.

⁴⁵ Après correction d'erreurs d'imputation.

Les dépenses en direction des associations ont progressé de 137,22 M€ entre 2019 et 2023, passant de 91,54 M€ en 2019 à 228,76 M€ en 2023. **Les dynamiques de progression des dépenses aux associations s'expliquent par :**

- ♦ **des mesures nouvelles**, liées à des objectifs de montée en charge assignés au dispositif du service national universel (SNU) entre 2019 et 2023⁴⁶, les « *colos apprenantes* » (22,8 M€ en 2023) et le dispositif « *1 jeune, 1 mentor* » (35,2 M€) ;
- ♦ **la hausse des financements au titre du FDVA** (+ 18,57 M€ en 2023 par rapport à 2019) du fait de l'intégration d'une part, à compter de 2018, par la loi de finances pour 2018, des crédits à hauteur de 25 M€ de l'ancienne « *réserve parlementaire* » et d'autre part, à compter du 1^{er} janvier 2021 en application de la loi de finances pour 2020, d'une quote-part de 40 % des sommes acquises à l'État sur les comptes bancaires inactifs et les contrats d'assurance-vie en déshérence, ce qui représentait 17,5 M€ de ressources supplémentaires attendues pour 2024 d'après le RAP.

Le SNU, lancé en 2019, est un parcours d'engagement citoyen, qui comprend un séjour de cohésion autour d'un projet éducatif (phase 1), suivi d'une mission d'intérêt général (phase 2) et d'un engagement facultatif auprès d'une association ou d'une institution publique (phase 3 de volontariat). En 2023, 33,7 % des 3 420 structures fournissant la prestation de service au titre du SNU étaient des associations d'éducation populaire, ce qui équivaut à un versement de 29,1 M€ aux associations au titre de la délégation globale et des activités exercées dans le cadre de la régie, soit 30,1 % du coût du SNU⁵⁰. Dans le rapport de septembre 2024 *Le service national universel, un premier bilan, cinq années après son lancement*, la Cour des comptes recommandait de programmer et planifier l'évolution des moyens (budget de fonctionnement et d'investissement, effectifs) de l'ensemble des financeurs publics concernés, dans une trajectoire pluriannuelle cohérente avec la montée en charge des trois phases du dispositif. Cette recommandation fait suite à l'absence de mise en œuvre par la DJEPVA et la délégation générale du SNU (DGSNU) de recommandations similaires de la Cour des comptes formulées dans le cadre des notes d'analyse de l'exécution budgétaire pour 2019 à 2023 sur la mission « *sport, jeunesse et vie associative* »⁴⁷. Pour répondre à ces recommandations, la DJEPVA a mis en place des dialogues de gestion spécifiques au SNU dès 2024 avec les services déconcentrés. Selon la DJEPVA, le suivi des coûts du SNU par jeune a été renforcé, ce qui a permis de le réduire de 2 470 € en 2023 à 2 092 € en 2024, soit une diminution de 22,5 %. **La DJEPVA identifie plusieurs marges d'efficience sur ce dispositif, telles que la définition d'une cible de jeunes assortie de la structuration des marchés nationaux pluriannuels pour réduire les coûts du dispositif, la création de centres pérennes, ou encore la comparaison de la maîtrise des coûts selon les modalités de gestion en délégation globale ou en gestion directe**⁴⁸.

⁴⁶ D'après le rapport de 2024 de la Cour des comptes, l'objectif de nombre de jeunes est passé de 2 à 3 000 en 2019 à 64 000 en 2023, en étant rehaussé chaque année sur la période 2019-2023.

⁴⁷ Dans chaque note d'analyse de l'exécution budgétaire pour 2019 à 2023 sur la mission « *sport, jeunesse et vie associative* », la Cour des comptes recommandait à la DJEPVA de définir une trajectoire budgétaire de la montée en charge du SNU appuyée sur une identification claire et une optimisation des coûts.

⁴⁸ La Cour des comptes souligne que la différence de coût d'une organisation déléguée ou en régie du SNU n'a pas été objectivée par la DJEPVA.

Le FDVA, premier dispositif interministériel de soutien aux associations, comprend deux volets aux objectifs complémentaires :

- ♦ le volet fonctionnement et innovation (44,1 M€ en 2023) dit « *FDVA 2* », depuis l'élargissement par décret n° 2018-460 du 8 juin 2018 de la compétence du FDVA au soutien des projets innovants et du fonctionnement des associations. Ce volet vise à soutenir de très petites associations (non-employeuses ou faiblement employeuses qui emploient au plus, deux salariés en équivalent temps plein) dont l'action concourt au dynamisme de la vie locale et démontrent une capacité à mobiliser et rassembler une participation citoyenne significative par rapport au territoire ;
- ♦ et le volet formation des bénévoles (9,0 M€ en 2023, + 1,64 M€ par rapport à 2019) dit « *FDVA 1* » contribuant à soutenir la montée en compétences progressive des bénévoles qui s'engagent, afin de construire une dynamique de développement qui accompagne les projets dans la durée. La formation des bénévoles est perçue par la DJEPVA comme un outil de gestion de leurs compétences, indispensable pour les motiver, les fidéliser, contribuer à leur renouvellement mais aussi enrichir leur parcours professionnel.

Au titre de l'action 1 – Développement de la vie associative du programme 163, la DJEPVA soutient, à raison de 1 M€ de subventions en 2023, des **fédérations et associations nationales** sur des projets d'intérêt général de développement de la vie associative.

Dans le champ de la **jeunesse et de l'éducation populaire (JEP)**, le soutien de la DJEPVA intervient au titre des actions 1 et 2⁴⁹ du programme 163. Elle apporte un soutien national aux associations agréées JEP (6,2 M€ en 2023), têtes de réseau inscrivant leurs actions dans la durée et s'adressant à un nombre significatif de bénéficiaires. L'objectif vise à soutenir l'intervention des mouvements d'éducation populaire en tant que relais des politiques publiques et prioritairement dans les territoires fragilisés, urbains et ruraux. La DJEPVA verse également des subventions annuelles ou pluriannuelles, en baisse (9 M€, soit – 2,26 M€ par rapport à 2019) aux associations JEP dans le cadre de politiques partenariales locales.

Hors aides à l'emploi et à la professionnalisation, l'action 2 du P163 finance principalement quatre dispositifs en direction des associations : les « *colos apprenantes* », le dispositif « *1 jeune, 1 mentor* », les subventions accordées aux associations JEP dans le cadre de politiques partenariales locales et le dispositif d'information des jeunes.

Les « colos apprenantes » (22,80 M€ de dépenses d'intervention en direction des autres collectivités en 2023-cf. Tableau 16), dispositif lancé en 2020, sont des séjours proposés par des structures (2 474 en 2023, dont 67,00 % étaient des associations⁵⁰), offrant aux enfants et aux jeunes des formules permettant des apprentissages transversaux (compétences psychosociales, notamment) à travers des activités de loisirs autour de grands thèmes comme la culture, la citoyenneté, le sport ou le développement durable.

⁴⁹ Action 2 « Actions en faveur de la jeunesse et de l'éducation populaire » du programme 163.

⁵⁰ D'après les données transmises par la DJEPVA à la mission en mars 2025.

Le dispositif « 1 jeune, 1 mentor » (35,2 M€ en 2023), dispositif impulsé en 2019 par huit associations ayant fondé le collectif mentorat⁵¹, structuré en association loi 1901 pour faire reconnaître l'impact positif du mentorat, a été mis en œuvre en mars 2021 et érigé en grande cause nationale en 2023. Il vise à accroître le nombre de jeunes qui bénéficient de l'accompagnement d'un mentor (étudiant, professionnel en exercice ou retraité), pendant leur parcours scolaire ou non, dans leurs choix d'orientation ou en phase d'insertion professionnelle et sociale. Ce dispositif, qui représentait 4,4 % des CP 2023 du programme, finançait 40 structures dont 92,5 % sont des associations. Sur un total de subventions de 67,55 M€ versées par la DJEPVA sur trois ans (2021-2023) aux associations, l'association Article 1 a perçu 22,57 M€ de subventions, suivie de l'association de la fondation étudiante pour la ville (AFEV) qui en a perçu 18,96 M€. En 2022 et 2023, ce sont respectivement 150 000 et 160 000 jeunes qui ont été accompagnés par des mentors bénévoles. Le dispositif vise également à soutenir les associations déjà impliquées dans le mentorat et à convaincre d'autres associations de s'y engager. Dans un rapport de 2024 sur ce dispositif, l'IGÉSR⁵² s'interrogeait sur la pertinence du budget conséquent alloué au dispositif (30 M€ par an sur la période 2021-2023) au regard d'une qualité différente de la prestation rendue par chaque association, dans un contexte de défaut de cadrage par l'État (double pilotage des ministères chargés de la jeunesse et du travail), sans réel contrôle des directions d'administration centrale et de risques de doublons de financement. Depuis, la DJEPVA a renforcé la gouvernance et le pilotage du dispositif avec la création de trois équivalent temps plein (ETP) pour mieux suivre les conventions et a engagé un dialogue de gestion avec chaque association bénéficiaire de financements au titre du dispositif. **L'une des marges d'efficience du dispositif identifiée par la DJEPVA porte sur la réduction du coût du mentorat par jeune pour les associations déjà subventionnées par le passé et qui ont pu faire des investissements pour permettre des économies d'échelle. En outre, la mission considère que les écarts de coût du dispositif par jeune (compris entre 85 € et 1 900 €) devraient être réduits.**

Le dispositif **d'information des jeunes** (8,00 M€ en 2023) finance un réseau « *Info jeunesse* » (II) composé de 1 000 structures labellisées par l'État, structuré autour de centres régionaux information jeunesse (CRIJ) avec une tête de réseau Info Jeunes France et du centre d'information et de documentation jeunesse (CIDJ), assurant le rôle de CRIJ Ile-de-France. La DJEPVA finançait 31 structures en 2023 dont 86,1 % avaient un statut associatif. Près de 70 % des structures infra départementales sont des services municipaux ou intercommunaux. Le réseau accompagne de manière anonyme et gratuite, chaque année, environ 3 millions de jeunes de 11 à 30 ans sur tous les sujets liés à leur autonomie et à toutes les étapes de leur parcours.

⁵¹ AFEV, AFEV, Télémaque, Entraide scolaire amicale, Proximité, Socrate, Article 1, NQT et Chemins d'avenirs.

⁵² Source : Rapport de l'IGÉSR, février 2024, Dispositif « 1 jeune 1 mentor ».

Annexe III.A

Tableau 16 : Évolution entre 2019 et 2023 des dépenses de transfert aux autres collectivités par action du P163 (en CP, en M€)

Action	2019 (en M€)	2023 (en M€)	Évolution (en M€)	Évolution (en %)	Part dans l'évolution
01-Développement de la vie associative	40,85	64,73	+ 23,88	+ 58,44 %	22,62 %
▪ FDVA-fonctionnement et innovations	25,53	44,10	+ 18,57	+ 72,73 %	17,59 %
▪ FDVA-volet formation des bénévoles	7,36	9,00	+ 1,64	+ 22,30 %	1,55 %
▪ CRIB et Guid'Asso	1,16	4,60	+ 3,44	+ 297,69 %	3,26 %
▪ Soutien national aux associations agréées JEP	5,96	6,20	+ 0,24	+ 4,10 %	0,23 %
▪ Soutien aux fédérations nationales et régionales	0,82	1,00	+ 0,18	+ 21,52 %	0,17 %
02-Actions en faveur de la jeunesse et de l'éducation populaire	70,19	147,80	+ 77,61	+ 110,56 %	73,51 %
▪ Colos apprenantes	N.A.	22,80	N.A.	N.A.	N.A.
▪ « Un jeune, un mentor »	N.A.	35,20	N.A.	N.A.	N.A.
▪ Subventions accordées aux associations JEP dans le cadre de politiques partenariales locales	11,26	9,00	- 2,26	- 20,04 %	- 2,14 %
▪ Information des jeunes	6,53	8,00	+ 1,47	+ 22,42 %	1,39 %
04-Développement du service civique	1,08	4,41	+ 3,33	+ 307,67 %	3,15 %
06-Service national universel (SNU)	N.A.	0,76⁵³	N.A.	N.A.	N.A.
Total	112,13	217,70	+ 105,57	+ 94,15 %	100,00 %

Source : Mission, d'après les rapports annuels de performances (RAP) du P163 annexés aux projets de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2023 et 2019. Légende : FDVA-fonds de développement de la vie associative ; CRIB-centre de ressources et d'information des bénévoles (CRIB), JEP-jeunesse et éducation populaire.

⁵³ La quasi-totalité des dépenses en direction des associations au titre du SNU sont des prestations de service, qui relèvent des dépenses de fonctionnement et non des dépenses d'intervention. Cela explique pourquoi le montant renseigné dans le tableau est aussi faible.

5. Les associations recevant des financements de l'État constituent un groupe hétérogène, tant en matière de fonds perçus que d'activités

5.1. Le financement de l'État des associations se traduit par de fortes disparités entre les entités bénéficiaires

L'État a financé 54 053 associations au titre de l'année 2023⁵⁴ sur le périmètre du jaune budgétaire, dont 20 représentent environ 19,86 % de la totalité des financements, soit 1,76 Md€ (cf. tableau 17).

⁵⁴ La mission a identifié les associations selon leur numéro de SIREN. Pour celles qui n'en disposaient pas, notamment les associations internationales ou intervenant dans les communautés d'outre-mer, la mission les a identifiées par leur dénomination.

Annexe III.A

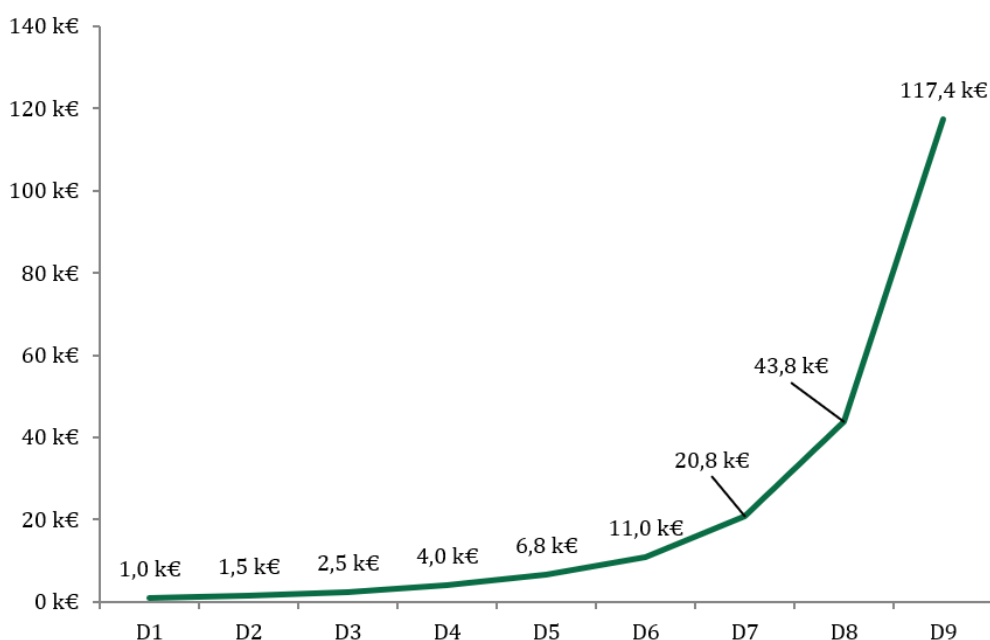
Tableau 17 : Les 20 associations qui ont le plus bénéficié des financements de l'État en 2023

Dénomination	Domaine d'action	Principal programme financeur	Financements en 2023 (en M€)	Part relative (en %)
Coallia	Hébergement médico-social et social	303	234	2,64 %
Croix rouge française	Action sociale sans hébergement et hébergement médico-social et social	177	188	2,12 %
Fongecfa Transport	Activités des organisations associatives	203	150	1,69 %
Association Aurore	Hébergement médico-social et social	177	115	1,30 %
Groupe SOS Solidarités	Hébergement médico-social et social	177	105	1,19 %
Fondation de l'armée du salut	Hébergement médico-social et social	177	90	1,01 %
Emmaüs solidarité	Hébergement médico-social et social	177	78	0,88 %
Fondation nationale des sciences politiques	Enseignement	150	77	0,87 %
France terre d'asile	Hébergement médico-social et social	303	76	0,86 %
Comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques Paris 2024	Activités sportives, récréatives et de loisirs	350	75	0,85 %
France Horizon	Hébergement médico-social et social	177	73	0,83 %
Association nationale de la recherche et de la technologie	Administration publique	172	67	0,76 %
Institut Pasteur	Recherche, développement scientifique	172	65	0,73 %
Cités Caritas	Hébergement médico-social et social	177	65	0,73 %
Centre d'action sociale protestant	Hébergement médico-social et social	177	62	0,70 %
Equalis	Hébergement médico-social et social	177	53	0,60 %
Uniformalion	Action sociale sans hébergement	103	53	0,60 %
Akto	Enseignement	103	48	0,54 %
Entraide Pierre Valdo	Hébergement médico-social et social	303	45	0,50 %
Opérateur de compétences interindustriel	Activités des organisations associatives.	103	41	0,46 %
Total	N.A.	N.A.	1 760	19,86 %

Source : Mission, à partir des jaunes budgétaires « Effort financier de l'État en faveur des associations » sur la période 2021-2025, retraités pour correspondre au périmètre de la mission. Note : le domaine d'activité a été déterminé à partir du code NAF de l'INSEE associé à chaque association au sein des jaunes budgétaires ; N.A. : non applicable.

Le financement de l'État au titre de l'année 2023 se caractérise par de fortes disparités en termes de montants payés. En ce sens, alors que les associations perçoivent en moyenne 164,1 k€ en 2023, la médiane des montants octroyés par association, toutes lignes de financement confondues, ne s'établit quant à elle qu'à 6,8 k€. La distribution des financements octroyés aux associations au titre de l'année 2023 est par ailleurs inégale : alors que 60 % des associations perçoivent moins de 11 k€ par an, les 10 % des associations les plus financées perçoivent plus de 117,4 k€ par an (cf. graphique 4).

Graphique 4 : Distribution des financements de l'État aux associations en 2023



Source : Mission, à partir des jaunes budgétaires « Effort financier de l'État en faveur des associations » sur la période 2021-2025, retraités pour correspondre au périmètre de la mission.

Tous programmes confondus, entre 2019 et 2023, 20 associations ont concentré 30,0 % de l'évolution observée des financements sur la période (+ 821 M€)⁵⁵, dont notamment Coallia, le COJO (comité d'organisation des jeux olympiques et paralympiques) ainsi que Fongecfa Transport, qui représentent 8,7 % de l'évolution (cf. tableau 18). Toutefois, l'évolution des financements est conjoncturelle pour le COJO et Fongecfa Transport :

- ◆ constitué le 18 janvier 2018 par le comité national olympique et sportif français (CNOSF) dans le but d'organiser les Jeux olympiques de 2024, le COJO Paris 2024a bénéficié de financements de l'État au titre du programme 350, en hausse de 0,4 M€ en 2019 à 75,0 M€ en 2023, visant à financer les besoins de fonctionnement des eux paralympiques ;
- ◆ la hausse des dépenses au Fongecfa Transport, organisme paritaire créé afin de gérer le dispositif de congé de fin d'activité (CFA) des conducteurs routiers de transport de marchandises, institué en 1997, peut s'expliquer par un effet démographique de hausse des bénéficiaires du régime de CFA.

⁵⁵ L'identification des associations a été effectuée à travers leur SIREN sur la période. Cette méthode induit des approximations puisqu'une même association peut avoir plusieurs SIREN et un SIREN peut être rattaché à plusieurs associations. Les associations basées dans certaines communautés d'outre-mer ou à l'étranger n'ont par ailleurs pas de SIREN.

Annexe III.A

Parmi ces 20 associations, trois sont des opérateurs de compétences (OCPO) : l'OPCO Interindustriel, Uniformation et l'OPCO des entreprises de proximité-qui expliquent à eux seuls 3,6 % de la hausse des dépenses de l'État aux associations sur la période.

Tableau 18 : Les 20 associations dont le financement a le plus progressé entre 2019 et 2023

Dénomination	Domaine d'action	Principal programme financeur	Évolution 2019-2023 (M€)	Montant annuel moyen 2019-2023 (M€)	Part dans l'évolution
Coallia	Hébergement médico-social et social	303	100	201	3,6 %
Comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques Paris 2024	Activités sportives, récréatives et de loisirs	350	75	20	2,7 %
Fongecfa Transport	Activités des organisations associatives	203	63	122	2,3 %
Comité international de la Croix rouge	Activités des organisations associatives.	209	55	11	2,0 %
Equalis	Hébergement médico-social et social	177	53	33	1,9 %
Groupe SOS Solidarités	Hébergement médico-social et social	177	51	78	1,9 %
Croix rouge française	Action sociale sans hébergement et hébergement médico-social et social	177	44	179	1,6 %
Akto	Enseignement	103	42	62	1,5 %
Opérateur de compétences interindustriel	Activités des organisations associatives.	103	41	83	1,5 %
Centre d'action sociale protestant	Hébergement médico-social et social	177	34	48	1,3 %
Uniformation	Action sociale sans hébergement	103	32	37	1,2 %
Entraide Pierre Valdo	Hébergement médico-social et social	303	29	30	1,1 %
Agence d'aide à la coopération technique et au développement	Action sociale sans hébergement	209	28	12	1,0 %
France Horizon	Hébergement médico-social et social	177	27	58	1,0 %
Solidarités International	Activités des organisations associatives	209	27	16	1,0 %

Annexe III.A

Dénomination	Domaine d'action	Principal programme financeur	Évolution 2019-2023 (M€)	Montant annuel moyen 2019-2023 (M€)	Part dans l'évolution
Fondation de l'armée du salut	Hébergement médico-social et social	177	26	78	1,0 %
Opérateur de compétences des entreprises de proximité	Activités des organisations associatives.	103	26	21	0,9 %
France terre d'asile	Hébergement médico-social et social	303	24	64	0,9 %
Siao 67	Activités des organisations associatives	177	22	11	0,8 %
Cités Caritas	Hébergement médico-social et social	177	22	52	0,8 %
Total	N.A.	N.A.	821	61	30,0 %

Source : Mission, à partir des jaunes budgétaires « Effort financier de l'État en faveur des associations » sur la période 2021-2025, retraités pour correspondre au périmètre de la mission. Note : le domaine d'activité a été déterminé à partir du code NAF de l'INSEE associé à chaque association au sein des jaunes budgétaires ; N.A. : non applicable.

5.2. Les associations recevant des financements de l'État interviennent dans une variété de domaines d'activité

En 2022⁵⁶, le financement de l'État en direction des associations couvrait un ensemble hétérogène d'entités, notamment en termes de domaines d'activité⁵⁷ (cf. graphique 5). En effet, alors que 27 % des financements des associations sont rattachés au domaine de l'hébergement médico-social et social, 22 % le sont à destination des « *activités des organisations associatives* » et 19 % à l'action sociale sans hébergement.

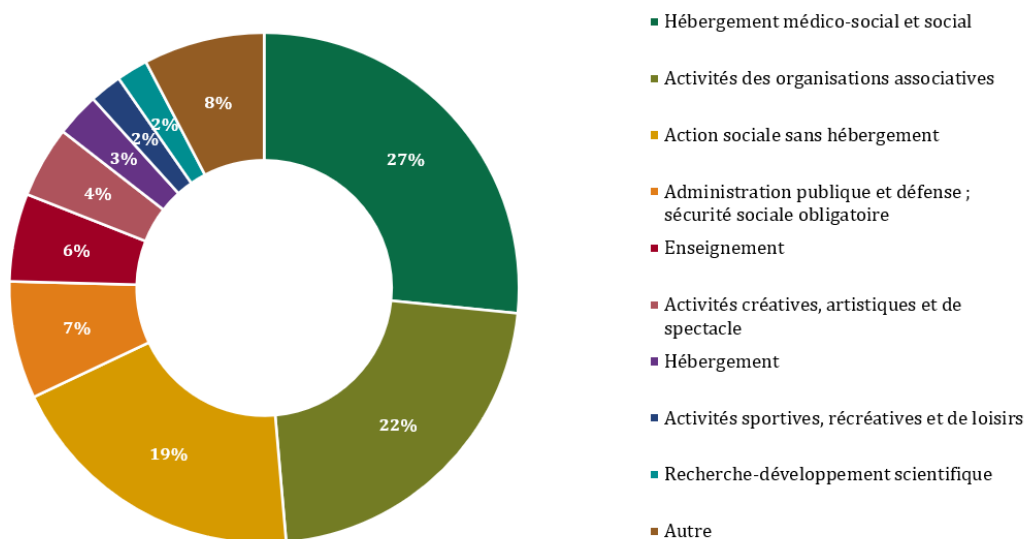
Parmi les crédits octroyés aux associations qui étaient rattachées au domaine d'activité « *activités des organisations associatives* » en 2022, 88 % l'étaient à destination de la catégorie « *autres organisations fonctionnant par adhésion volontaire* », 9 % au bénéfice des activités des organisations patronales et consulaires et 2 % en direction des activités des organisations religieuses (cf. graphique 6).

⁵⁶ Il s'agit de la dernière année pour laquelle le jaune budgétaire « Effort financier de l'État en faveur des associations » retrace le code NAF de chaque association.

⁵⁷ Les domaines d'activité des associations ont été identifiés à partir des codes NAF précisés dans le tableur attaché au jaune budgétaire « Effort financier de l'État en faveur des associations » du PLF 2025.

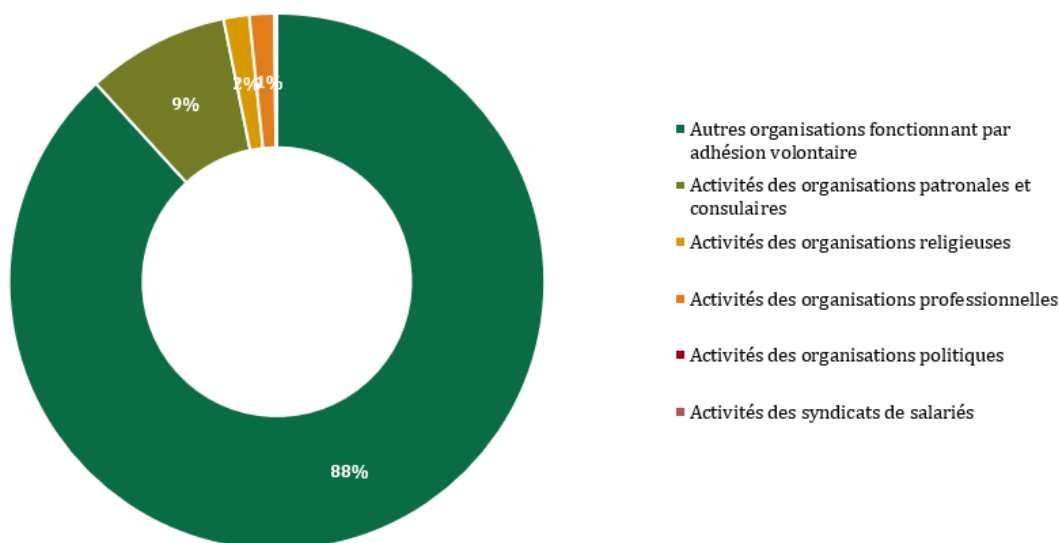
Annexe III.A

Graphique 5 : Répartition des crédits octroyés aux associations en 2022 selon leur domaine d'activité (en %)



Source : Mission, à partir du jaune budgétaire « Effort financier de l'État en faveur des associations » de 2022.

Graphique 6 : Répartition des crédits octroyés aux associations en 2022 selon le type d'association (en %)



Source : Mission, à partir du jaune budgétaire « Effort financier de l'État en faveur des associations » de 2022.

ANNEXE III.B

Analyse quantitative des dépenses des opérateurs de l'État en direction des associations

SYNTHÈSE

L'administration de l'État ne dispose pas de données budgétaires ou comptables sur le soutien financier apporté par ses opérateurs aux associations. Leurs programmes d'intervention ne ciblent pas spécifiquement les associations qui portent des projets au même titre que d'autres bénéficiaires des financements des opérateurs, comme les entreprises ou les collectivités territoriales. Ainsi, il n'est pas possible d'identifier, à partir des données de la direction du budget (DB) et de la direction générale des finances publiques (DGFIP), les dépenses d'intervention des opérateurs de l'État par catégories de bénéficiaires, en particulier en faveur des associations. Le budget pour 2024 des dépenses d'intervention des opérateurs de l'État s'élevait à 36,2 Md€, dont 34,8 Md€ concentrés sur 21 opérateurs de l'État.

Parmi ces 21 opérateurs, la mission en a retenu 13 dans son périmètre d'analyse, qui concentrent 62 % du budget total d'intervention des opérateurs, soit 22,5 Md€ : France Compétences, France Travail, l'Agence nationale du sport (ANS), les six agences de l'eau, l'agence de la transition écologique (ADEME), l'Agence nationale de la recherche (ANR), l'Office français de la biodiversité (OFB) et l'Agence du service civique (ASC). La DGFIP ne dispose que des données relatives aux dépenses d'intervention en faveur des autres collectivités pour les opérateurs de l'État soumis au cadre de gestion budgétaire et comptable publique et ne dispose d'aucune donnée pour France Travail et France Compétences, qui sont en comptabilité privée.

Le financement alloué à des associations par ces treize opérateurs sous revue s'élevait à 12,69 Md€ en 2023. En excluant le financement des opérateurs de compétences (OPCO) par France Compétences pour un montant de 10,47 Md€ en 2023, les opérateurs de l'État étudiés par la mission ont alloué 2,22 Md€ aux associations. L'ensemble des opérateurs de l'échantillon ont accru leurs dépenses en direction des associations, de plus de 5 Md€ par rapport à 2020. Cette hausse s'explique principalement par le dynamisme des dépenses de France compétences (+4,8 Md€), de l'ANS (+62 M€) et des agences de l'eau (+55 M€).

En 2023, les opérateurs sous revue ont financé près de 29 300 associations (le nombre d'associations individuelles financées pouvant être inférieur, en cas de cofinancements entre opérateurs). En particulier, l'ANS a financé plus de 18 000 fédérations, ligues ou clubs sportifs, la quasi-totalité des structures financées ayant un statut associatif tandis qu'à l'inverse, la part des associations parmi les structures financées par les agences de l'eau (11,67 %) ou par l'ADEME (10,40 %) est faible.

Les financements des opérateurs sont concentrés sur un nombre limité d'associations. La forte concentration des crédits nationaux (68 %) et déconcentrés (32 %) de l'ASC en direction d'Unis-Cité et de la Ligue de l'Enseignement interroge quant à la dépendance de l'ASC à ces deux acteurs associatifs pour la réalisation de ses missions. Les fédérations de chasseurs ont bénéficié de 83,7 M€ de financements de l'OFB cumulés en crédits de paiement sur la période 2020-2024, concentrant en moyenne annuelle 41,6 % du soutien financier de l'OFB aux associations sur la période. Cela questionne l'équité de l'OFB vis-à-vis des autres associations qu'elle finance sur la base de critères plus contraignants et qui œuvrent en faveur des stratégies et politiques publiques de préservation et restauration de la biodiversité. Dans un contexte où la qualité des projets portés par les fédérations de chasseurs au titre du dispositif de l'écocontribution (10 M€/ an environ) est peu évaluée et contrôlée, la mission préconise d'en faire une piste prioritaire d'économies.

La mission a recensé les pistes d'économies suivantes sur les financements des opérateurs de l'État en faveur des associations :

- ◆ la dépense de France Compétences en faveur des OPCO a été presque décuplée entre 2019 et 2024 (10,5 Md€ par an). L'évaluation de la sélectivité et de l'efficacité des fonds alloués par les OPCO et les associations de transition professionnelle (AT-Pro) finançant respectivement l'apprentissage et la formation des salariés est difficile, ces structures associatives bénéficiant d'une grande autonomie d'organisation et de gestion. La mission propose de mettre en application les recommandations du rapport IGF-IGAS de 2024 relatif à la revue des dépenses publiques d'apprentissage et de formation professionnelle ;
- ◆ France Travail cofinance de nombreuses associations (OPCO, missions locales, Cap emploi) avec l'État et d'autres acteurs, ce qui implique une coordination. En outre les coûts d'accompagnement du réseau Cap emploi pourraient être optimisés ;
- ◆ la part variable de la dotation annuelle relative aux projets sportifs fédéraux de l'ANS (80 M€ en 2024, en hausse de 43 M€ depuis 2019) devrait être amplifiée et modulée en fonction de l'atteinte par les fédérations et structures associatives des objectifs fixés au niveau national ;
- ◆ enfin, les crédits de l'ASC dédiés aux pôles d'appui au développement du service civique (PADSC), mis en place dans le cadre du plan de relance (1,3 M€ en 2024), devraient s'éteindre en 2026, faute d'impact tangible sur les publics cibles.

La tutelle métier et financière et le dispositif de maîtrise des risques et de contrôle interne des opérateurs de l'État sous revue ne couvrent pas spécifiquement les financements aux associations, à l'exception de l'ANS qui finance quasi-exclusivement des fédérations et associations sportives. La démarche d'évaluation de l'impact des actions menées par les associations au titre des financements publics reçus n'est pas suffisamment mature. Ainsi, la mission a identifié un potentiel de marges de progrès notables dans le renforcement de la qualité des contrôles et de l'évaluation de l'efficacité et de l'efficacité des fonds alloués par les opérateurs de l'État aux associations, de telle sorte que leur attribution aux associations soit davantage conditionnée à l'atteinte ou non des objectifs de politique publique.

SOMMAIRE

1. LA PLUPART DES OPÉRATEURS DE L'ÉTAT, SOUMIS AU CADRE DE GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE PUBLIQUE, IMPUTENT LEURS DÉPENSES D'INTERVENTION EN FAVEUR DES ASSOCIATIONS SUR LES COMPTES DE TRANSFERT AUX AUTRES COLLECTIVITÉS.....	2
1.1. Les opérateurs de l'État sont, pour la majorité d'entre eux, soumis au cadre de gestion budgétaire et comptable publique.....	2
1.2. Les dépenses des opérateurs de l'État aux associations sont majoritairement des dépenses d'intervention imputées sur les comptes de transferts financiers aux autres collectivités	3
2. LES DÉPENSES D'INTERVENTION EN FAVEUR DES AUTRES COLLECTIVITÉS DES TREIZE OPÉRATEURS SOUS REVUE S'ÉLEVAIENT À AU MOINS 2 MD€ EN 2023 .	5
2.1. En l'absence de données de la direction du budget et de la DGFIP sur le soutien budgétaire des opérateurs de l'État aux associations, la mission a sollicité des données auprès des opérateurs sous revue.....	5
2.2. Les dépenses d'intervention en faveur des autres collectivités des opérateurs de l'État sous revue, estimées à au moins 1,87 Md€ en 2023, hors France Compétences, France Travail et ASC, ont progressé	6
2.2.1. <i>En 2024, les treize opérateurs de l'État retenus dans le périmètre sous revue de la mission concentraient 62 % du budget d'intervention des opérateurs de l'État, soit 22,5 Md€</i>	<i>6</i>
2.2.2. <i>En 2023, les dépenses d'intervention en faveur des autres collectivités des opérateurs de l'État sous revue, hors France compétences, France Travail et ASC, s'élevaient à 1,87 Md€</i>	<i>6</i>
3. AVEC PLUS DE 12 MD€ EN 2023, LE SOUTIEN BUDGÉTAIRE DES OPÉRATEURS DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES ASSOCIATIONS POURRAIT ÊTRE MIEUX MAÎTRISÉ	10
3.1. Le financement des associations par les opérateurs de l'État sous revue s'élevait à près de 12,7 Md€ en 2023, en hausse de plus de 5 Md€ par rapport à 2020 ..	10
3.2. Les dotations de France compétences aux opérateurs de compétences (OPCO) et aux associations de transition professionnelle (AT-Pro) pourraient être optimisées	11
3.2.1. <i>France compétences a été créé avec l'objectif de centraliser les financements de la formation professionnelle et de l'apprentissage</i>	<i>11</i>
3.2.2. <i>Les versements de France Compétences aux OPCO (10,5 Md€ en 2023, soit 92 % du total des versements de l'opérateur aux associations), ont été presque décuplées entre 2019 et 2024</i>	<i>11</i>
3.2.3. <i>En 2023, les onze OPCO ont reçu 10,45 Md€ de France compétences tandis que les 18 AT-Pro en ont reçu 501 M€ hors dotation exceptionnelle</i>	<i>14</i>
3.3. Les dépenses de France Travail en direction des associations, en particulier aux OPCO et au réseau Cap Emploi qui concentrent une partie des financements, pourraient être rationalisées	16
3.3.1. <i>France Travail, opérateur créé au 1^{er} janvier 2024, a vu ses missions d'accompagnement des demandeurs d'emploi et des entreprises renforcées</i>	<i>16</i>

3.3.2.	<i>En 2023, France Travail a alloué 655 M€ à des associations, dont la part finançant les OPCO et le réseau Cap Emploi pourrait être rationalisée...</i>	16
3.3.3.	<i>Les OPCO, les missions locales et le réseau Cap Emploi concentraient 50 % des financements de France Travail aux associations en 2023</i>	19
3.4.	<i>Les dépenses de l'ANS aux fédérations sportives dont celles au titre des projets sportifs fédéraux (PSF), très dynamiques, pourraient être réduites dans le contexte de l'après-jeux olympiques et paralympiques.....</i>	20
3.4.1.	<i>L'ANS finance de multiples dispositifs de soutien au sport, qui gagneraient à être rationalisés, et dont les porteurs de projet sont essentiellement des fédérations sportives.....</i>	20
3.4.2.	<i>Les dépenses de l'ANS en faveur des fédérations et associations sportives (294 M€ en 2024), très dynamiques (+ 128 % depuis 2019), sont notamment portées par la hausse des dépenses (+43 M€) au titre des projets sportifs fédéraux (PSF).....</i>	23
3.4.3.	<i>Parmi les associations financées par l'ANS en 2023 au titre de sa mission de développement des pratiques sportives, 76 % étaient des clubs sportifs</i>	26
3.5.	<i>Les dépenses des agences de l'eau aux associations, territorialisées, ont progressé de 83 % depuis 2019.....</i>	27
3.5.1.	<i>Les agences de l'eau financent des associations dont l'action est territorialisée à l'échelle des bassins hydrographiques.....</i>	27
3.5.2.	<i>Les dépenses des agences de l'eau aux associations, de 122 M€ en 2023, ont progressé de 55 M€ depuis 2019.....</i>	28
3.5.3.	<i>Peu d'associations sont financées en nombre par les agences de l'eau mais les financements sont concentrés sur un petit nombre d'associations, dont les conservatoires régionaux d'espaces naturels (CEN)</i>	33
3.6.	<i>Les financements de l'ADEME en faveur des associations représentent une faible part de son budget annuel</i>	36
3.6.1.	<i>L'ADEME ne finance pas spécifiquement les associations, qui perçoivent des subventions dans le cadre de dispositifs ouverts d'autres acteurs, notamment au titre d'aides au changement de comportement ou de France 2030</i>	36
3.6.2.	<i>L'ADEME a alloué une faible part de son budget annuel (60 M€ en 2023) aux associations, une proportion (4,6 %) en baisse depuis 2019.....</i>	37
3.6.3.	<i>En 2023, les associations représentaient 10 % des bénéficiaires des aides de l'ADEME, dont dix d'entre elles concentrant 22 % des financements aux associations</i>	39
3.7.	<i>La croissance des dépenses d'intervention de l'ANR en faveur des associations est plus rapide que celle du budget global de l'ANR entre 2019 et 2023</i>	40
3.7.1.	<i>L'ANR finance des projets de recherche, auxquels répondent des fondations et associations.....</i>	40
3.7.2.	<i>L'ANR finance principalement les associations sur son budget d'intervention, à hauteur de 80 M€ en 2023, et dans le cadre de France 2030</i>	41
3.7.3.	<i>L'ANR finance essentiellement des instituts de recherche, organisés sous forme de fondations.....</i>	42
3.8.	<i>Au regard de la dynamique des dépenses de l'OFB en faveur des associations, dont plus de la moitié d'entre elles allouées aux fédérations de chasseurs, la mission préconise de faire du financement public du dispositif législatif de l'écocontribution une piste prioritaire d'économies.....</i>	43
3.8.1.	<i>L'OFB, créé en 2020, a une politique active de soutien aux projets des associations qui sont des relais importants dans la mise en œuvre des politiques publiques de biodiversité et de l'eau.....</i>	43

3.8.2.	<i>La part des dépenses d'intervention de l'OFB allouées à des associations (18,1 % en moyenne par an sur la période 2020-2024) s'inscrit dans une dynamique de montée en charge depuis la création de l'OFB.....</i>	45
3.8.3.	<i>Sur les 80 M€ de dépenses cumulées entre 2020 et 2024 allouées par l'OFB aux dix principales associations financées, la fédération nationale des chasseurs, première association financée par l'OFB, a reçu 50 M€ de l'OFB, hors mécanisme de compensation.....</i>	48
3.8.4.	<i>Les fédérations de chasseurs ont bénéficié de 84 M€ de financements de l'OFB cumulés sur la période 2020-2024, concentrant en moyenne 41,6 % du soutien financier de l'OFB aux associations.....</i>	50
3.9.	<i>Malgré une faible part de crédits nationaux alloués par l'ASC aux associations, la forte concentration des dépenses au bénéfice d'Unis-Cité et de la Ligue de l'enseignement présente un risque de sous-financement optimal d'autres acteurs associatifs.....</i>	52
3.9.1.	<i>62 % des jeunes engagés en service civique le sont au sein d'associations.....</i>	52
3.9.2.	<i>Les associations financées par l'ASC le sont essentiellement (82 %) au titre de programmes européens, tandis que les crédits nationaux (7 M€ en 2023) ne représentaient que 1,2 % du budget annuel de l'ASC.....</i>	52
3.9.3.	<i>La forte concentration des crédits nationaux (68 %) et déconcentrés (32 %) de l'ASC au bénéfice d'Unis-Cité et de la Ligue de l'Enseignement interroge quant à la dépendance de l'ASC vis-à-vis de ces deux acteurs associatifs.....</i>	55
4.	LES CONTRÔLES BUDGÉTAIRES ET COMPTABLES DES VERSEMENTS EFFECTUÉS PAR LES OPÉRATEURS DE L'ÉTAT SOUS REVUE AUX ASSOCIATIONS SONT LIMITÉS ET PORTENT RAREMENT À CONSÉQUENCE	57
4.1.	<i>Le contrôle budgétaire, économique et financier par l'État des versements de ses opérateurs aux associations est limité</i>	57
4.2.	<i>Pour France Compétences, son dispositif de maîtrise des risques et de contrôle interne fait ressortir une difficulté à évaluer l'efficacité des fonds gérés par les OPCO et une grande autonomie laissée aux AT-Pro dans la gestion des fonds publics qui leur sont alloués.....</i>	57
4.2.1.	<i>La tutelle métier de France Compétences est exercée par le ministère du travail tandis que sa tutelle financière l'est par la 6^{ème} sous-direction du budget et le CGefi.....</i>	57
4.2.2.	<i>L'utilisation des fonds publics gérés par les OPCO reste difficile à évaluer alors que les AT-Pro gèrent leurs fonds alloués de manière très autonome ce qui nécessiterait un suivi plus resserré.....</i>	58
4.3.	<i>France Travail et sa tutelle exercent peu de contrôles visant à réguler les financements de l'opérateur aux associations.....</i>	59
4.3.1.	<i>L'État exerce la tutelle métier et financière de France Travail, avec le concours des services déconcentrés.....</i>	59
4.3.2.	<i>Le dispositif de maîtrise des risques et de contrôle interne de France Travail ne vise pas spécifiquement les associations, l'évaluation de l'efficacité des fonds alloués à ces dernières est donc limitée</i>	60
4.4.	<i>L'ANS gagnerait à mieux évaluer l'impact des actions menées par les associations sportives qu'elle finance, tandis que le dispositif de recouvrement par l'ANS des subventions excédentaires doit être renforcé.....</i>	62
4.4.1.	<i>La direction des sports, qui exerce la tutelle métier de l'ANS, évalue actuellement les actions conduites par l'opérateur sur la</i>	

	<i>période 2020-2024, dans la perspective de la rédaction de la prochaine convention d'objectifs et de moyens.....</i>	<i>62</i>
4.4.2.	<i>Les contrôles de l'ANS visant à recouvrer des subventions excédentaires aux associations sportives gagneraient à être renforcés.....</i>	<i>63</i>
4.5.	<i>Les agences de l'eau doivent renforcer les contrôles visant à renforcer l'efficacité et l'efficience des financements alloués aux associations</i>	<i>64</i>
4.5.1.	<i>L'activité de contrôle général des tutelle métier et budgétaire des agences de l'eau ne cible pas le périmètre des aides versées aux associations.....</i>	<i>64</i>
4.5.2.	<i>Le contrôle par les agences de l'eau des obligations légales qui incombent aux associations et de l'impact des financements publics qui leur sont alloués au regard des actions menées est limité.....</i>	<i>65</i>
4.6.	<i>L'ADEME analyse leur structure financière en amont de l'octroi des financements malgré un dispositif de maîtrise des risques et de contrôle interne qui ne porte pas spécifiquement sur le financement des associations</i>	<i>67</i>
4.6.1.	<i>Pour le ministère de la transition écologique, la tutelle de l'ADEME a été confiée au secrétariat général qui l'exerce conjointement avec d'autres administrations</i>	<i>67</i>
4.6.2.	<i>Lors de l'instruction des dossiers de financement, l'ADEME analyse les risques juridiques et financiers des associations, ce qui relève d'une bonne pratique.....</i>	<i>67</i>
4.7.	<i>L'ANR a un dispositif de maîtrise des risques et de contrôle interne qui ne comporte pas de spécificités en fonction du statut associatif des structures financées</i>	<i>68</i>
4.7.1.	<i>La DGRI et la DB assurent la tutelle métier et financière de l'ANR.....</i>	<i>68</i>
4.7.2.	<i>Le dispositif de maîtrise des risques et de contrôle par l'ANR s'applique de manière indifférenciée aux associations et aux autres acteurs financés....</i>	<i>69</i>
4.8.	<i>L'OFB gagnerait à renforcer l'évaluation de ses interventions en direction des associations, de même que le contrôle du respect de leurs obligations légales .</i>	<i>69</i>
4.8.1.	<i>Les ministères de tutelle de l'OFB n'exercent pas de contrôle spécifique de ses interventions en direction des associations</i>	<i>69</i>
4.8.2.	<i>Le dispositif de maîtrise des risques et de contrôle interne de l'OFB n'est pas suffisamment abouti, de même que l'évaluation de l'impact des financements aux associations.....</i>	<i>70</i>
4.9.	<i>Le dispositif de maîtrise des risques et de contrôle interne de l'ASC sur les associations est très limité</i>	<i>72</i>
4.9.1.	<i>L'ASC est sous la tutelle métier du ministère chargé de la jeunesse</i>	<i>72</i>
4.9.2.	<i>Le dispositif de maîtrise des risques et de contrôle interne de l'ASC ne couvre pas spécifiquement le financement aux associations.....</i>	<i>73</i>

INTRODUCTION

Les dépenses des opérateurs de l'État sous revue sont examinées selon quatre angles :

- ◆ les règles d'imputation en comptabilité générale des dépenses d'intervention en faveur des associations pour les opérateurs de l'État sont présentées, la plupart d'entre eux étant soumis au cadre de gestion budgétaire et comptable publique (partie 1) ;
- ◆ en l'absence d'estimation disponible au sein de l'administration du soutien budgétaire apporté par les opérateurs de l'État aux associations, un échantillon de treize opérateurs de l'État¹ dont les dépenses d'intervention sont les plus élevées a été retenu, pour lequel le coût des dépenses d'intervention en faveur des autres collectivités, incluant les financements des associations, a été chiffré à partir des données de la DGFIP (partie 2) ;
- ◆ sont examinées, à partir des données sollicitées directement auprès des opérateurs de l'État concernés, du coût en 2023 du financement en direction des associations, l'analyse quantitative de l'évolution depuis 2017 du budget de l'opérateur et de ses dépenses en faveur des associations par dispositif ou type d'associations financées et la cartographie des principales associations financées par chaque opérateur (partie 3) ;
- ◆ sont étudiées les modalités d'exercice de la tutelle métier et financière sur les opérateurs sous revue et la qualité du dispositif de maîtrise des risques et de contrôle interne des opérateurs de l'État (partie 4).

¹ France Compétences, France Travail, l'Agence nationale du sport (ANS), les six agences de l'eau, l'agence de la transition écologique (ADEME), l'Agence nationale de la recherche (ANR), l'Office français de la biodiversité (OFB) et l'Agence du service civique (ASC).

1. La plupart des opérateurs de l'État, soumis au cadre de gestion budgétaire et comptable publique, imputent leurs dépenses d'intervention en faveur des associations sur les comptes de transfert aux autres collectivités

1.1. Les opérateurs de l'État sont, pour la majorité d'entre eux, soumis au cadre de gestion budgétaire et comptable publique

Un opérateur de l'État est un organisme distinct de l'État chargé de la mise en œuvre de politiques publiques spécifiques en employant des crédits qui lui sont confiés. Ces opérateurs agissent sous la tutelle de l'État et sont responsables de la réalisation d'objectifs fixés par celui-ci. Ils peuvent avoir des missions variées, allant de la gestion de services publics à la conduite de projets spécifiques.

Le cadre applicable aux opérateurs de l'État, caractérisés par leur forte proximité avec le budget de l'État, est celui de la comptabilité budgétaire et comptable publique, à l'exception de quelques opérateurs, dont France Compétences et France Travail, qui sont en comptabilité privée.

Sauf exception, les opérateurs de l'État sont donc soumis au cadre budgétaire et comptable fixé par le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP). Ils dépendent de deux régimes distincts de comptabilité publique selon le caractère industriel ou commercial ou non de l'activité de l'opérateur :

- ◆ le régime de comptabilité budgétaire ;
- ◆ le régime hors comptabilité budgétaire pour ceux qui ont un rôle plus industriel.

Le recueil des règles budgétaires des organismes (RRBO) de septembre 2023² décline la doctrine budgétaire. Dans un souci de stabilisation de cette dernière, la circulaire de l'État³ n'est plus actualisée chaque année depuis trois ans. **Le vade-mecum relatif à la gestion budgétaire et comptable des organismes publics et des opérateurs de l'État⁴** est le document qui fait désormais référence et peut être actualisé annuellement. En complément, la DB et la DGFIP accompagnent les opérateurs dans l'appropriation de la doctrine budgétaire.

Le recueil des normes comptables pour les établissements publics (RNCEP) du 19 juillet 2023⁵, applicable aux entités visées aux 4° à 6° de l'article 1^{er} du décret du 7 novembre 2012 relatif à la GBCP⁶, permet un positionnement du point de vue de l'État avec une déclinaison pour le budget propre aux opérateurs, à la différence du RRBO qui permet un positionnement du point de vue de l'opérateur.

² L'arrêté du 20 septembre 2023 relatif aux règles budgétaires des organismes (RRBO) est la dernière version actualisée du RRBO publiée au journal officiel du 26 septembre 2023.

³ Circulaire relative à la gestion budgétaire et comptable publique des organismes et des opérateurs de l'État pour 2023 (circulaire 2B20-22-3269 (NOR ECOB2218615C) publiée le 26 juillet 2022.

⁴ Vademecum dont la dernière version date de septembre 2023. *Source : Vademecum 2023 de la Gestion budgétaire et comptable des organismes publics et opérateurs de l'État | budget.gouv.fr.*

⁵ Arrêté du 19 juillet 2023 portant modification du recueil des normes comptables applicables aux organismes visés aux 4° à 6° de l'article 1^{er} du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique et des règles relatives à la comptabilité générale de l'Etat - Légifrance

⁶ Ces entités sont :

- les autres personnes morales de droit public (hors État, collectivités territoriales, établissements publics de santé), dont la liste est établie par arrêté conjoint du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé du budget ;

La DGFIP décline les normes applicables au titre du RNCEP dans le cadre :

- ◆ d'une **instruction comptable commune (ICC)**⁷ applicable aux organismes mentionnés aux 4^o à 6^o de l'article 1^{er} du décret du 7 novembre 2012 relatif à la GBCP, à l'exclusion des établissements publics à caractère administratif qui appliquent le recueil des normes comptables des organismes de sécurité sociale (RNCOSS). Cette instruction décrit les modalités de mise en œuvre du recueil des normes comptables des organismes dépendant de l'État ;
- ◆ du **plan de comptes commun (PCC)** qui s'impose à tous les organismes soumis à l'ICC ;
- ◆ d'une **instruction juridique commune**⁸ à l'ensemble de ces organismes, pendant juridique de l'instruction comptable et se substituant aux volets juridiques des différentes instructions M9 hors M9-6 et M9-9.

1.2. Les dépenses des opérateurs de l'État aux associations sont majoritairement des dépenses d'intervention imputées sur les comptes de transferts financiers aux autres collectivités

D'après le RNCEP, les **dépenses ou charges d'intervention** sont des aides économiques et sociales versées par l'organisme dans le cadre de dispositifs d'intervention pour compte propre. Il existe quatre catégories de bénéficiaires de ces dispositifs d'intervention : les ménages, les entreprises, les collectivités territoriales et les autres collectivités. **Les imputations comptables des versements des opérateurs aux associations peuvent relever, selon la structure financière de l'association, des deux catégories de bénéficiaires suivants, ce qui complexifie l'analyse :**

- ◆ les « **autres collectivités** » (sous-compte 65734) : cette catégorie regroupe trois entités distinctes :
 - les entités ayant un statut de droit public (groupements d'intérêt, établissements publics nationaux, organismes sociaux, etc.) ;
 - les entités **de droit privé dont le périmètre correspond à celui des institutions à but non lucratif au service des ménages tels que les associations, les fondations, les congrégations religieuses** ;
 - les entités de droit international à savoir les institutions étrangères ou internationales (fonds européens, instances onusiennes) et n'appartenant pas aux périmètres des trois autres catégories ;
- ◆ les « **entreprises** » (sous-compte 65732) : unités de production de biens et de services quelle que soit leur nature juridique, dès lors que la vente de leurs biens et services couvrent plus de 50 % de leurs coûts de production.

La majorité des dépenses d'intervention des opérateurs de l'État en faveur des associations sont imputées sur le sous-compte 65734 « autres collectivités », ce que confirment la DGFIP (2FCE) et la DB (2B20)⁹.

■ après avis conforme du ministre chargé du budget et lorsque leurs statuts le prévoient, les personnes morales de droit privé ;

■ les personnes morales de droit public ne relevant pas de la catégorie des administrations publiques, sauf si leurs statuts en disposent autrement.

⁷ BOFIP-GCP-240027 du 3 décembre 2024, bureau 2FCE-2B de la DGFIP.

⁸ BOFIP-GCP-24-0021 du 26 septembre 2024, bureau 2FCE-2B de la DGFIP.

⁹ Les dépenses de fonctionnement en faveur des associations sont difficilement identifiables car massifiées en charges et loyers.

Toutefois, la DGFIP ne dispose pas d'une granularité plus fine des comptes d'imputation des versements des opérateurs aux associations que celle du sous-compte 65734. La DGFIP n'a en effet pas un accès direct et centralisé aux systèmes d'information comptables et budgétaires des opérateurs de l'État. Elle ne dispose que des données comptables versées mensuellement dans un infocentre.

Chaque opérateur ouvre dans son système d'information les comptes du PCC qu'il utilise, ce qui peut conduire à une forte hétérogénéité dans la présentation des comptes. Cela complexifie la visibilité de la mission sur les comptes par lesquels transitent les financements des actions portées des associations (cf. partie 2).

2. Les dépenses d'intervention en faveur des autres collectivités des treize opérateurs sous revue s'élevaient à au moins 2 Md€ en 2023

2.1. En l'absence de données de la direction du budget et de la DGFIP sur le soutien budgétaire des opérateurs de l'État aux associations, la mission a sollicité des données auprès des opérateurs sous revue

Il n'existe pas d'estimation disponible du soutien budgétaire apporté par les opérateurs de l'État aux associations. Ainsi, l'ouvrage *Le Paysage associatif français*, de Prouteau et Tchernonog (2023) ventile l'origine des financements publics entre État, collectivités locales, organismes sociaux, Union européenne et autres financements publics, mais n'identifie pas la part de financements provenant des opérateurs de l'État. Le jaune budgétaire sur « *l'effort financier de l'État en faveur des associations* » ne recense pas les dépenses des opérateurs de l'État.

De plus, la documentation budgétaire publiquement disponible ne permet pas d'isoler les dépenses d'intervention en faveur des associations. D'une part, le jaune budgétaire sur les opérateurs de l'État présente le budget des dépenses d'intervention mais ne permet pas d'identifier les dépenses d'intervention par catégories de bénéficiaires, faute d'information comptable suffisamment granulaire. Or, pour connaître les versements aux associations, il faudrait, dans un premier temps, pouvoir distinguer, au sein des dépenses d'intervention de chaque opérateur, celles versées « *aux entreprises* » et « *aux autres collectivités* » et dans un second temps, au sein de cette dernière catégorie comptable, isoler les dépenses versées aux entités de droit privé, en particulier aux associations, de celles versées aux entités de droit public et de droit international. D'autre part, dans les projets annuels de performance (PAP), la ventilation par action de programme budgétaire des dépenses d'intervention par catégorie de bénéficiaires n'intègre que les dépenses de l'État, et non les dépenses d'intervention de ses opérateurs.

Pour identifier et fiabiliser le chiffrage des dépenses des opérateurs aux associations, la méthodologie suivante a été retenue par la mission :

- ◆ la mission a sélectionné un échantillon d'opérateurs, dont les budgets totaux d'intervention sont parmi les plus élevés et en fonction de leurs domaines d'action supposé financer des associations (cf. 2.2.) ;
- ◆ la DGFIP a fourni à la mission une extraction sur la période 2017-2023 des comptes 65734 « *autres collectivités* » sur lesquels sont imputées ces dépenses d'intervention pour l'échantillon d'opérateurs retenu par la mission et soumis à la comptabilité publique (cf. partie 2), afin de dresser un panorama chiffré des dépenses de ces opérateurs de l'État en faveur des associations ;
- ◆ pour les opérateurs échantillonnés dont la comptabilité relève du droit privé (France Compétences, France Travail) ou pour lesquels la DGFIP ne dispose que de données partielles, la mission a sollicité les opérateurs concernés pour fiabiliser le chiffrage des dépenses versées aux associations ;
- ◆ pour tous les opérateurs sous revue, la mission a mené des entretiens avec leurs dirigeants et les a sollicités pour fiabiliser le budget et les crédits versés aux associations.

Cette méthode comporte des biais. À titre d'exemple, l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) n'a pas été retenu dans le périmètre de la mission alors que ses financements aux associations sont conséquents (cf. annexe IV.A). En effet, ses financements aux associations prennent principalement la forme de marchés publics, donc sont comptabilisées comme des dépenses de fonctionnement et non d'intervention.

2.2. Les dépenses d'intervention en faveur des autres collectivités des opérateurs de l'État sous revue, estimées à au moins 1,87 Md€ en 2023, hors France Compétences, France Travail et ASC, ont progressé

2.2.1. En 2024, les treize opérateurs de l'État retenus dans le périmètre sous revue de la mission concentraient 62 % du budget d'intervention des opérateurs de l'État, soit 22,5 Md€

D'après le jaune budgétaire sur les opérateurs de l'État annexé au projet de loi de finances pour 2025, il existe **434 opérateurs de l'État** rémunérant 402 218 emplois sous plafond (en équivalents temps plein travaillés) et bénéficiant de 77 Md€ de financements de l'État¹⁰.

Sur les 434 opérateurs de l'État regroupés en 184 catégories d'opérateurs¹¹, **55 opérateurs (ou catégories d'opérateurs) avaient budgété des dépenses d'intervention pour 2024, pour un montant total de 36,2 Md€**. Sur ces 55 opérateurs, 21 d'entre eux¹² concentrent 96 % des dépenses d'intervention, soit 34,8 Md€ (cf. Tableau 2).

France Compétences (P103) et France Travail (P102), rattachés à la mission « *travail, emploi et administration des ministères sociaux* », concentrent respectivement 42 % (15,1 Md€) et 6 % (2,0 Md€) des dépenses d'intervention des opérateurs de l'État.

Les six agences de l'eau, l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et l'office français de la biodiversité (OFB), rattachés au ministère de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche, concentrent 8,6 % (3,1 Md€) du budget d'intervention des opérateurs de l'État pour 2024. L'agence nationale de la recherche (ANR) a un budget d'intervention pour 2024 de 1,3 Md€ tandis que l'agence du service civique (ASC) et l'agence nationale du sport (ANS) ont respectivement un budget de 560,8 M€ et 470,4 M€ pour 2024.

Sur la base de ces budgets d'intervention ainsi que des missions respectives des opérateurs et de leurs liens avec le secteur associatif, la mission a analysé les dépenses aux associations des treize opérateurs suivants : France Compétences, France Travail, les six agences de l'eau, l'ADEME, l'OFB, l'ASC, l'ANS et l'ANR. Ces treize opérateurs portaient un budget de 22,5 Md€ d'intervention pour 2024, soit 62,1 % du budget total d'intervention des opérateurs de l'État.

2.2.2. En 2023, les dépenses d'intervention en faveur des autres collectivités des opérateurs de l'État sous revue, hors France compétences, France Travail et ASC, s'élevaient à 1,87 Md€

D'après les données transmises par la DGFIP, les dépenses inscrites au débit de la balance de sortie des comptes 65734 de transferts « *aux autres collectivités* » des opérateurs de l'État soumis à la comptabilité publique retenus dans le périmètre de la mission, hors ASC, s'élevaient à 1,87 Md€ en 2023. La DGFIP ne dispose pas des données des versements imputés sur les comptes 65734 de l'ASC pour les années postérieures à 2021. France compétences et France travail étant soumis à la comptabilité privée, la DGFIP ne dispose pas des données relatives à leurs dépenses d'intervention en faveur des autres collectivités (cf. tableau 1).

¹⁰ Ces financements prennent la forme de subventions pour charges de service public (46 %), de subventions pour charges d'investissement, de dotations en fonds propres, de transferts et de taxes affectées.

¹¹ Pour 3 des 434 opérateurs de l'État concernés, à savoir la Cinémathèque française, le GIP Les entreprises s'engagent et Ensemble intercontemporain, leur budget initial pour 2024 n'est pas disponible dans le jaune budgétaire.

¹² Dont les six agences de l'eau, qui sont comptabilisées individuellement.

Annexe III.B

Hors ASC, ces dépenses sont en hausse de 444,16 M€ (+ 31,13 %) sur la période 2020-2023, portées par la hausse des dépenses de l'ANR (+ 313,13 M€).

Tableau 1 : Dépenses d'intervention en faveur des autres collectivités imputées sur les comptes 65734 des opérateurs de l'État sous revue (en M€)

Opérateur	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 (prév.)
France Compétences	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
France Travail	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
ANR	472,42	652,25	646,01	659,85	912,52	944,12	972,98	1 021,20
ASC	438,51	507,7	515	445,15	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
ANS	N.A.	N.A.	137,46	234,07	277,02	294,11	286,54	296,40
ADEME	147,07	154,35	160,5	175,95	145,96	202,42	218,34	284,25
OFB	N.A.	N.A.	N.A.	183,71	184,5	196,75	211,56	229,42
Agences de l'eau	100,33	133,83	156,38	173,4	146,21	159,82	181,72	193,46

Source : Mission, à partir des données comptables DGFIP issues des dépenses inscrites au débit de la balance de sortie des comptes 65734 consolidés de transferts « aux autres collectivités ». Légende : prév.-prévisionnel ; N.A.-non applicable ; N.D.-non disponible.

Annexe III.B

Tableau 2 : Les 21 opérateurs dont le budget de dépenses d'intervention pour 2024 est le plus élevé

Opérateur	Libellé programme budgétaire	N°	Charges d'intervention (en k€)	Identification dans le PAP des associations financées (O/Partiellement/ N)	Financement d'associations (O/ N)¹³
France Compétences	Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	103	15 103 948	Partiellement	O
AFITF-Agence de financement des infrastructures de transport de France	Infrastructures et services de transport	203	4 613 589	N	N
ANAH-Agence nationale de l'habitat	Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	135	3 810 300	N	N
France Travail	Accès et retour à l'emploi	102	1 995 100	Partiellement	O
Six agences de l'eau	Paysages, eau et biodiversité	113	1 929 672	N	O
ENIM-Établissement national des invalides de la marine	Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	197	1 510 452	N	O
ANR-Agence nationale de la recherche	Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	172	1 256 093	N	O
ADEME-Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie	Prévention des risques	181	892 073	N	O
CNC-Centre national du cinéma et de l'image animée	Livre et industries culturelles	334	712 467	N	O
ASC-Agence du service civique	Jeunesse et vie associative	163	560 846	N	O
ANS-Agence nationale du sport	Sport	219	470 384	N	O
FranceAgriMer	Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt	149	452 038	Partiellement	O
CGLLS-Caisse de garantie du logement locatif social	Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	135	440 385	O	O
FNAP-Fonds national des aides à la pierre	Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	135	379 590	N	N
SGP-Société des Grands Projets	Infrastructures et services de transport	203	356 751	N	N
OFB-Office français de la biodiversité	Paysages, eau et biodiversité	113	296 263	Partiellement	O

¹³ D'après l'analyse menée par la mission.

Annexe III.B

Source : Mission d'après le jaune budgétaire annexé au PLF pour 2025 sur les opérateurs de l'État, les PAP des programmes correspondants et les sites Internet des opérateurs. Légende : O-oui ; N-non ; AE-autorisations d'engagement ; CP-crédits de paiement.

3. Avec plus de 12 Md€ en 2023, le soutien budgétaire des opérateurs de l'État en faveur des associations pourrait être mieux maîtrisé

3.1. Le financement des associations par les opérateurs de l'État sous revue s'élevait à près de 12,7 Md€ en 2023, en hausse de plus de 5 Md€ par rapport à 2020

En 2023, le financement des actions menées par des associations par les opérateurs de l'État sous revue s'élevait à 12,69 Md€, soit une hausse de plus de 5 Md€ par rapport à 2020 (cf. tableau 3). Cette hausse est principalement due aux hausses des financements aux associations des opérateurs suivants :

- ◆ France compétences : + 4,77 Md€. À lui seul, France compétences concentre 90 % des crédits versés en 2023 par les opérateurs de l'État aux associations, dont 10,47 Md€ versés aux OPCO ;
- ◆ ANS : + 61,86 M€. L'ANS concentre 2,2 % des dépenses versées en 2023 ;
- ◆ agences de l'eau : + 54,63 M€. Elles concentrent 1,0 % des dépenses versées.

En excluant le financement par France compétences des opérateurs de compétences (OPCO) pour un montant de 10,47 Md€ en 2023, les opérateurs de l'État étudiés par la mission ont alloué 2,22 Md€ aux associations en 2023.

En 2024, les dépenses prévisionnelles de 12,14 Md€ sont en légère baisse (- 550 M€) par rapport à l'exécuté 2023, en raison de la baisse des dépenses prévisionnelles de France compétences (- 620 M€), des agences de l'eau (- 26 M€) et de l'ANR (- 7 M€) aux associations.

Tableau 3 : Évolution des dépenses aux associations des opérateurs de l'État sous revue (en M€)

Opérateur	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 (prév.)
France Compétences	N.A.	N.A.	1 489,7	6 644,6	6 112,9	11 192,5	11 417,4	10 797,4
France Travail	153	190,8	263,3	281,9	691,3	616,8	654,8	700,7
ANS	N.A.	N.A.	128,8	221,8	275,5	290,8	283,6	294,0
Agences de l'eau	80,4	70,3	66,7	67,3	67,3	71,1	121,9	96,1
ADEME	51,3	51,2	59,7	64,8	67,7	68,7	77,5	120,2
ANR	46,1	ND	51,9	ND	ND	ND	80,4	73,4
OFB	N.A.	N.A.	N.A.	33,5	37,9	38,4	43,9	50,7
ASC	N.D.	N.D.	2,1	1,9	4,8	6,8	11,0	8,0
Total	330,7	312,3	2 062,1	7 315,8	7 257,5	12 285,1	12 690,5	12 140,5

Source : Mission, à partir des données budgétaires transmises par les opérateurs de l'État sous revue.

3.2. Les dotations de France compétences aux opérateurs de compétences (OPCO) et aux associations de transition professionnelle (AT-Pro) pourraient être optimisées

3.2.1. France compétences a été créé avec l'objectif de centraliser les financements de la formation professionnelle et de l'apprentissage

Unique instance de gouvernance nationale de la formation professionnelle et de l'apprentissage créée le 1^{er} janvier 2019¹⁴ par l'article 36 de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, France compétences est né de la volonté de simplifier et de renforcer la gouvernance nationale par la création d'une instance nationale de référence chargée de centraliser les financements de la formation professionnelle et de l'apprentissage.

Le développement de l'apprentissage est financé par les ressources de France compétences dont la contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance (CUFPA). Créée par la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, la CUFPA se compose de la contribution à la formation professionnelle (CFP) et de la taxe d'apprentissage (TA). C'est une contribution légale due par les employeurs pour concourir au développement de la formation professionnelle et de l'apprentissage. Dans le but de simplifier la démarche de versement des contributions des entreprises, la collecte de la CUFPA a été transférée, depuis le 1^{er} janvier 2022, des opérateurs de compétences (OPCO), qui ont un statut associatif, à un interlocuteur unique, l'Urssaf (union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales)¹⁵.

Depuis les derniers versements au titre des salaires 2021, les OPCO ne sont plus chargés de la collecte de la CUFPA pour le compte de France compétences, à qui elle la reversait¹⁶. Dans le budget rectificatif pour l'exercice 2024 voté lors du conseil d'administration de France compétences du 16 mai 2024, la CUFPA recouvrée par l'Urssaf et la MSA constituait la principale ressource budgétaire prévisionnelle de France compétences, à hauteur de 10,80 Md€. Cette ressource est ensuite redistribuée par France compétences aux OPCO, associations à gestion paritaire, sous forme de dotations prévues par l'article L. 6123-5 du code du travail, afin de financer des dispositifs de formation professionnelle (cf. partie 3.2.2.).

3.2.2. Les versements de France Compétences aux OPCO (10,5 Md€ en 2023, soit 92 % du total des versements de l'opérateur aux associations), ont été presque décuplées entre 2019 et 2024

France compétences répartit des fonds auprès de divers organismes, dont certains ont le statut d'association déclarée tels que les OPCO et les associations Transitions professionnelles (AT-Pro) qui financent les projets de transition professionnelle (PTP) des salariés.

¹⁴ France Compétences résulte de la fusion du conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CNEFOP), du fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) et de la commission nationale de la certification professionnelle (CNCP).

¹⁵ Transfert de la collecte à la MSA (mutualité sociale agricole) pour les entreprises agricoles.

¹⁶ Cela peut expliquer dans les comptes de France compétences des « contributions OPCO » de l'ordre de 2,7 à 4,6 Md€ entre 2019 et 2021, avant une baisse à 219 M€ en 2022.

France Compétences a alloué en moyenne 69 % (7,94 Md€) de son budget annuel aux associations entre 2019 et 2024, une part portée de 43,70 % en 2019 à 75,84 % en 2024 (cf. tableau 4). Près de 86 % de la hausse du budget de France Compétences (+ 10,83 Md€ sur la période) est imputable à la hausse du budget aux associations (+ 9,31 Md€), multiplié par plus de sept entre 2019 et 2024.

Tableau 4 : Part du budget de France Compétences alloué aux associations (en Md€)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025 (p.)
Budget annuel	3,41	9,82	10,91	15,56	14,67	14,24	14,12
Dont budget alloué à des associations	1,49	6,64	6,11	11,19	11,42	10,80	10,74
Dont budget alloué à des associations (en %)	43,70	67,62	56,00	71,92	77,85	75,84	76,06
Effectif (en ETPT)	59,30	68,80	73,21	81,28	88,68	88,95	91,00

Source : Mission, à partir des données transmises par France Compétences. Légende : p.-prévisionnel.

En 2023, France compétences versait une dotation globale de 11,42 Md€ en direction de trois catégories d'associations, répartie en dotations dont les modalités de calcul sont fixées par décret¹⁷ (cf. tableau 5) :

- ◆ **92,12 % (10,47 Md€) aux opérateurs de compétences (OPCO), une dépense presque décuplée entre 2019 et 2024 (+ 875 %), ce qui s'explique d'une part par une politique volontariste de développement de l'alternance et d'autre part, par un changement du mode de collecte des contributions locales en 2022¹⁸.** Trois types de dotations, votées en conseil d'administration, sont versées par France Compétences, aux OPCO, répartis comme suit :
 - une **dotation socle** issue d'une part de la collecte légale¹⁹ pour le financement des actions de l'alternance (**3,69 Md€ en 2022**) ;
 - en complément de cette dotation socle, la **dotation au titre du dispositif de péréquation interbranches (6,06 Md€ en 2022)²⁰**, systématiquement versée par France compétences sur besoin de trésorerie des OPCO pour couvrir les besoins de financement de leur section alternance et équilibrer cette section de l'OPCO si elle est déficitaire ;
 - une dotation pour le financement de l'aide au plan de développement des compétences au bénéfice des entreprises de moins de cinquante salariés (**dotation PDC-50 salariés**), pondérée par OPCO en fonction, pour 10 % de l'enveloppe du nombre d'entreprises de moins de 50 salariés rattachés à l'OPCO et pour les 90 % restant au nombre de salariés couverts par entreprise concernée en ETP (cf. point 3° c) de l'article L6123-5 du code du travail) ;

¹⁷ Décret n° 2018-1331 du 28 décembre 2018 relatif à l'organisation et au fonctionnement de France compétences.

¹⁸ Jusqu'en 2021, les fonds issus de la collecte des contributions relatives à la formation professionnelle (CUFPA), collectés par les OPCO, étaient conservés à raison de 35 % par ces derniers, tandis qu'ils reversaient le reste à France compétences. Le changement du mode de collecte peut expliquer la baisse des produits de formation des OPCO.

¹⁹ C'est-à-dire issue de la CUFPA, de la contribution supplémentaire à l'apprentissage, du compte personnel de formation des salariés en contrat à durée déterminée.

²⁰ I. 5 de l'article R6123-25 du code du travail : « I.-France compétences (...) détermine le montant des différentes dotations dans les conditions suivantes :

5° Entre 55 % et 83 % pour les dépenses relatives à l'alternance. Ce versement se répartit ainsi :

a) Deux montants affectés aux régions pour le financement respectivement des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'investissement des centres de formation d'apprentis

b) Le solde restant est versé selon les modalités suivantes :

-entre 8 % et 55 % de ce solde aux opérateurs de compétences dans le cadre de la péréquation permettant l'aide à la prise en charge des contrats en alternance selon les besoins des structures au vu de leurs capacités financières et des niveaux de prise en charge déterminées selon les modalités mentionnées à l'article L. 6332-14 ». Cf. également article R6123-31 du code du travail.

Annexe III.B

- ◆ **4,80 % (612,16 M€) aux associations de transition professionnelle (AT-Pro),** répartis en trois types de dotations :
 - dotation pour le **financement des projets de transition professionnelle** dont une dotation supplémentaire au titre du plan de relance en 2022 à hauteur de 100 M€ et une dotation exceptionnelle en 2023 à hauteur de 111 M€ ;
 - depuis 2024, **deux dotations additionnelles pour prévenir l'usure professionnelle (43 M€ en 2024)** qui sont des financements de la caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) transitant par France compétences :
 - une dotation provenant du fonds d'investissement dans la prévention de l'usure professionnelle (**dotation FIPU-26 M€ en 2024**) pour le financement des projets de transition professionnelle ;
 - une dotation pour financer des projets de reconversion professionnelle pour les salariés mobilisant leur compte professionnel de prévention (**dotation C2P**) ;
- ◆ **3,01 % (335,17 M€) à d'autres associations** dont :
 - les contributions aux **fonds d'assurance formation des travailleurs indépendants (FAF TI)**, ressources perçues par France Compétences reversées par les FAF TI à l'euro près aux travailleurs indépendants ;
 - les contributions annuelles au titre du **financement par le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) de l'apprentissage dans la fonction publique territoriale**. Dans le cadre d'une convention avec le CNFPT, France Compétences cofinance les organismes de formation par l'apprentissage (OFA) qui bénéficient de la certification QUALIOPI. Les OFA peuvent avoir un statut associatif.

Tableau 5 : Destination des dépenses de France compétences aux associations (en Md€)

Destination des dépenses	2019	2020	2021	2022	2023	2024 (prév.)	Évolution entre 2019 et 2024
Opérateurs de compétences (OPCO)	1,02	6,06	5,43	10,32	10,47	9,99	+ 875 %
Associations de transition professionnelle (AT-Pro)	0,47	0,45	0,45	0,54	0,61	0,48	+ 3 %
Autres dont FAF TI, CNFPT	0	0,13	0,23	0,34	0,34	0,33	N.A.
Total	1,49	6,64	6,11	11,19	11,42	10,80	+ 625 %

Source : Mission, à partir des données des comptes annuels de 2019 à 2023 et du budget rectificatif de 2024 transmises par France Compétences. Légende : FAF TI-fonds d'assurance formation des travailleurs indépendants ; CNFPT-centre national de la fonction publique territoriale.

Plusieurs optimisations ont été mises en œuvre au cours des dernières années sur la dépense de France compétences aux associations :

- ♦ **pour les OPCO, depuis 2022, une baisse des niveaux de prise en charge du contrat d'apprentissage (NPEC), pour une économie de 1 Md€ cumulés sur les exercices 2022-2024.** En 2022, dans le cadre de l'action de régulation du financement de l'apprentissage, *via* les dotations aux OPCO qui versent les niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage aux centres de formation des apprentis (CFA), une procédure générale de détermination des NPEC a permis de fixer l'ensemble des NPEC issus des branches professionnelles, avec une baisse globale de la dépense au titre des NPEC. France compétences a révisé cette procédure en 2023 en **recommandant une baisse de tous les NPEC supérieurs à l'observation constatée des coûts** en 2024 en ciblant **la recommandation de baisse des NPEC de 10 et de 15 % respectivement sur les niveaux de qualification 6 et 7**, finalement appliquée à hauteur de 10 % sur les deux niveaux concernés (140 M€ d'économies) pour préserver les modèles économiques des CFA et laisser la marge nécessaire aux politiques de branche ;
- ♦ **pour les AT-Pro, la dotation au titre des projets de transition professionnelle (PTP)** a fait l'objet d'une baisse de 65 M€ (-13 %) dans le cadre du budget rectificatif de 2024, voté en mai 2024. Cela fait suite à l'une des pistes d'économies identifiées par un rapport de l'inspection générale des finances (IGF) et de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) de 2024²¹ consistant à supprimer la part de crédits insuffisamment ciblés alloués à AT-Pro en les modulant selon l'âge des bénéficiaires pour une économie de 65 M€ ou selon le niveau de prise en charge des rémunérations pour un potentiel d'économies entre 12,6 M€ et 35 M€.

Proposition n° 1 : Mettre en œuvre les économies documentées sur les dépenses d'apprentissage, gérées par les OPCO²² :

- ♦ **sous réserve de la situation financière des centres de formation d'apprentis, envisager une nouvelle réduction des niveaux de prise en charge ;**
- ♦ **renover le système de financement des contrats en cadrant le niveau de financement de l'État et en renforçant la participation des branches.**

3.2.3. En 2023, les onze OPCO ont reçu 10,45 Md€ de France compétences tandis que les 18 AT-Pro en ont reçu 501 M€ hors dotation exceptionnelle

Dans le cadre de la réforme de la formation professionnelle de 2018, avec la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, France Compétences finance principalement les actions de quatre types d'associations (cf. tableau 6) dont de nouvelles modifiant le paysage associatif en la matière :

- ♦ **onze OPCO représentant 29,7 % du nombre total d'associations financées par l'opérateur mais qui concentrent la majorité des dépenses (cf. *supra*).** Au 1^{er} avril 2019, onze OPCO, chargés d'accompagner la formation professionnelle par secteurs d'activité, ont été agréés en remplacement des anciens organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA). Ils ont pour missions de financer l'apprentissage, d'aider les branches à construire les certifications professionnelles et d'accompagner les petites et moyennes entreprises (PME) pour définir leurs besoins en formation ;

²¹ Cf. la proposition n° 9 du rapport IGF-IGAS, *Revue des dépenses publiques d'apprentissage et de formation professionnelle*, 2024.

²² *Source* : Rapport IGF-IGAS de 2024 de revue des dépenses publiques d'apprentissage et de formation professionnelle. Les économies concernent les propositions 2 et 3 du rapport.

Annexe III.B

- ♦ **18 AT-Pro (48,6 %)**, associations paritaires interprofessionnelles régionales. Créées au 1^{er} janvier 2020, les AT-Pro sont les seuls organismes habilités et agréés par le ministère du travail en remplacement des Fongecif pour assurer la gestion des droits à la formation des salariés via le compte personnel de formation (CPF) et pour **financer les projets de reconversions professionnelles des salariés du privé, dits projets de transition professionnelle (PTP)**, en remplacement du dispositif de congé individuel de formation (CIF) ;
- ♦ **les FAF TI et le CNFPT.**

S'agissant des OPCO et des AT-Pro, les frais de fonctionnement sont encadrés par la DGEFP et les DREETS via les conventions d'objectifs et de moyens triennales.

Tableau 6 : Part des associations parmi les structures financées par France compétences

	2022	2023	2024	2025 (prév.)
Nombre de structures financées par France compétences	76	76	76	76
<i>Dont associations (en nombre)</i>	37	37	37	37
<i>Dont associations (en %)</i>	48,7	48,7	48,7	48,7
<i>Dont OPCO (en nombre)</i>	11	11	11	11
<i>Dont OPCO (en %)</i>	14,5	14,5	14,5	14,5
<i>Dont AT-Pro (en nombre)</i>	18	18	18	18
<i>Dont AT-Pro (en %)</i>	23,7	23,7	23,7	23,7

Source : Mission, à partir des données transmises par France compétences. Légende : OPCO-opérateurs de compétences ; AT-Pro-associations de transition professionnelle.

Tableau 7 : Répartition des financements de France compétences par OPCO en 2023 (en Md€)

	Alternance	Péréquation	PDC-50	Total	Part (en %)
AKTO-OPCO du secteur des services	0,56	1,50	0,11	2,16	21
OPCO Interindustriel-OPCO 2i	0,75	0,54	0,04	1,33	13
Atlas	0,61	0,59	0,04	1,24	12
OPCO des entreprises de proximité-OPCO EP	0,32	0,80	0,12	1,24	12
Opcommerce	0,26	0,69	0,04	0,98	9
OPCO Mobilités	0,30	0,50	0,04	0,84	8
Unifomation-OPCO de la cohésion sociale	0,09	0,68	0,02	0,79	8
OCAPIAT	0,19	0,47	0,05	0,71	7
OPCO Afdas	0,16	0,39	0,02	0,57	5
Constructys-OPCO de la construction	0,23	0,08	0,07	0,37	4
OPCO Santé	0,17	0,04	0,01	0,21	2
Total	3,63	6,27	0,55	10,45	100

Source : Mission, à partir des données de France compétences. Légende : PDC-50- plan développement des compétences au bénéfice des entreprises de moins de cinquante salariés ; OCAPIAT-OPCO pour la coopération agricole, l'agriculture, la pêche, l'industrie agroalimentaire et les territoires.

3.3. Les dépenses de France Travail en direction des associations, en particulier aux OPCO et au réseau Cap Emploi qui concentrent une partie des financements, pourraient être rationalisées

3.3.1. France Travail, opérateur créé au 1^{er} janvier 2024, a vu ses missions d'accompagnement des demandeurs d'emploi et des entreprises renforcées

La loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi prévoit la création au 1^{er} janvier 2024 d'un nouvel opérateur dénommé France Travail en remplacement de Pôle emploi, dont les missions sont renforcées. Cette création répond à un double objectif : proposer un meilleur accompagnement à toutes les personnes qui ne sont pas capables de retrouver seules un emploi et renforcer l'accompagnement des entreprises dans leur processus de recrutement.

Ses missions sont fixées à l'article L. 5312-1 du code du travail. En matière de gouvernance, conformément à l'article L. 5312-7 du code du travail, l'activité de France Travail est retracée dans le cadre de quatre sections budgétaires non fongibles. La section 3 « *intervention* » regroupe les dépenses d'intervention concourant au placement, à l'orientation, à l'insertion professionnelle, à la formation et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi. La plupart des dépenses en faveur des associations relèvent de cette section.

3.3.2. En 2023, France Travail a alloué 655 M€ à des associations, dont la part finançant les OPCO et le réseau Cap Emploi pourrait être rationalisée

En 2024, le budget de France Travail représentait 7,4 Md€²³. En dépit d'une baisse du budget prévisionnel pour 2025 (-420 M€, soit -5,7 %), ce budget a augmenté de près de 30 % depuis 2017. **Les dépenses allouées à des associations s'élevaient à 700 M€ en 2024, représentant 9,5 % du budget annuel de France Travail** (cf. tableau 8).

La hausse des dépenses décaissées par France Travail aux associations (+ 547,7 M€ entre 2017 et 2024) s'explique principalement par des **effets de périmètre** : les données relatives aux aides individuelles à la formation ne sont disponibles qu'à partir de 2021, ce qui explique la hausse de 281,9 à 691,3 M€ des dépenses aux associations entre 2020 et 2021. Sur la période 2021-2024, les financements aux associations sont davantage stables (691,3 M€ en 2021, 700,7 M€ en 2024).

²³ Le budget annuel de France Travail ne porte que sur la gestion propre et n'inclut pas les montants relatifs au mandat de gestion pour le compte de l'État, alors que ces dépenses sont prises en compte dans celles décaissées aux associations.

Tableau 8 : Part du budget de France Travail alloué aux associations (en M€)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025 (prev.)
Budget annuel	5 681,2	5 454,4	5 805,1	6 149,0	6 843,2	7 116,8	7 567,3	7 381,3	6 961,3
Dépenses allouées à des associations	153,0	190,8	263,3	281,9	691,3	616,8	654,8	700,7	N.D.
▪ Dont intervention	127,4	175,7	245,5	257,4	665,4	586,8	625,9	673,6	N.D.
▪ Dont fonctionnement	25,1	14,5	15,1	17,5	14,9	16,5	14,2	15,8	N.D.
▪ Dont mandat de gestion État	0,5	0,6	2,7	6,9	11,0	13,5	14,6	11,3	N.D.
Effectif (en ETPT)	49 918	48 582	48 253	50 128	52 469	52 933	53 310	53 241	53 502

Source : Comptes arrêtés et budget voté pour 2025 pour les données relatives aux dépenses globales et ETPT. Le budget 2025 n'intègre pas les financements régionaux dans le cadre du plan d'investissement dans les compétences car ils ne sont pas connus. Nota bene : les effectifs sont ceux exécutés sous et hors plafond pour les années 2017-2024. Légende : ETPT-équivalent temps plein travaillé.

France Travail n'a pas de compte dédié aux associations. Les dépenses sont comptabilisées selon le plan comptable en fonction de leur nature.

Les principales associations financées par France Travail le sont dans un cadre prédéfini. En 2023, France Travail a alloué 654,8 M€ aux associations, répartis comme suit (cf. tableau 9) :

- ♦ dans le cadre du Plan d'Investissement dans les Compétences (PIC), **France Travail a alloué pour le compte de l'État une enveloppe financière de 141,6 M€ en 2023 (soit 21,6 % des financements aux associations) répartie auprès des onze OPCO**, pour que ceux-ci puissent mettre en place et financer des préparations opérationnelles à l'emploi collectives (POEC), formations répondant aux besoins en recrutement identifiés par la branche professionnelle de l'OPCO et devant ainsi permettre une embauche à l'issue de celle-ci. **Ces OPCO étant déjà financés par l'État, directement par crédits budgétaires ou à travers l'opérateur France Compétences, le financement par France Travail de ces structures pourrait être rationalisé et évalué afin de limiter les risques de doublons de canaux de financements publics.** Dix OPCO sont également financés dans le cadre du programme HOPE (Hébergement Orientation Parcours vers l'Emploi), basé sur une POEC et y associant systématiquement des dépenses d'accompagnement pour des bénéficiaires ayant le statut de réfugié ;
- ♦ le réseau Cap emploi, constitué de 98 structures au statut associatif spécialisées dans l'accompagnement vers l'emploi des personnes en situation de handicap, est financé en partie par des subventions de France Travail, et en partie par l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (AGEFIPH) et le Fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (FIPHP), dans le cadre d'une convention quinquapartite dont l'État est partie. **Le réseau Cap emploi concentrait, en 2023, 18 % des dépenses de l'opérateur à destination des associations (117,6 M€), et 68,9 % de ses subventions aux associations.**

- ces dépenses ont été multipliées par plus de quatre entre 2019 et 2024, en partie du fait de la gestion, depuis 2021, d'une partie des financements de Cap emploi pour le compte de l'AGEFIPH et du FIPHP. La partie directement financée par France Travail, et non gérée pour le compte de tiers, s'élève à 35 M€ (sur 127 M€) en 2024. Le coût de suivi des demandeurs d'emploi²⁴ varie fortement entre les structures départementales de Cap emploi, avec un coût de suivi par demandeur d'emploi allant de 635 € à 2 392 €, pour un coût moyen de 1 264 €. **Une harmonisation de ces coûts est donc envisageable ;**
- de plus, étant donné les similitudes d'offre d'accompagnement entre France Travail et les structures Cap emploi, ces derniers ont entrepris depuis 2017 un rapprochement dans l'optique de simplifier le parcours des demandeurs d'emploi en situation de handicap (personnel spécialisé au sein de l'opérateur, système d'information unique). Ce rapprochement a fait l'objet, fin 2024, d'une évaluation de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), dont les recommandations devraient être intégrées, selon France Travail, à la prochaine convention quinquennale ;
- ♦ **les missions locales, chargées de l'insertion professionnelle et sociale des jeunes de 16 à 25 ans, concentraient, en 2023, 7,4 % des financements de France Travail en faveur des associations (48,3 M€),** et 28,3 % de ses subventions aux associations. Ces financements ont augmenté de 6,3 % entre 2019 et 2024 ;
- ♦ les subventions aux associations, hors Cap emploi et missions locales, sont minoritaires (0,8 % des dépenses à destination des associations, 2,9 % des subventions aux associations, en 2023).

Les aides individuelles à la formation représentent 14,2 % des financements aux associations en 2023 (soit 93 M€ en 2023, mais 81,4 M€ en 2024), et ne répondent pas à une logique de financement institutionnalisé de réseaux associatifs. Ces aides visent à couvrir les frais pédagogiques des formations des demandeurs d'emploi validées dans le cadre de leur projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE), lorsque ces frais ne sont pas pris en charge par les autres dispositifs de financement existants (des OPCO ou des collectivités territoriales). Les associations dispensant la formation voient donc leurs frais pris en charge par France Travail. Ces aides ont baissé de 49,2 % entre 2021 et 2024.

De plus, France Travail est chargé du financement de certaines **aides à l'emploi** bénéficiant au secteur associatif :

- ♦ **les aides forfaitaires à l'employeur (AFE),** aides à l'emploi financées en compte propre par France Travail, représentaient 0,7 % des financements octroyés aux associations en 2023 (4,8 M€) ;
- ♦ **les aides à l'emploi gérées pour le compte de l'État** dont les dispositifs d'emplois francs, les aides forfaitaires embauches, l'aide à l'insertion dans l'activité économique et l'aide à l'embauche des demandeurs d'emploi de longue durée, qui représentaient 2,2 % des financements octroyés aux associations en 2023 (14,6 M€).

Enfin, France Travail rémunère des associations dans le cadre de la **commande publique**, à hauteur de 230,1 M€ en 2023, soit 35,2 % des financements accordés aux associations, principalement via des achats en section d'intervention de l'opérateur.

²⁴ Mesuré par le budget de la structure Cap emploi divisé par le nombre de demandeurs d'emplois suivis.

Tableau 9 : Financement de France Travail aux associations, pas dispositif (en M€)

Type de dépenses (en M€)	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Total des dépenses aux associations	153	190,8	263,3	281,9	691,3	616,8	654,8	700,7
Dont subventions	77	84,9	84,1	85,2	167,1	169,9	170,8	183,4
▪ Dont Cap emploi	26,6	32,4	30,6	30,9	110,8	113,4	117,6	127,1
▪ Dont Missions locales	46,4	47	47,3	46,6	47,8	47,8	48,3	50,3
▪ Dont actions locales subventionnée	1,7	2,5	3,2	6,1	5,5	3,9	1,8	2,4
▪ Autres subventions	2,3	3	3	1,7	3	4,8	3	3,6
Dont appels à projets (AAP)	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
Dont commande publique (S3+ S4)	74	65,3	76,2	73,7	109	208,2	230,1	218,7
▪ Dont achat section intervention-S3	48,9	50,8	61,1	56,2	94,1	191,7	215,8	202,9
▪ Dont achat fonctionnement-S4	25,1	14,5	15,1	17,5	14,9	16,5	14,2	15,8
Dont aides à l'emploi	2	3,1	7,5	11,4	15,4	18,1	19,4	16,4
▪ En comptes propres-AFE	1,5	2,5	4,8	4,4	4,4	4,6	4,8	5,1
▪ En mandat de gestion État	0,5	0	2,7	6,9	11	13,5	14,6	11,3
Dont OPCO-POEC	0	37,5	95,5	111,6	239,7	121,8	141,6	200,8
Dont aides individuelles formation	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	160,1	98,8	93	81,4

Source : Mission, à partir des données transmises par France Travail. *Note* : AFE : Aide forfaitaire à l'employeur ; OPCO-opérateur de compétences ; POEC-préparation opérationnelle à l'emploi collective ; n.s. : non significatif ; N.D. : non disponible.

Étant donné la multiplicité des dispositions et des financeurs d'associations dans le cadre de la politique de l'emploi, il conviendrait de s'assurer d'un dialogue accru entre les financeurs publics, mais aussi avec les OPCO, dans le cadre, par exemple, du comité national pour l'emploi et de ses déclinaisons régionales.

Proposition n° 2 : Évaluer les risques de doublons de financements et renforcer les synergies de cofinancements de ces dispositifs par l'État et les opérateurs.

3.3.3. Les OPCO, les missions locales et le réseau Cap Emploi concentraient 50 % des financements de France Travail aux associations en 2023

France Travail a financé 7 714 associations en 2023, un nombre en hausse de 134 % depuis 2019. Cette hausse est due à une augmentation des associations financées dans le cadre des aides à l'emploi, mais surtout à une comptabilisation du nombre d'associations financées par les aides individuelles à la formation depuis 2021, par manque de données fiables pour les années antérieures (2 386 associations en 2023). Dès lors, en neutralisant l'effet d'une meilleure comptabilisation des associations, entre 2021 et 2024, le nombre d'associations financées par France Travail a crû de 3,8 %.

Si le nombre d'associations financées est en majorité porté par les aides à l'emploi, les aides individuelles de formations, et la commande publique (cf. tableau 10), les associations subventionnées ainsi que les OPCO reçoivent un montant moyen de financement par association plus élevé : 118,0 M€ pour les OPCO, 12,3 M€ pour les associations Cap emploi, 1,1 M€ pour les missions locales en 2023. Ainsi, **les OPCO, les missions locales et le réseau Cap emploi concentrent 50,0 % des financements de France Travail aux associations.**

Enfin, les subventions inférieures à 23 000 € représentent moins de 1 % du montant de la dépense en faveur des associations de France Travail.

Tableau 10 : Structures associatives financées par France Travail (en nombre de structures)

Type de dépenses	2017	2019	2020	2021	2023	2024
Total associations financées	2175	3174	3964	7165	7714	7440
Dont subventions	575	683	698	702	686	709
▪ Dont Cap emploi	11	102	102	97	96	95
▪ Dont Missions locales	427	418	418	426	423	423
▪ Dont actions locales subventionnée	107	155	160	151	121	149
▪ Autres subventions	30	8	18	28	46	42
Dont appels à projets (AAP)	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
Dont commande publique (S3+S4)	1296	1385	1221	1237	1414	1587
▪ Dont achat section intervention-S3	276	273	376	480	556	537
▪ Dont achat fonctionnement-S4	1020	1112	845	757	858	1050
Dont aides à l'emploi	304	1092	2026	2744	3216	2833
▪ En comptes propres-AFE	197	423	446	477	470	488
▪ En mandat de gestion État	107	669	1580	2267	2746	2345
Dont OPCO-POEC	0	14	19	13	12	11
Dont aides individuelles formation	N.D.	N.D.	N.D.	2469	2386	2300

Source : Mission, à partir des données transmises par France Travail. *Note* : AFE : Aide forfaitaire à l'employeur ; OPCO-opérateur de compétences ; POEC-préparation opérationnelle à l'emploi collective ; n.s. : non significatif ; N.D. : non disponible.

Tableau 11 : Dispersion des financements au titre des subventions (en €)

	2017	2019	2023	2024
Nombre de subventions en-dessous du seuil de 23 000 €	114	135	113	126
% du total	23,94%	22,73%	23,80%	25,38%
Montant des subventions en-dessous du seuil de 23 000 €	723 855 €	997 722 €	1 041 348 €	1 201 878 €
% du total	0,94%	1,19%	0,61%	0,66%

Source : Mission, à partir des données transmises par France Travail.

3.4. Les dépenses de l'ANS aux fédérations sportives dont celles au titre des projets sportifs fédéraux (PSF), très dynamiques, pourraient être réduites dans le contexte de l'après-jeux olympiques et paralympiques

3.4.1. L'ANS finance de multiples dispositifs de soutien au sport, qui gagneraient à être rationalisés, et dont les porteurs de projet sont essentiellement des fédérations sportives

Créée par l'arrêté du 20 avril 2019 portant approbation de sa convention constitutive et confortée par la loi n° 2019-812 du 1^{er} août 2019, l'Agence nationale du sport (ANS), rattachée au programme 219 « Sport », constituée par nouvel arrêté du 4 octobre 2019 sous la forme d'un groupement d'intérêt public (GIP), a remplacé le centre national de développement du sport (CNDS). Sa gouvernance renouvelée associe l'État, le mouvement sportif, les collectivités territoriales et le monde économique, répartis en quatre collèges. Ses missions, définies à l'article L.112-10 du code du sport, consistent à développer l'accès à la pratique sportive pour toutes et tous, à favoriser le sport de haut niveau (SHN) et la haute performance sportive et à veiller à la cohérence entre les projets sportifs territoriaux (PST) et les projets sportifs des fédérations (PSF).

Les activités de l'ANS s'articulent autour de plusieurs dispositifs, décrits ci-après, qui bénéficient directement ou indirectement aux fédérations sportives qui ont un statut associatif.

Les PSF et les PST ont pour objectif de faire du sport un levier d'éducation, d'insertion, de santé, d'inclusion et de développement des pratiques durables, avec pour cible, depuis 2024, une hausse de trois millions du nombre de pratiquants sportifs supplémentaires d'ici 2027 tout en favorisant un accueil de qualité dans les clubs au cours de la saison sportive 2024-2025²⁵ :

- ◆ **les PSF** sont mis en œuvre par 104 fédérations et par le comité national olympique et sportif français (CNOSF). Le budget initial pour 2025 adopté par le conseil d'administration de l'ANS du 28 novembre 2024 s'élève à 70 M€ en autorisation d'engagement, soit une baisse par rapport aux dépenses de 2024 (80 M€) en crédits de paiement. Chaque PSF déposé doit intégrer au moins deux priorités nationales de politiques publiques du sport suivantes par action déposée :
 - l'inclusion par le sport ;
 - la féminisation de la pratique sportive, de l'accès aux responsabilités et de l'encadrement ;
 - le développement des actions en faveur de la pratique parasport ;
 - la lutte contre toutes les formes de violences dans le sport ;
 - l'accession territoriale au sport de haut niveau ;
 - le sport santé ;
 - et l'adaptation des pratiques sportives au changement climatique ;
- ◆ **les PST.** Les premiers PST adoptés couvrent la période 2022-2027. Le montant des crédits attribués au titre des PST s'élève à 69,7 M€ pour 2025 en AE, répartis entre le soutien de la professionnalisation du mouvement sportif (52,8 M€), l'accompagnement du déploiement des PST et le soutien des actions liées aux politiques publiques du sport (12,8 M€) et le financement des actions menées en Corse, Polynésie française, Wallis-et-Futuna, Saint-Pierre et Miquelon et Nouvelle-Calédonie (4,1 M€).

Dans le cadre du volet « *développement des pratiques sportives pour toutes et tous* », le **programme d'intervention en matière d'équipements structurants et de matériaux lourds dispose de crédits de 18,6 M€ votés pour 2025²⁶** en AE. Trois dispositifs sont gérés au niveau national : équipements sportifs financés dans un cadre contractuel (7,3 M€), projets sportifs et territoriaux spécifiques finançant de l'équipement sportif (maximum 1,5 M€) et équipements sportifs dédiés au développement de la pratique parasportive (minimum 2,5 M€). Les crédits alloués au plan de développement des équipements sportifs structurants et matériels lourds en outre-mer (7,3 M€) sont déconcentrés.

Le **Plan 5 000 équipements Génération 2024**, initié en 2024, qui s'inscrit dans la continuité du **plan « 5 000 terrains de sport » (2022-2023)** qui a permis le financement de 5 500 terrains, vise à soutenir la création, la rénovation ou l'aménagement de 5 000 équipements supplémentaires, dont 3 000 équipements de proximité, 1 500 cours d'école actives et sportives et 500 équipements structurants (aquatiques, etc.) d'ici 2027²⁷. Doté d'un budget de 300 M€ sur trois ans (2024-2026), ce plan a permis de financer 2 980 projets d'équipements sportifs en 2024. Le budget pour 2025 relatif à ce plan s'élève à 99,6 M€ en AE.

²⁵ Notes de service n° 2025-DFT-01 du 11 mars 2025 de l'ANS relative aux projets sportifs fédéraux (PSF) pour l'année 2025 ; n° 2025-DFT-04 du 24 mars 2025 de l'ANS relative aux projets sportifs territoriaux (PST) pour l'année 2025.

²⁶ Note de service n° 2025-ES-02 du 12 mars 2025 de l'ANS relative au programme d'intervention en matière d'équipements structurants (hors Plan 5 000-Génération 2024).

²⁷ Note de service de l'ANS du 12 mars 2025 relative au Plan 5 000 équipements Génération 2024.

Une part majoritaire de l'enveloppe est transférée aux délégués territoriaux de l'Agence, les préfets de région, qui s'appuient sur les services déconcentrés régionaux et départementaux (DRAJES et SDJES) pour gérer de manière territorialisée ces crédits.

L'ANS dispose d'une stratégie et d'objectifs de financement de projets de développement, d'investissement ou de haute performance sportives, dont les porteurs de projets sont principalement des fédérations sportives ou associations. Au titre de sa mission de développement de l'accès à la pratique sportive pour toutes et tous, l'ANS n'a pas de stratégie différenciée de financement entre les porteurs de projets, selon leur forme juridique (association, collectivité territoriale ou autre). **L'ANS porte et finance un nombre important de dispositifs au titre de ses deux missions principales, que l'IGÉSR recommandait de réduire pour renforcer la lisibilité d'ensemble de l'action publique²⁸ :**

- ◆ au titre du **volet « *développement de l'accès à la pratique sportive pour toutes et tous* » et de gardien de la cohérence entre les PST et les PSF** :
 - **aides à l'investissement** pour l'acquisition, la création ou la rénovation d'équipements et matériels sportifs par des fédérations ou structures affiliées ;
 - **aides à la création et la pérennisation d'emplois** sportifs, sociaux-sportifs et d'agents de développement, afin de structurer les fédérations ;
 - **subventions et contrats de développement pluriannuels** de soutien aux projets de développement des fédérations, y compris dans le cadre du soutien aux PSF ;
 - **financement d'actions spécifiques locales** de soutien aux PST, répondant à des besoins issus des territoires, en lien avec les priorités des politiques publiques nationales, notamment le développement des savoirs sportifs fondamentaux, et les publics prioritaires ou territoires carencés ;
 - **appels à projets (AAP) annuels** mis en place sur des priorités stratégiques de développement des fédérations et structures associées :
 1. **l'AAP national « *Impact 2024* »**, hérité des jeux Olympiques et Paralympiques 2024, et mené, depuis 2020, en partenariat avec des collectivités et entreprises partenaires, vise à promouvoir l'innovation sociale et environnementale par le sport (dotation de 3,15 M€ pour 2024) ;
 2. **le Fonds d'aide à la production audiovisuelle**, créé en 2014 et renforcé depuis 2019 par l'Agence (dotation de 2,5 M€ pour 2024), vise à promouvoir les disciplines, performances, ou modalités de pratiques peu visibles médiatiquement, par exemple le sport féminin et le parasport notamment ;
- ◆ au titre du **volet visant à « *favoriser le SHN et la haute performance sportive* »** :
 - dans le cadre de la stratégie « Ambition Bleue » et en fonction des axes prioritaires d'intervention au titre de cette stratégie, l'ANS soutient, via **le dispositif des contrats de performance olympique et paralympique et de performance durable**, les projets de performance des fédérations sportifs. Depuis 2024, le **programme d'accession nationale**, l'un des deux programmes des projets de performance fédéraux (PPF), ayant pour objectif la préparation des potentiels nationaux en vue d'une intégration au programme d'excellence des PPF, est intégré aux contrats de performance durable, pour garantir une meilleure cohérence dans le soutien global au projet de performance des fédérations. L'ANS finance les structures d'accueil de ce programme (pôles espoir, centres régionaux, etc.) ;

²⁸ Rapport de l'IGÉSR n° 23-24 009B de juin 2024 remis à Madame la ministre des sports et des jeux Olympiques et Paralympiques sur *l'aide au développement de la pratique sportive apportée aux fédérations sportives agréées par l'Agence nationale du sport dans le cadre des projets sportifs fédéraux*.

- via le **dispositif des emplois SHN**, l'ANS alloue des subventions aux clubs sportifs visant à financer l'emploi de SHN ou d'entraîneurs sportifs et aux fédérations éligibles si les entraîneurs et athlètes sont identifiés comme prioritaires ;
- le financement de fédérations pour des **équipements sportifs structurants** d'excellence à destination de la haute performance, dans le cadre d'une enveloppe spécifique dédiée jusqu'en 2023 ;
- dans le cadre du dispositif du **soutien à l'outre-mer**, l'ANS finance des fédérations déployées en outre-mer afin de soutenir et développer les projets de haute performance sur l'ensemble des territoires ultramarins.

3.4.2. Les dépenses de l'ANS en faveur des fédérations et associations sportives (294 M€ en 2024), très dynamiques (+ 128 % depuis 2019), sont notamment portées par la hausse des dépenses (+43 M€) au titre des projets sportifs fédéraux (PSF)

En 2023, l'ANS a alloué un budget de 283,6 M€ de financements à des associations, soit 67,25 % de son budget annuel (421,8 M€). Ce budget alloué aux associations est en hausse de 154,85 M€ (+ 120,24 %) depuis la création de l'ANS en 2019 mais sa part dans le budget annuel de l'ANS a diminué, de 75,70 % en 2019 à 67,25 % en 2023, dans un contexte d'effectifs de l'agence en hausse (+ 49,20 équivalents temps plein-ETP, cf. tableau 12).

Tableau 12 : Part du budget de l'ANS alloué aux associations (en M€)

	2019	2021	2023	2025 (p.)
Budget annuel	170,11	348,59	421,76	481,7
Dont budget alloué à des associations	128,78	275,51	283,63	290,2
Dont budget alloué à des associations (en %)	75,70	79,04	67,25	60,24
Effectif (en ETP)	28,00	56,67	77,20	83,61

Source : Mission, à partir des données budgétaires en crédits de paiement transmises par l'ANS. *Légende* : p.-prévisionnel.

En 2024, l'ANS a alloué 294,02 M€ de dépenses en CP aux fédérations et associations sportives, une part en hausse de 128 % depuis 2019 (cf. tableau 13). La hausse des dépenses de l'ANS aux fédérations et associations est principalement imputable à :

- ♦ la hausse (+74,63 M€) des dépenses au titre des **contrats de performance**, passant de 2,91 M€ en 2019 à 77,54 M€ en 2024 ;
- ♦ la hausse (+ 42,62 M€) des **dépenses au titre des PSF**, de 37,45 M€ en 2019 à 80,07 M€ en 2024, liée à la montée en charge des PSF à compter de 2019 jusqu'à sa généralisation en 2023, dans le cadre de l'instauration d'une nouvelle gouvernance du sport qui vise à responsabiliser les fédérations sportives dans leur structuration interne et la déclinaison territoriale de leur stratégie de développement ;
- ♦ la hausse (+ 15,76 M€) des dépenses de **subventions d'équipement**, de 2,71 M€ en 2019 à 18,47 M€ en 2024.

Tableau 13 : Montant des financements alloués par l'ANS aux associations (en M€)

Type de dépenses	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution entre 2019 et 2024
Subventions « Développement » hors emploi hors équipement	73,30	112,09	147,96	145,15	130,34	141,30	+ 93 %

Annexe III.B

Type de dépenses	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution entre 2019 et 2024
▪ Dont projets sportifs fédéraux (PSF)	37,45	63,32	80,79	80,98	74,96	80,07	+ 114 %
▪ Dont projets sportifs territoriaux (PST)	27,99	4,56	6,85	10,86	10,74	12,10	- 57 %
▪ Dont appels à projet (AAP)	4,83	3,45	6,35	8,62	7,56	8,49	+ 76 %
▪ Dont appels à manifestation d'intérêt (AMI)	0	0	0	0	0	N.D.	NA
▪ Dont Développement autres subventions hors équipements hors emploi de la part territoriale	3,04	40,76	53,97	44,68	37,08	39,65	1 204 %
Subventions d'équipement	2,71	3,01	5,85	7,52	10,87	18,47	+ 582 %
Aides à l'emploi de la part territoriale	49,37	45,97	53,01	58,73	49,31	48,11	- 3 %
▪ Dont emplois socio-sportifs	NA	NA	NA	NA	NA	6,58	NA
▪ Dont emplois relance	NA	NA	15,84	22,02	2,14	0	NA
▪ Dont emploi Campus 2023	NA	NA	NA	NA	2,84	2,59	NA
▪ Dont autres emplois et apprentissage	49,37	45,97	37,17	36,72	44,34	38,94	- 21 %
« Haute Performance » hors équipements	3,41	60,69	68,69	79,44	93,10	86,14	+ 2 426 %
▪ Dont contrats de performance	2,91	56,26	64,21	72,15	71,85	77,54	+ 2 565 %
▪ Dont programme accession	0,50	4,44	3,79	3,85	3,88	3,85	+ 670 %
▪ Dont emplois SHN			0,53	2,47	3,98	3,53	NA
▪ Dont Outre-mer			0,18	0,97	0,90	1,21	NA
▪ Dont Matériel COJO					12,5		NA
Total des dépenses aux associations	128,78	221,77	275,51	290,84	283,63	294,02	+ 128 %

Source : Mission, à partir des données budgétaires en crédits de paiement transmises par l'ANS.

Les dépenses d'intervention, incluant des dépenses aux associations, sont imputées sur les trois subdivisions du compte 65734 suivantes (cf. tableau 14) :

- ♦ **657341 Subventions équipements autres entités** : pour subventionner la construction ou la rénovation d'équipements sportifs. Ces dépenses ont presque quadruplé entre 2019 et 2023 ;
- ♦ **657342 Subvention fonctionnement part territoriale autres entités** : pour les subventions hors équipements à l'échelle des territoires (+22 % entre 2019 et 2023) ;

- ♦ **657343 Subventions de fonctionnement part nationale autres entités** : pour les subventions hors équipement à l'échelle nationale. Ces dépenses ont été multipliées par près de sept entre 2019 et 2023.

Les dépenses de fonctionnement sont imputées sur les différents comptes de classe 6 en fonction de l'objet de la dépense (et non pas en fonction de la forme juridique du destinataire de la dépense).

Tableau 14 : Évolution et répartition des dépenses d'intervention de l'ANS par compte (en M€)

Numéro de compte	2019	2020	2021	2022	2023	2024 (prév.)
657341	2,78	3,36	5,537	7,52	10,87	18,47
657342	114,97	129,56	157,32	155,24	140,31	143,29
657343	19,70	101,15	114,33	131,35	135,36	134,64
Total	137,46	234,07	277,02	294,311	286,54	296,40

Source : Mission, à partir des données comptables DGFIP (comptes et sous-comptes 65734). Nota bene : il s'agit des dépenses inscrites au débit de la balance de sortie des comptes 65734 de transferts « aux autres collectivités ». Légende : prév.-prévisionnel.

L'ANS a dématérialisé le processus de demandes de subventions attribuées au titre de sa mission de haute performance, ce qui permet de faciliter l'instruction des dossiers. Des outils de pilotage (Vis'Or) ont été mis en place pour renforcer la visibilité et l'analyse des crédits alloués. **Toutefois, l'ANS n'identifie pas de pistes d'économies sur ses financements aux fédérations et associations.**

Dans son rapport de 2024²⁹, l'IGÉSR interrogeait l'articulation entre les priorités ministérielles et les orientations des PST et celle des PSF. Elle soulignait des doublons potentiels en termes de publics bénéficiaires et d'actions prioritaires, qu'il convenait de réexaminer et de clarifier dans le cadre de la préparation de la future convention d'objectifs et de moyens (COM) pour la période 2025-2027.

La ventilation par l'ANS des droits de tirage sur les financements alloués aux fédérations repose sur les propositions des fédérations sportives au regard de la stratégie fédérale qu'elles portent. L'ANS a mis en place en 2023 un système d'évaluation de l'évolution du nombre de licenciés et de l'atteinte d'objectifs en termes de publics cibles par fédération. En 2024, l'ANS a alloué une part variable des financements (2 M€) dans une logique de bonus/malus (fourchette variant de 3 à 15 %) aux fédérations sportives au titre des PSF. **Malgré le renforcement de la démarche d'évaluation interne par l'ANS de l'efficacité et de l'efficience des fonds alloués aux fédérations sportives dans le cadre des PSF, celle-ci reste limitée.** Les ressources humaines en charge au sein de l'ANS de l'attribution des PSF sont très limitées (5 ETPT). Le rapport IGÉSR invitait à poursuivre et amplifier la démarche consistant à rééquilibrer les dotations annuelles relatives aux PSF en déterminant une part socle fondée sur des critères objectifs actualisés et une part variable sous forme de bonus / malus qui soit significative³⁰. La présente mission partage les constats et recommandations formulés par l'IGÉSR.

²⁹ Recommandation n° 2 du rapport de l'IGÉSR n° 23-24 009B de juin 2024 remis à Madame la ministre des sports et des jeux Olympiques et Paralympiques sur l'aide au développement de la pratique sportive apportée aux fédérations sportives agréées par l'Agence nationale du sport dans le cadre des projets sportifs fédéraux.

³⁰ Recommandation n° 3 du rapport de l'IGÉSR n° 23-24 009B de juin 2024 remis à Madame la ministre des sports et des jeux Olympiques et Paralympiques sur l'aide au développement de la pratique sportive apportée aux fédérations sportives agréées par l'Agence nationale du sport dans le cadre des projets sportifs fédéraux.

Par ailleurs, l'ANS n'évalue pas le niveau de trésorerie des clubs sportifs et ligues financées dans le cadre des PSF. L'un des enjeux soulevés par l'ANS³¹ consiste à **recentrer, optimiser et cibler davantage les financements en fonction des publics cibles et des priorités de couverture territoriale portées par le ministère en charge du sport**.

Dans ce cadre, la mission préconise de renforcer la démarche d'évaluation de l'efficacité et de l'efficience des fonds publics alloués aux fédérations, ligues et clubs sportifs, en tenant compte de l'atteinte des objectifs nationaux et du niveau de trésorerie de ces associations.

Proposition n° 3 : Dans le cadre de la convention d'objectifs et de moyens pour la période 2025-2027 de l'ANS :

- renforcer l'articulation entre les priorités ministérielles et les dispositifs portés par l'ANS conformément au rapport de l'IGÉSR
- et amplifier l'optimisation et la modulation de la répartition de la dotation annuelle relative aux PSF entre fédérations sportives, en fonction de critères objectifs relatifs à l'impact du PSF sur la progression du nombre de licenciés, aux résultats de l'évaluation de la performance des actions soutenues par les fédérations et de l'atteinte des objectifs de politique publique par les fédérations [ANS].

3.4.3. Parmi les associations financées par l'ANS en 2023 au titre de sa mission de développement des pratiques sportives, 76 % étaient des clubs sportifs

Au titre de sa mission de développement des pratiques sportives pour toutes et tous, l'ANS a financé 17 706 structures en 2023, dont 99,11 % sont des associations : 76,04 % sont des clubs sportifs, 17,27 % sont des comités départementaux et 6,74 % des ligues ou comités régionaux (cf. tableau 15). Le nombre de structures associatives financées est en hausse de 36,58 % depuis 2019. **Les fédérations doivent attribuer au moins 50 % de leur enveloppe de crédits PSF à des clubs qui leur sont affiliés.** L'objectif, qui n'avait pas été atteint en 2023 (47 %) l'a été en 2024 (50,54 %)²⁵. 53 % des crédits attribués aux clubs ont concerné des clubs situés en territoires carencés quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV)/ zone de revitalisation rurale (ZRR).

Au titre de sa mission de haute performance sportive, l'ANS a financé 625 structures, dont 48,64 % de ligues ou comités régionaux, 40,00 % de clubs sportifs et 10,56 % de fédérations (cf. tableau 16).

Tableau 15 : Nombre de fédérations parmi les structures financées par des crédits territoriaux de l'ANS au titre de sa mission de développement des pratiques sportives

	2019	2021	2023
Nombre de structures financées par l'ANS	12 966	17 505	17 706
▪ Dont associations (toutes structures confondues)	12 848	17 324	17 548
▪ Dont clubs sportifs	8 913	13 282	13 344
▪ Dont comités départementaux	2 931	2 996	3 030
▪ Dont ligues ou comités régionaux	1 027	1 051	1 183

Source : Mission, à partir des données OSIRIS de l'ANS.

³¹ Source : Entretien du 27 mars 2025 avec l'ANS.

Tableau 16 : Nombre de fédérations parmi les structures financées par l'ANS au titre de sa mission de haute performance sportive

	2019	2021	2023
Nombre de structures financées par l'ANS	151	638	625
▪ Dont fédérations	59	59	66
▪ Dont ligues ou comités régionaux	80	441	304
▪ Dont comités départementaux	0	7	5
▪ Dont clubs sportifs	9	131	250
▪ Dont autres associations	3	0	0

Source : Mission, à partir des données OSIRIS de l'ANS.

En 2023, le COJO Paris 2024, qui a une forme associative, et les neuf principales fédérations financées par l'ANS ont reçu 56,57 M€, soit 19,94 % de la part des financements alloués aux associations (cf. tableau 17).

Tableau 17 : Les dix principales associations ou fédérations financées par l'ANS en 2023

	Financement reçu (en M€)	Part dans le financement total des associations (en %)
COJO Paris 2024	16,23	5,72
Fédération française d'handisport	6,17	2,17
Fédération française de natation	4,94	1,74
Fédération française de ski	4,81	1,69
Fédération française de handball	4,36	1,54
Fédération française d'athlétisme	4,11	1,45
Fédération française de basketball	4,08	1,44
Fédération française de judo, jujitsu, kendo et disciplines associées	4,06	1,43
Fédération française de cyclisme	4,02	1,42
Fédération française d'aviron	3,79	1,34
Total	56,57	19,94

Source : Mission, à partir des données budgétaires en crédits de paiement de l'ANS.

3.5. Les dépenses des agences de l'eau aux associations, territorialisées, ont progressé de 83 % depuis 2019

3.5.1. Les agences de l'eau financent des associations dont l'action est territorialisée à l'échelle des bassins hydrographiques

Créées par la loi sur l'eau du 16 décembre 1964, les six agences de l'eau, rattachées au programme 113 « *paysages, eau et biodiversité* » sont des opérateurs, établissements publics de l'État à caractère administratif sous la tutelle de la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB). Leurs missions, définies à l'article L.213-8-1 du code de l'environnement, consistent à mettre en œuvre les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), en favorisant une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau et des milieux aquatiques, l'alimentation en eau potable, la régulation des crues et le développement durable des activités économiques. Leur action est territorialisée sur des bassins hydrographiques de France métropolitaine.

Elles interviennent respectivement sur les bassins Adour-Garonne, Artois-Picardie, Loire-Bretagne, Rhin-Meuse, Rhône-Méditerranée et Corse (RMC), ainsi que Seine-Normandie.

Leur action d'intervention est encadrée par des **programmes pluriannuels d'intervention (PPI)**, élaborés dans les bassins conformément au cadrage budgétaire fixé par loi de finances et sur la base de lettres de cadrage adressées par le ministre aux présidents de comités de bassin. Le onzième PPI couvrait la période 2019-2024 et le douzième couvre la période 2025-2030.

Les agences de l'eau n'ont pas de stratégie ni d'objectif spécifique de financement des associations. Dans le cadre de leur PPI, les agences de l'eau attribuent des aides financières aux associations, qui agissent comme maître d'ouvrage réalisant des investissements ou portant des projets répondant aux priorités d'actions du PPI, au même titre que d'autres porteurs de projets (collectivités territoriales, acteurs économiques industriels, agriculteurs, organismes de recherche, etc.). Les aides financières des agences de l'eau aux associations visent à soutenir les politiques publiques suivantes :

- ◆ la préservation et la restauration des milieux naturels (études, travaux, animations, sensibilisation) ;
- ◆ la promotion de la transition agroécologique (conseils, expérimentations, animations auprès de la profession agricole) et la lutte contre les pollutions d'origine agricole ;
- ◆ les projets de mobilisation des jeunes (éducation à l'environnement, politique jeunesse) ;
- ◆ l'action internationale dans le cadre de la coopération décentralisée ;
- ◆ la promotion des techniques alternatives pour la gestion des eaux pluviales ;
- ◆ plus sporadiquement, des aides à l'investissement apportées à des associations pour les accompagner dans l'amélioration de la gestion de l'eau sur leurs implantations (gestion des eaux pluviales, économies d'eau, etc.).

3.5.2. Les dépenses des agences de l'eau aux associations, de 122 M€ en 2023, ont progressé de 55 M€ depuis 2019

En 2023, les agences de l'eau ayant renseigné les données demandées par la mission ont alloué une part relativement faible de leur budget (5,37 %, soit 100 M€ en AE) à des associations, une proportion en hausse par rapport à 2017 (3,68 %, soit 61,13 M€)³², dans un contexte où le budget des six agences de l'eau a augmenté de 11 % (+ 273,81 M€) par rapport à 2017. Le budget prévisionnel cumulé des six agences de l'eau est de 2,27 Md€ pour 2025 (cf. tableau 18).

³² Les données relatives au budget alloué par les agences de l'eau de Rhin-Meuse et Rhône-Méditerranée-Corse aux associations ne sont pas disponibles.

Tableau 18 : Budget annuel des agences de l'eau et part allouée aux associations

	2017	2019	2023	2025 (prev.)
Budget annuel (en Md €)	2 448,44	2 079,04	2 722,25	2 272,40
Adour-Garonne	392,49	270,24	312,16	429,44
Artois-Picardie	100,7	81,16	116,49	182
Loire-Bretagne	515,48	350,90	541,53	ND
Rhin-Meuse	160,37	145,74	189,97	201,76
Rhône-Méditerranée-Corse	626,3	481,3	670,6	684,4
Seine-Normandie	653,1	749,7	891,5	774,8
Dont budget alloué à des associations	61,13	51,42	100,00	ND
Adour-Garonne	13,82	10,00	25,81	ND
Artois-Picardie	7,35	7,39	12,52	14,56
Loire-Bretagne	18,00	10,99	28,34	ND
Rhin-Meuse	ND	ND	ND	ND
Rhône-Méditerranée-Corse	ND	ND	ND	ND
Seine-Normandie	21,96	23,04	33,33	ND
Dont budget alloué à des associations (en %) ³³	3,68 %	3,54 %	5,37 %	ND
Adour-Garonne	3,52 %	3,70 %	8,27 %	ND
Artois-Picardie	7,30 %	9,11 %	10,75 %	8,00 %
Loire-Bretagne	3,49 %	3,13 %	5,23 %	ND
Rhin-Meuse	ND	ND	ND	ND
Rhône-Méditerranée-Corse	ND	ND	ND	ND
Seine-Normandie	3,36 %	3,07 %	3,74 %	ND
Effectif (en ETP)	1 644,0	1 551,3	1 467,7	N.D.
Adour-Garonne	248,3	238,8	225,5	234,4
Artois-Picardie	158,6	150,2	142,4	149,0
Loire-Bretagne	312,3	293,7	285,1	ND
Rhin-Meuse	177,5	167,1	154,0	168,31
Rhône-Méditerranée-Corse	340,7	322,0	305,8	322,3
Seine-Normandie	406,6	379,5	354,9	370,9

Source : Mission, à partir des données budgétaires en AE transmises par les agences de l'eau. *Légende* : ETP-équivalent temps plein. *Nota bene* : les montants sont exprimés en autorisations d'engagement (AE) et les effectifs des agences de l'eau Artois-Picardie et Seine-Normandie sont exprimés en ETP travaillés (ETPT).

En 2023, les agences de l'eau ont dépensé 121,93 M€ en CP en faveur des associations, des dépenses en hausse de 83 % (+ 55,25 M€) depuis 2019 (cf. tableau 19), après une baisse de ces dépenses entre 2017 et 2019. En 2024, les dépenses des agences aux associations (96,11 M€) ont fortement diminué (- 21 %) par rapport à 2023, pour un montant qui reste supérieur à celui des années antérieures à 2023.

En 2023, l'agence de l'eau Seine-Normandie concentrait 27,5 % (33,5 M€) des financements aux associations, suivie de l'agence de l'eau Loire-Bretagne (23,2 %), de celle Adour-Garonne (21,2 %). Les autres financements aux associations se répartissent entre les agences de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse (11,0 %), Artois-Picardie (10,3 %) et Rhin-Meuse (6,7 %).

³³ Calculé hors agences Rhin-Meuse et Rhône-Méditerranée-Corse.

Tableau 19 : Évolution des dépenses en faveur des associations, par agence de l'eau (en M€)

Agence	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 (prév.)
Adour-Garonne	13,81	11,04	10,00	11,22	14,37	11,24	25,81	24,49
Artois-Picardie	7,35	5,21	7,50	10,44	8,82	9,08	12,61	11,89
Loire-Bretagne	18,00	16,99	10,99	9,51	10,05	9,41	28,34	20,29
Rhin-Meuse	6,69	5,69	6,72	6,79	8,43	9,37	8,22	9,29
Rhône-Méditerranée-Corse	11,55	8,85	8,01	8,97	8,51	8,51	13,46	12,18
Seine-Normandie	22,97	22,54	23,46	20,37	17,16	23,51	33,49	17,97
Total	80,37	70,32	66,68	67,30	67,34	71,12	121,93	96,11

Source : Mission, à partir des données budgétaires en CP transmises par les agences de l'eau.

En 2024, la répartition par nature des dépenses des agences de l'eau était la suivante (cf. tableau 20) :

- ♦ **les subventions (95,00 M€) représentent la quasi-totalité des dépenses (99 %) :**
 - elles ont évolué à la hausse par rapport à 2019 (+45,05 %), ce qui s'explique par la **montée en puissance des priorités environnementales face au changement climatique, en particulier au titre de la politique de l'eau**. Cela s'est traduit dans les dotations budgétaires des dixième et onzième PPI ;
 - la **dynamique de hausse des subventions aux associations est la même que pour les autres bénéficiaires des agences de l'eau**. Ainsi, les dépenses des agences de l'eau aux collectivités territoriales ont pu augmenter en raison d'une accélération de leur réponse au changement climatique et à la sécheresse de 2022³⁴ et de l'impact des élections municipales et présidentielles³⁵ ;
- ♦ **les prestations de service (937,03 k€) représentent moins de 1 % des dépenses aux associations**, mais ont crû de 33,75 % par rapport à 2019 (700,56 k€). L'agence de l'eau Seine-Normandie (AESN) finance quelques associations prestataires, par exemple pour l'entretien des espaces verts ;
- ♦ **les autres dépenses (366 k€), représentant moins de 0,4 % des dépenses, couvrent le financement d'aides à l'emploi et de l'action sociale**. L'AESN participait au financement des aides à l'emploi à des associations jusqu'en 2022. L'agence de l'eau Rhin-Meuse (AERM) finance, par subventions, deux associations en charge de l'action sociale de l'agence. L'agence de l'eau Loire-Bretagne finance également des associations en charge de l'action sociale (cantines et visites médicales).

³⁴ Source : Agence de l'eau Adour-Garonne.

³⁵ Source : Agence de l'eau Loire-Bretagne.

L'imputation des dépenses aux associations par les agences de l'eau s'effectue sur plusieurs comptes³⁶ :

- ◆ **la quasi-totalité des dépenses aux associations, principalement des subventions, des dépenses d'intervention.** Elles sont imputées sur les comptes 65734, dont le sous-compte 657341 qui concerne les bénéficiaires privés ou les comptes d'« *autres charges spécifiques* » (sous-comptes 65783 ou 65785). Une partie des dépenses d'intervention au titre des associations de l'agence de l'eau Loire-Bretagne concernent des frais de fonctionnement et des dépenses de financement de postes exprimés en équivalent temps plein (ETP) dans les associations ;
- ◆ **les dépenses de prestations de service sont des dépenses de fonctionnement imputées** en comptes de charges, sur les comptes d'achats et de variations de stocks (comptes 60), d'achats de sous-traitance et services extérieurs (comptes 61) et d'autres services extérieurs (comptes 62).
- ◆ l'enveloppe des **dépenses de personnel** inclut les dépenses aux associations au titre des œuvres sociales imputées sur les comptes 6471 « *prestations directes* » et 6475 « *médecine du travail* ». Les **dépenses de fonctionnement** incluent les dépenses à des organismes de formation dans le cadre de colloques ou de formation, pour des opérations sous maîtrise d'ouvrage de l'agence, imputées sur le compte 6333 « *participation des employeurs à la formation professionnelle continue* ».

³⁶ Par exemple, l'agence de l'eau RMC a recensé 22 comptes différents d'imputation des dépenses aux associations : 626, 653, 6064, 6068, 6132, 6152, 6181, 6183, 6231, 6254, 6257, 281, 6283, 6475, 6478, 6522, 62888, 65811, 657831, 657832, 657833, 313557.

Annexe III.B

Tableau 20 : Dépenses des agences de l'eau en faveur des associations (en k€)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Subventions	71 342,88	63 384,39	65 497,72	66 027,17	66 012,83	70 085,97	120 883,13	95 005,19
Adour-Garonne	13 815,00	10 747,00	9 773,00	11 000,00	14 129,00	10 937,00	25 528,00	24 226,00
Artois-Picardie	ND	ND	7 390,00	10 370,00	8 760,00	8 950,00	12 520,00	11 820,00
Loire-Bretagne	17 887,00	16 896,00	10 915,00	9 402,00	9 962,00	9 337,00	28 255,00	20 143,00
Rhin-Meuse	6 368,88	5 633,39	6 628,72	6 668,17	8 301,83	9 258,97	8 075,13	9 091,19
Rhône-Méditerranée-Corse	11 403,00	8 718,00	7 820,00	8 879,00	8 312,00	8 364,00	13 298,00	12 062,00
Seine-Normandie	21 869,00	21 390,00	22 971,00	19 708,00	16 548,00	23 239,00	33 207,00	17 663,00
Commande publique	449,41	646,45	700,56	664,07	826,92	779,22	894,86	937,03
Adour-Garonne	ND	293,00	229,00	218,00	236,00	302,00	277,00	266,00
Artois-Picardie	NA	NA	47,00	8,00	4,00	23,00	7,00	5,00
Loire-Bretagne	46,00	38,00	20,00	29,00	20,00	19,00	30,00	69,00
Rhin-Meuse	108,41	59,45	88,56	124,07	126,92	114,22	144,86	196,03
Rhône-Méditerranée-Corse	146,00	130,00	186,00	87,00	193,00	150,00	163,00	114,00
Seine-Normandie	149,00	126,00	130,00	198,00	247,00	171,00	273,00	287,00
Autres (aides à l'emploi, action sociale)	1 294,95	1 319,66	617,90	750,93	628,74	396,80	279,78	366,17
Adour-Garonne	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Artois-Picardie	67,00	66,00	63,00	61,00	59,00	103,00	84,00	67,00
Loire-Bretagne	62,00	53,00	58,00	77,00	66,00	56,00	58,00	80,00
Rhin-Meuse	213,95	180,66	142,90	144,93	140,74	136,80	129,78	199,17
Rhône-Méditerranée-Corse	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Seine-Normandie	952,00	1 020,00	354,00	468,00	363,00	101,00	8,00	20,00
Total dépenses aux associations	80 370,24	70 314,84	66 673,28	67 297,24	67 327,75	71 125,19	121 927,99	96 109,22
Adour-Garonne	13 815,00	11 040,00	10 002,00	11 218,00	14 365,00	11 239,00	25 805,00	24 492,00
Artois-Picardie	7 350,00	5 211,00	7 500,00	10 439,00	8 823,00	9 076,00	12 611,00	11 892,00
Loire-Bretagne	17 995,00	16 987,00	10 993,00	9 508,00	10 048,00	9 412,00	28 343,00	20 292,00
Rhin-Meuse	6 691,24	5 692,84	6 717,28	6 792,24	8 428,75	9 373,19	8 219,99	9 287,22
Rhône-Méditerranée-Corse	11 549,00	8 848,00	8 006,00	8 966,00	8 505,00	8 514,00	13 461,00	12 176,00
Seine-Normandie	22 970,00	22 536,00	23 455,00	20 374,00	17 158,00	23 511,00	33 488,00	17 970,00

Source : Mission, d'après les données en CP transmises par les agences de l'eau.

3.5.3. Peu d'associations sont financées en nombre par les agences de l'eau mais les financements sont concentrés sur un petit nombre d'associations, dont les conservatoires régionaux d'espaces naturels (CEN)

Les agences de l'eau ont financé 1 056 associations en 2023, soit une baisse de 6,71 % depuis 2015 mais une hausse de 8,87 % depuis 2019, qui s'explique par la montée en puissance de certaines thématiques (biodiversité, milieux aquatiques, etc.) conformément aux objectifs de la tutelle ministérielle dans les cadrages des programmes successifs, qui demandait l'augmentation du domaine 3 des programmes portant sur le financement du grand cycle de l'eau, domaine dans lequel davantage de structures associatives sont positionnées (cf. tableau 21).

La part des associations en nombre de structures financées par les agences de l'eau est faible (11,67 % en 2023). Elle a augmenté depuis 2015, ce qui s'explique non pas par une hausse du nombre d'associations aidées mais par une baisse du nombre total de structures financées par les agences de l'eau. **La baisse du nombre de structures financées par les agences de l'eau** s'explique par l'arrêt de plans nationaux (performance épuratoire) qui intéressait un nombre important de collectivités, ainsi que par la montée en puissance des structures intercommunales (effet de mutualisation).

Tableau 21 : Part des associations parmi les bénéficiaires des aides des agences de l'eau

	2015	2019	2023
Nombre de structures financées par l'AEAG	3 167	3 959	1 879
▪ Dont associations (en nombre)	179	146	212
▪ Dont associations (en %)	5,65 %	3,69 %	11,28 %
Nombre de structures financées par l'AEAP	619	678	595
▪ Dont associations (en nombre)	83	65	73
▪ Dont associations (en %)	13,40 %	9,60 %	12,30 %
Nombre de structures financées par l'AELB	3 186	1 618	1 845
▪ Dont associations (en nombre)	314	271	289
▪ Dont associations (en %)	9,86 %	16,75 %	15,66 %
Nombre de structures financées par l'AERM	N.D.	1 164	1 155
▪ Dont associations (en nombre)	N.D.	119	101
▪ Dont associations (en %)	N.D.	10,22 %	8,74 %
Nombre de structures financées par l'AERMC	2 410	1 206	1 755
▪ Dont associations (en nombre)	123	203	249
▪ Dont associations (en %)	5,10 %	16,83 %	14,19 %
Nombre de structures financées par l'AESN	2 593	1 710	1 818
▪ Dont associations (en nombre)	299	166	132
▪ Dont associations (en %)	11,53 %	9,71 %	7,26 %
Nombre de structures financées par les agences de l'eau	N.D.	10 335	9 047
▪ Dont associations (en nombre)	N.D.	970	1 056
▪ Dont associations (en %)	N.D.	9,39 %	11,67 %

Source : Mission, à partir des données transmises par les agences de l'eau. Légende : AEAG-agence de l'eau Adour-Garonne ; AEAP-Agence de l'eau Artois-Picardie ; AELB-Agence de l'eau Loire-Bretagne ; AERM-Agence de l'eau Rhin-Meuse ; AERMC-agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse ; AESN-agence de l'eau Seine-Normandie.

En 2023, les dix principales associations financées par chaque agence de l'eau, soit les 60 principales associations financées par les agences de l'eau, ont bénéficié en cumulé de 59,16 M€ (cf. tableau 22). Le montant cumulé moyen alloué aux dix principales associations financées par chaque agence de l'eau s'élevait à 9,86 M€ en 2023.

Cela représente un taux de concentration élevé des financements aux associations, de l'ordre de 50 %. Le taux de concentration de financement des dix principales associations varie entre 39 % pour l'agence de l'eau Loire-Bretagne et 64 % pour l'agence de l'eau Rhin-Meuse.

La répartition des financements entre les principales associations financées par les agences de l'eau au titre des missions qui leur ont été confiées par l'État s'effectuait comme suit en 2023 :

- ◆ **17 conservatoires régionaux d'espaces naturels (CEN)** figurent parmi les 60 principales associations financées par les agences de l'eau (**28,53 M€ reçus en 2023, soit 48,22 % du total des montants versés aux 60 premières associations financées**). Créées en 1976 pour gérer et protéger des espaces naturels ou semi-naturels, les 24 CEN, agréés par l'État et les régions, sont des associations de protection de la nature, participant à la gestion et la protection de la biodiversité sur un réseau de 4 500 sites naturels couvrant 300 000 hectares en métropole, sauf en Bretagne et en Guyane. Reconnus pour leur expertise scientifique et technique en matière de maîtrise foncière et d'usage, les CEN couvrent 4 900 communes et accompagnent la mise en œuvre de politiques contractuelles, comme Natura 2000. Le décret n° 2024-535 du 11 juin 2024 portant simplification et actualisation du cadre réglementaire applicable aux conservatoires régionaux d'espaces naturels précise la contribution des CEN aux stratégies nationales pour la biodiversité (SNB) et pour les aires protégées (SNAP). Les agences de l'eau financent des projets d'acquisition de foncier et d'animation par les CEN. L'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse renouvelle le soutien financier apporté aux CEN régionaux. Par exemple, le CEN de Rhône-Alpes, parmi les dix principaux bénéficiaires du onzième PPI, n'apparaît pas dans la liste en 2023 ;
- ◆ **3 ligues de protection régionales des oiseaux (LPO)** sont financées pour 2,72 M€ (4,60 %) ;
- ◆ **trois associations territorialisées représentent 6,39 M€, soit 10,79 % des 60 principaux financements aux associations** : Migado, association agréée de protection de l'environnement et reconnue d'intérêt général³⁷, est financée par l'agence de l'eau Adour-Garonne (2,39 M€), l'union régionale des centres permanents d'initiative pour l'environnement (URCPIE) de Normandie (2,24 M€) par l'agence de l'eau Seine-Normandie et la Bretagne vivante-société pour l'étude et la protection de la nature en Bretagne (1,76 M€) par l'agence de l'eau Loire-Bretagne ;
- ◆ **France nature environnement (FNE)** est financée par trois agences de l'eau pour 1,75 M€, soit 2,95 % du total des financements aux 60 principales associations, au titre de l'action de ses réseaux « *eau et milieux aquatiques* » de veille à la qualité de l'eau, à sa quantité suffisante et au bon état de la biodiversité aquatique et « *biodiversité* » ;
- ◆ les **autres associations**, qui regroupent des conservatoires botaniques ou des fédérations de pêche, concentrent 19,78 M€ de financement, soit 33,44 % des financements aux 60 principales associations.

³⁷ Association en charge de gérer, restaurer et soutenir les populations de poissons migrateurs du bassin Gironde-Garonne-Dordogne-Charente-Seudre.

Tableau 22 : Principales associations financées par les agences de l'eau en 2023

Nom de l'association	Financement reçu (en €)	En % du total financé
Conservatoires d'espaces naturels-CEN	28 529 589,43	48,22 %
Ligues de protection des oiseaux-LPO	2 720 392,19	4,60 %
Migrateurs Garonne Dordogne Charente Seudre-MIGADO	2 390 000,00	4,04 %
URCPIE de Normandie	2 236 213,00	3,78 %
Bretagne vivante-Société pour l'étude et la protection de la nature en Bretagne-SEPNB	1 759 484,78	2,97 %
France Nature environnement-FNE	1 745 263,00	2,95 %
Fondation préservation patrimoine pêche-Fondation 3P	1 619 150,00	2,74 %
Société des amis du muséum national d'histoire naturelle-SAMnhn	1 089 853,00	1,84 %
Station d'observation et de protection des tortues et de leurs milieux	985 680,00	1,67 %
Autres	16 087 047,82	27,19 %
Total des soixante principales associations financées	59 162 673,22	51,47 %

Source : Mission, à partir des données transmises par les agences de l'eau, en engagements juridiques.

3.6. Les financements de l'ADEME en faveur des associations représentent une faible part de son budget annuel

3.6.1. L'ADEME ne finance pas spécifiquement les associations, qui perçoivent des subventions dans le cadre de dispositifs ouverts d'autres acteurs, notamment au titre d'aides au changement de comportement ou de France 2030

Créée par la loi n° 90-1130 du 19 décembre 1990 sous forme d'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), désormais nommée agence de la transition écologique, rattachée au programme 181 « *prévention des risques* », est placée sous la tutelle conjointe des ministères chargés de l'environnement, de l'énergie et de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Depuis 2010, l'ADEME est un opérateur des programmes d'investissements d'avenir (PIA).

L'ADEME ne finance pas spécifiquement les associations. Il n'existe pas de dispositifs d'aides ciblant spécifiquement les associations, ni de budgets dédiés. Les associations sont des relais ou acteurs territoriaux employés par l'ADEME pour le déploiement des politiques qu'elle porte.

Les subventions qui leur sont accordées le sont dans le cadre de dispositifs ouverts aux acteurs publics et privés (entreprises, collectivités territoriales) qui concourent à la transition écologique et au déploiement de politiques d'énergie et de climat. Les principaux dispositifs de soutien financier aux associations sont les suivants :

- ♦ **au titre des aides au changement de comportement**, à hauteur de 50 M€ d'engagements juridiques en 2024. Ce sont des aides aux relais et au financement d'actions ponctuelles, d'animation de filières (biogaz, bois, énergie) ou de formation notamment ;
- ♦ **au titre de France 2030**, l'ADEME finance à hauteur de 32 M€ en 2024 les associations, dont par exemple 7,4 M€ au profit de l'association d'industriels Socrate qui porte les études réalisées dans le cadre de la zone industrielle bas carbone (ZIBAC) de l'axe Seine ;

- ♦ **hors France 2030, l'ADEME finance des aides à la réalisation** à hauteur de 11,5 M€ en 2024, qui correspondent à des aides à des investissements de décarbonation (par exemple, l'installation de géothermie pour un bâtiment tertiaire) ou de développement des politiques d'économie circulaire (par exemple, des installations de recyclage ou de réemploi). Ces actions s'inscrivent aussi en faveur de la qualité de l'air et du soutien à une agriculture et une alimentation durable.

3.6.2. L'ADEME a alloué une faible part de son budget annuel (60 M€ en 2023) aux associations, une proportion (4,6 %) en baisse depuis 2019

Le budget annuel exécuté pour 2023 de l'ADEME en crédits de paiement (1,30 Md€) est en hausse de 62 % depuis 2019 (cf. tableau 23). Les montants présentés incluent l'ensemble des dépenses gérées par l'ADEME, y compris celles qui n'apparaissent pas dans sa comptabilité budgétaire, comme les dispositifs gérés en comptes de tiers (investissements d'avenir et France 2030, fonds de décarbonation de l'industrie du plan de relance, dispositifs pour le compte du ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire) imputés sur des comptes dédiés qui n'apparaissent pas dans le compte de résultat.

L'ADEME a alloué une faible part (4,63 %) de ses crédits aux associations en 2023, soit 60,1 M€ en crédits de paiement. Cette proportion est en baisse depuis 2019. La majorité des aides financières aux associations sont octroyées sur le budget d'intervention (56,1 M€ de crédits de paiement en 2023). Le budget de fonctionnement aux associations (4,0 M€ de crédits de paiement en 2023) correspond à des achats pour lesquels le prestataire ayant obtenu la commande ou le marché a un statut associatif. Plus rarement, les achats effectués auprès d'associations peuvent également être retracés en dépenses d'investissement, s'ils donnent lieu à immobilisation.

Tableau 23 : Évolution du budget annuel de l'ADEME et du budget alloué aux associations

	2019	2021	2023	2025 (prév.)
Budget annuel (en M€) en AE	1 351	1 688	2 935	3 263
Dont budget alloué à des associations	59,7	67,7	77,5	ND
▪ Dont fonctionnement	4,4	5,8	4,9	ND
▪ Dont intervention	55,3	61,9	72,6	ND
Budget annuel (en M€) en CP	800,3	872,4	1 296,9	2 334
Dont budget alloué à des associations	49,4	51,2	60,1	ND
▪ Dont fonctionnement	2,9	5,3	4,0	ND
▪ Dont intervention	46,5	45,9	56,1	ND
Effectif (en ETP)	933	1 072	1 174	ND

Source : Mission, à partir des données de l'ADEME. Légende : AE-autorisation d'engagement ; CP-crédit de paiement.

En 2023, l'ADEME a dépensé 77,50 M€ en faveur des associations en autorisations d'engagement, des dépenses en hausse continue, de 51,19 % (+ 26,24 M€) depuis 2017 (cf. tableau 24). En 2024, les dépenses de l'ADEME aux associations (120,20 M€) ont fortement augmenté (+ 55,10 %) par rapport à 2023, ce qui s'explique par une hausse des financements au titre des programmes d'investissement d'avenir (PIA) et de France 2030 (+ 22,37 M€).

La majorité des financements de l'ADEME aux associations s'effectue par subventions :

- ◆ les **subventions représentaient, en moyenne, 94,36 % des financements de l'ADEME aux associations**, sur la période 2017-2024. Elles ont augmenté, passant de 51,26 M€ en 2017 à 113,90 M€ en 2024. La dynamique haussière des financements au titre des PIA et de France 2030 est très marquée (+ 24,12 M€ sur la période). Les dispositifs financés par subventions le sont de gré à gré et dans le cadre d'appels à projets (AAP) ;
- ◆ le financement **depuis 2019 par la commande publique est dynamique** mais reste moindre que celui des subventions en valeur absolue (6,30 M€ en 2024).

Tableau 24 : Montants des financements alloués par l'ADEME à des associations (en k€)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Subventions	51 259	51 150	55 253	60 228	61 895	63 094	72 586	113 904
▪ Dont PIA et France 2030	4 387	310	4 471	563	596	2 034	6 128	28 502
Commande publique	0	0	4 400	4 579	5 849	5 635	4 910	6 296
Total des dépenses à des associations	51 259	51 150	59 653	64 807	67 744	68 729	77 496	120 200

Source : Mission, à partir des données de l'ADEME. Nota bene : les montants sont en autorisations d'engagements.

Légende : PIA-programmes d'investissements d'avenir.

Les subventions de l'ADEME en faveur des associations représentent en moyenne 35,56 % des dépenses d'intervention en faveur des « *autres collectivités* » sur la période 2017-2024 (cf. tableau 25). Les autres dépenses imputées sur le compte 65734 de l'ADEME sont allouées en faveur d'établissements publics nationaux, par exemple pour des projets de recherche, ou locaux, dans le cadre de régions. À titre illustratif, l'ADEME a octroyé en 2024, les financements suivants alloués à ces bénéficiaires :

- ◆ 10 M€ à la Caisse des dépôts et consignations dans le cadre d'une convention de bonification de prêts au secteur du logement social, validée en réunion interministérielle ;
- ◆ 8 M€ à la régie d'électricité de Bitche pour la création d'un réseau de chaleur sur la commune de Bitche ;
- ◆ 7 M€ à l'association SOCRATE pour la ZIBAC de l'axe Seine ;
- ◆ 5 M€ à l'Office national des forêts (ONF) pour la mise en œuvre du volet outre-mer du dispositif de renouvellement forestier.

Tableau 25 : Dépenses de l'ADEME en faveur des autres collectivités (en M€)

Numéro de compte	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 (prév.)
65734	147,07	154,35	160,5	175,95	145,96	202,42	218,34	284,25
Total	147,07	154,35	160,5	175,95	145,96	202,42	218,34	284,25

Source : Mission, à partir des données comptabilité générale de la DGFIP. *Nota bene* : il s'agit des dépenses inscrites au débit de la balance de sortie des comptes 65734 de transferts « aux autres collectivités ». *Légende* : prév.-prévisionnel ; N.D.-non disponible.

3.6.3. En 2023, les associations représentaient 10 % des bénéficiaires des aides de l'ADEME, dont dix d'entre elles concentrant 22 % des financements aux associations

En 2023, les associations représentaient 10,40 % des bénéficiaires des aides de l'ADEME en nombre de structures (cf. tableau 26), mais beaucoup moins en montant (4,63 %), le montant moyen octroyé de subvention étant inférieur à la moyenne globale, qui est tirée par le haut par les grands projets d'investissement de type réseaux de chaleur, investissements de décarbonation sur des installations industrielles, etc.

Tableau 26 : Part des associations parmi les structures financées par l'ADEME

	2019	2021	2023
Nombre de structures financées par l'ADEME	5 885	9 846	9 281
<i>Dont associations (en nombre)</i>	867	1 109	966
<i>Dont associations (en %)</i>	14,70 %	11,30 %	10,40 %

Source : Mission, à partir des données transmises par l'ADEME.

En 2023, les dix principales associations financées par l'ADEME ont bénéficié de 17,04 M€ de crédits, concentrant 22 % des financements aux associations (cf. tableau 27). Parmi les dix associations les plus financées :

- ♦ la **plateforme industrielle et d'innovation de Caban Tonkin** est financée à hauteur de 4,04 M€ pour le projet de zone industrielle bas carbone de Fos-sur-Mer, sur le pourtour de l'Étang de Berre et le bassin de Gardanne ;
- ♦ dans le cadre d'un appel à manifestation d'intérêt, trois associations lauréates du contrat à impact (CI) « *Économie circulaire* » de l'ADEME ont été financées à hauteur de 9,26 M€. Il s'agit de la fédération Léo Lagrange pour un programme carbone, de Label Vie pour un projet de changement d'échelle en matière de transformation digitale et territorialisation et de l'association Solidarité alimentaire France pour un projet de développement de solutions d'approvisionnement de l'aide alimentaire dans les Andes pour lutter contre le gaspillage alimentaire. En raison du suivi très lourd des contrats à impact sur plusieurs années, l'ADEME a indiqué ne pas en avoir signé de nouveau en 2024.

Neuf des dix financements octroyés aux plus grosses associations en 2024 l'étaient dans le cadre de France 2030, raison pour laquelle l'État a validé *a priori* l'octroi de la subvention.

Tableau 27 : Dix principales associations financées par l'ADEME en 2023

Nom de l'association	Financement reçu (en €)	En % du total financé
Plateforme industrielle et d'innovation de Caban Tonkin	4 040 322	5,20
Fédération Léo Lagrange – FLL	3 200 000	4,10
Label Vie	3 130 000	4,00
Solidarité alimentaire France	2 934 000	3,80
Envirobat Occitanie	760 335	1,00
Banque alimentaire de Franche-Comté	661 650	0,90
Institut de soudure	617 707	0,80
Association énergie partagée	612 186	0,80
Centre de déploiement de l'écotransition dans les entreprises et les territoires	549 500	0,70
Observatoire ligérien de la transition énergétique et écologique	531 000	0,70
Total	17 036 700	22,00

Source : Mission, à partir des données transmises par l'ADEME. *Nota bene* : les financements reçus sont présentés en montants d'engagements juridiques (EJ).

3.7. La croissance des dépenses d'intervention de l'ANR en faveur des associations est plus rapide que celle du budget global de l'ANR entre 2019 et 2023

3.7.1. L'ANR finance des projets de recherche, auxquels répondent des fondations et associations

L'Agence nationale de la recherche (ANR), créée en 2005, est l'agence de financement de la recherche sur projets, sous la tutelle du ministère chargé de la recherche et de l'enseignement supérieur. Elle a pour mission de financer et de promouvoir le développement de la recherche sous toutes ses formes (recherche « à l'initiative des chercheurs » et recherche ciblée sur des questions de recherches particulières). L'action de l'ANR est encadrée par une convention d'objectif et de performance (COP) signée avec l'État pour la période 2021-2027. Le budget d'intervention annuel de l'agence atteint près de 1,2 Md€ en 2024, après une croissance depuis 2021 due à la loi de programmation de la recherche (LPR) promulguée le 24 décembre 2020.

Dans le cadre de son plan d'actions, l'ANR propose différents instruments de financement pour favoriser les coopérations entre les équipes de recherche françaises ou avec les équipes européennes et internationales, des partenariats publics-privés, et sur des thématiques de recherche spécifiques et stratégiques. **Les projets de recherche financés par l'ANR sont sélectionnés par les pairs dans le cadre d'appels à projets** : la sélection est effectuée par 50 comités d'évaluation scientifique. Près d'un quart des recherches proposées à l'ANR bénéficient d'un financement. L'ANR est également le principal opérateur du plan France 2030 dans le champ de la recherche et de l'enseignement supérieur (12 Md€) pour lequel elle assure la sélection, le financement, le suivi, l'évaluation et l'étude d'impact des projets selon des procédures spécifiques³⁸.

³⁸ En 2010, l'ANR a été désignée opérateur de l'État pour les actions du premier programme d'investissements d'avenir (PIA), puis confirmée en 2013 sur le deuxième programme et en 2017 sur le troisième, et en 2021 dans le cadre de France 2030.

L'ANR ne dispose pas d'une stratégie de financement propre aux associations et fondations. Elle identifie néanmoins trois catégories d'associations financées :

- ◆ les associations et fondations acteurs de la recherche et de l'innovation, comme l'Institut Pasteur ou l'Institut Curie, répondant aux appels à projets de l'ANR ;
- ◆ les associations collectrices de données utilisées dans le cadre des projets de recherche financés, également financées dans le cadre du financement des projets de recherche ;
- ◆ les associations visant la diffusion des connaissances scientifiques, financées en majorité dans le cadre du programme « *sciences avec et pour la société* » de l'ANR, sur son budget de fonctionnement.

3.7.2. L'ANR finance principalement les associations sur son budget d'intervention, à hauteur de 80 M€ en 2023, et dans le cadre de France 2030

Le budget de l'ANR pour 2024 s'élevait à 1,08 Md€ en crédits de paiement (cf. Tableau 28), avec un budget prévisionnel de 1,07 Md€ pour 2025. Ce budget annuel n'inclut pas les versements liés aux programmes d'investissements d'avenir (PIA) et à France 2030, qui sont hors budget car gérés en comptes de tiers.

Selon les données transmises par l'ANR, le financement aux associations relève de deux canaux principaux de financement :

- ◆ **les projets financés** des associations et fondations **via le budget d'intervention de l'ANR**, s'élevant à 80,4 M€ en 2023 en autorisations d'engagement³⁹, soit 7,7 % du budget annuel de l'ANR (cf. tableau 28). **Ces dépenses ont crû de 54,9 % entre 2019 et 2023, tandis que dans le même temps, le budget annuel de l'ANR a crû de 33,6 % ;**
- ◆ **les dépenses dans le cadre de France 2030** en faveur des associations, s'élevant à 1,74 Md€ (aide consommée sur la période 2011-2024 depuis le lancement des PIA en 2011, et non sur la seule année 2023). Ces données représentent seulement une partie des flux financiers à destination des associations dans le cadre de France 2030, puisqu'elles ne comprennent pas le financement aux associations pour des projets en cours, ces données n'étant accessibles à l'ANR qu'à la clôture du projet.

Par ailleurs, les dépenses de fonctionnement de l'ANR en faveur des associations, sont marginales. Entre 2017 et 2023, ces dernières s'élevaient à 0,43 M€ en cumulé, soit 62 000 € par an en moyenne.

Le financement des associations et fondations par l'ANR repose quasi-exclusivement sur des appels à projets (AAP) ou des appels à manifestation d'intérêt (AMI).

Tableau 28 : Part du budget d'intervention de l'ANR alloué aux associations (en M€)

	2017	2019	2023	2024
Budget annuel (en M€)	609	782	1 045	1 081
<i>Dont budget d'intervention alloué à des associations (en M€)</i>	<i>46,1</i>	<i>51,9</i>	<i>80,4</i>	<i>73,4</i>
<i>Dont budget d'intervention alloué à des associations (en %)</i>	<i>7,57 %</i>	<i>6,63 %</i>	<i>7,69 %</i>	<i>6,78 %</i>
Effectifs (en ETP)	246	269	353	383

Source : Mission, à partir des données transmises par l'ANR, en AE. Nota bene : le budget annuel comprend les dépenses de personnel, de fonctionnement, d'investissement et d'intervention, hors versements liés aux PIA et à France 2030. Les ETP incluent ceux hors plafond. Légende : ETP-équivalent temps plein.

³⁹ L'ANR suit l'activité en AE, les montants en CP des dépenses d'intervention n'étant pas disponibles.

3.7.3. L'ANR finance essentiellement des instituts de recherche, organisés sous forme de fondations

Les associations sont financées par l'ANR sur son budget d'intervention, et, de façon marginale sur son budget de fonctionnement, ainsi qu'avec les fonds de France 2030 dont la gestion incombe à l'agence :

- ♦ **dans le cadre du budget d'intervention, l'ANR finance 251 associations pour un montant moyen par association de 2,06 M€ sur la période 2017-2024**, soit un montant moyen annuel par association de 0,26 M€. En 2023, le montant moyen des aides allouées aux associations et fondations s'élevait à 0,72 M€, un montant nettement supérieur à la moyenne des aides allouées sur la période. Le montant médian par association en 2023 s'élevait à 0,1 M€ ;
- ♦ **dans le cadre de France 2030, l'ANR finance 253 associations pour un montant moyen par association de 8 M€ sur la période 2011-2024 ;**
- ♦ dans le cadre du budget de fonctionnement, l'ANR finance 20 associations pour un budget moyen par association de 21 500 euros sur la période 2017-2023.

Le financement aux associations au titre des dépenses d'intervention comme au titre de France 2030 est concentré sur quelques instituts de recherche organisés sous forme de fondations :

- ♦ les dix associations les plus financées par l'ANR au titre de ses dépenses d'intervention concentrent 74 % des dépenses d'intervention en faveur des associations. Parmi elles, six ont le statut de fondation (Institut Pasteur, Institut Curie, Institut du cerveau et de la moelle épinière, Institut des maladies génétiques Necker enfants malades, Fondation voir et entendre et Institut Pasteur de Lille) ;
- ♦ les dix associations les plus financées par l'ANR dans le cadre de France 2030 ont le statut juridique de fondation et concentrent 65 % (965 M€) des dépenses en faveur des associations sur ce périmètre ;
- ♦ l'Institut Pasteur, en particulier, concentre plus d'un quart des dépenses d'intervention en faveur des associations, et 7 % des financements (déjà reçus) de France 2030.

Tableau 29 : Dix principales associations financées par l'ANR au titre de ses dépenses d'intervention en 2023

Dénomination de l'association	Financement reçu (en M€)	Part dans le financement total des associations (en %)
Institut Pasteur	21,9	27,3
Institut Curie	11,0	13,7
Institut du cerveau et de la moelle épinière	7,3	9,1
Institut des maladies génétiques Necker enfants malades	4,8	6,0
Armines	4,1	5,1
Association Opale	2,3	2,8
Fondation voir et entendre	2,1	2,6
Institut catholique d'arts et métiers	2,0	2,5
ISTOM école supérieure d'agronomie développement international	2,0	2,4
Institut Pasteur de Lille	1,7	2,1
Total	59,2	74

Source : Mission, à partir des données fournies par l'ANR, en engagements juridiques.

Tableau 30 : Dix principales associations financées par l'ANR dans le cadre de France 2030

Dénomination de l'association	Financement reçu (en M€)	Part dans le financement total des associations (en%)
IRT AESE	141,3	9,5
IRT Jules Verne	118,1	8,0
Institut Pasteur	103,7	7,0
IRT SYSTEM X	103	7,0
Bioaster	89,5	6,0
Fondation IMAGINE	86,5	5,8
Méditerranée Infection	85,3	5,7
Fondation Paris Sciences et Lettres	82,8	5,6
Fondation Vedecom	77,4	5,2
IRT B-Com	76,8	5,2
Total	964,6	65,0

Source : Mission, à partir des données fournies par l'ANR, en engagements juridiques.

3.8. Au regard de la dynamique des dépenses de l'OFB en faveur des associations, dont plus de la moitié d'entre elles allouées aux fédérations de chasseurs, la mission préconise de faire du financement public du dispositif législatif de l'écocontribution une piste prioritaire d'économies

3.8.1. L'OFB, créé en 2020, a une politique active de soutien aux projets des associations qui sont des relais importants dans la mise en œuvre des politiques publiques de biodiversité et de l'eau

L'OFB, créé par la loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019, résulte de la fusion le 1^{er} janvier 2020 de l'Agence française de la biodiversité (AFB) et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), visant à regrouper au sein d'un même opérateur toutes les expertises de gestion, de connaissance et de protection des espèces et milieux aquatiques et terrestres. L'Office est devenu l'opérateur de référence de la protection et de la restauration de la biodiversité.

L'action de l'OFB est guidée par le premier contrat d'objectifs et de performance (COP) 2021-2025 signé avec l'État en janvier 2022, qui comporte une série d'objectifs et d'indicateurs de performance. Le **programme d'intervention 2023-2025 de l'OFB** constitue la déclinaison du COP en fixant les principes et priorités stratégiques d'intervention financière de l'Office. Ce programme fixe les règles et les procédures relatives aux interventions financières de l'OFB et encadre les conditions juridiques et financières du soutien accordé par l'OFB. Le programme d'intervention 2026-2030 est en cours d'élaboration, en lien avec les objectifs du prochain COP.

La stratégie d'intervention de l'OFB vise, d'une part, le soutien à des projets participant de la mise en œuvre des obligations européennes et nationales dont l'OFB a la charge en matière de biodiversité, et d'autre part, contribue à la mise en œuvre de stratégies nationales structurantes, dont la **stratégie nationale de biodiversité (SNB) 2030**, la **stratégie nationale des aires protégées (SNAP) 2030**, la **stratégie nationale bas carbone (SNBC) ou le plan d'action pour une gestion résiliente et concertée de l'eau** dans le cadre des schémas directeurs d'alimentation et de gestion des eaux. Les interventions de l'OFB s'inscrivent dans le cadre des missions mentionnées aux articles L. 131-9, L. 131-15, L. 334-5 et L. 421-14 du code de l'environnement.

L'OFB a noué des relations partenariales importantes avec les associations, en raison de leur rôle dans la mise en œuvre des politiques publiques en faveur de la biodiversité et de l'eau. Cette particularité résulte de la conjugaison de la dynamique de la société civile sur les questions environnementales et de la structuration progressive de l'administration de l'environnement dans les années 1970. Les associations peuvent ainsi être éligibles aux dispositifs d'intervention de l'OFB, conformément au principe 10 du programme d'intervention de l'OFB, au même titre que toute personne morale de droit privé ou de droit public, dès lors qu'elles conduisent des projets entrant directement dans le champ des missions de l'OFB.

Au regard de l'importance des associations comme relais des politiques publiques en faveur de l'environnement, en particulier dans le domaine de la biodiversité et de l'eau, l'OFB a une politique de soutien aux projets des associations, que celles-ci soient des structures tête de réseau (LPO, FNE, UNCPIE) ou qu'il s'agisse de structures plus petites. Conformément au principe 6 de coordination d'action de ses interventions avec les agences de l'eau et les services centraux et déconcentrés de l'État fixé dans le programme d'intervention 2023-2025, l'OFB articule son soutien aux projets de ces structures avec les dispositifs d'intervention mis en œuvre par ces financeurs afin, d'une part, d'éviter tout risque de doublon et de perte d'efficacité de l'usage des deniers publics et, d'autre part, de limiter les champs laissés vacants dans le domaine de la protection et de la reconquête de la biodiversité et de l'eau. Ainsi, et compte tenu du principe 5 de subsidiarité que l'OFB applique à sa politique d'intervention financière, les interventions à dimension territoriale de l'OFB, en dehors des programmes nationaux et des interventions relatives aux aires protégées gérées par l'OFB, ont vocation à rester marginales aux côtés des interventions des agences de l'eau ayant vocation à soutenir les projets territoriaux à l'échelle de leur bassin⁴⁰.

Au titre de sa stratégie d'intervention fixée par le programme d'intervention 2023-2025, l'OFB finance principalement les associations dans le cadre :

- ◆ de l'atteinte des objectifs des **stratégies pour l'eau et la biodiversité**, par l'attribution d'aides financières à des projets en faveur de la biodiversité et de la gestion durable et équilibrée de la ressource en eau ;
- ◆ de **l'action internationale et européenne**, dès lors qu'elles contribuent à l'atteinte des engagements internationaux en matière de biodiversité transcrits dans la SNB et la SNAP, soit par la définition, la conception et la mise en œuvre des actions des opérateurs structurants français et européens œuvrant à l'international ou par la définition, la conception et la mise en œuvre des actions structurantes d'acteurs internationaux, de préférence à une échelle supranationale (régionale, transfrontalière) ;
- ◆ de la **mobilisation des territoires, des acteurs et des citoyens** pour créer les conditions optimales favorisant l'engagement collectif en faveur de la biodiversité et financer des acteurs associatifs qui souhaitent mobiliser leurs publics cibles aux questions de biodiversité et de passage à l'action ;
- ◆ de la **stratégie de connaissance et d'expertise**, en application du 2° de l'article L.131-9 du code de l'environnement, *via* :
 - le financement d'associations environnementales qui **sensibilisent les publics** à la connaissance de l'eau et de la biodiversité, aux problématiques d'érosion et de conservation ou de restauration de la biodiversité et de gestion équilibrée de la ressource en eau, et à la nécessité de passer à l'action ;

⁴⁰ D'après le programme d'intervention 2023-2025, « la coordination des interventions entre l'OFB et les six agences de l'eau est assurée au niveau national dans le cadre d'un comité de suivi du protocole de coordination entre ces sept établissements publics, associant les services du ministère chargé de l'écologie. »

- le soutien à des **actions de recherche** menées par les associations naturalistes ou fédérations, associations de collectifs d'acteurs, en particulier à vocation de diffusion d'information technique ;
- le soutien aux actions **d'observation et de surveillance**, portées par les associations et qui participent à la structuration de la donnée et au développement de systèmes d'information fédérateurs nationaux sur l'eau, les milieux marins et la biodiversité ;
- ♦ des **actions d'envergure nationale contribuant à la réduction du recours aux produits phytopharmaceutiques (PPP) dans l'agriculture, dans le cadre de la mise en œuvre par l'OFB du volet national du plan Ecophyto II+,** qui répond à une obligation européenne fixée par la directive 2009/128/CE ;
- ♦ du soutien aux **actions contribuant directement à la préservation de la biodiversité opérées par les fédérations des chasseurs.**

3.8.2. La part des dépenses d'intervention de l'OFB allouées à des associations (18,1 % en moyenne par an sur la période 2020-2024) s'inscrit dans une dynamique de montée en charge depuis la création de l'OFB

Sur un budget annuel de l'OFB pour 2024 de 568,3 M€ en crédits de paiement, 257,5 M€ (45,3 %) sont des dépenses d'intervention, dont 50,7 M€ (19,7 %) en faveur des associations⁴¹.

Le budget annuel de l'OFB a augmenté de 138,1 M€ entre 2020 et 2024, soit une hausse de 32 %. Les dépenses d'intervention en faveur des associations (+ 17,2 M€, soit + 51 %) connaissent une croissance tendancielle plus forte que les dépenses d'intervention de l'OFB (+ 64,1 M€, soit + 33 %). Cette croissance des dépenses s'inscrit dans la dynamique de montée en charge de l'Office depuis sa création. L'exercice 2024 traduit une accélération de la croissance des dépenses en faveur des associations (50,7 M€ contre 43,9 M€ en 2023) qui résulte de deux phénomènes :

- ♦ **un phénomène structurel de renforcement des interventions financières de l'OFB** dans la cadre de la mise en œuvre de la SNB 2030, dont 2024 marquait la première année d'exécution. L'OFB souligne que la poursuite de la SNB nécessite des financements publics importants, dont les dispositifs d'intervention en faveur des associations financés par l'OFB font partie. Selon le rapport de l'IGF et de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) sur le financement de la SNB pour 2030⁴², l'effort financier en faveur de la biodiversité doit être accru si la SNB doit être atteinte : « *Les financements actuels sont limités au regard des objectifs poursuivis par la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) pour 2030. Sur la base d'une hiérarchisation des mesures de la SNB, la mission a recensé un besoin de financement brut pour l'État et ses opérateurs de 619 M€ en 2023 et jusqu'à 890 M€ en 2027 (soit + 39 % par rapport au niveau de 2021)* » ;
- ♦ **un phénomène conjoncturel**, qui résulte du cycle d'engagement des conventions pluriannuelles de subventions, un certain nombre de conventions pluriannuelles importantes avec des associations ayant été engagé en 2024.

⁴¹ Le périmètre des entités du secteur associatif retenues au titre des financements d'intervention alloués aux associations comprend les associations déclarées (catégorie juridique 9220 de l'Insee), les associations déclarées reconnues d'utilité publique (9230), de droit local (9260) et les fondations (9300).

⁴² IGF, IGEDD, *Le financement de la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) pour 2030*, novembre 2022.

Le budget d'intervention alloué aux associations cumulé sur la période 2020-2024 s'est élevé à 204,4 M€ (cf. tableau 31), dont la part représente en moyenne 18,1 % du budget d'intervention de l'OFB.

Tableau 31 : Part du budget annuel de l'OFB alloué aux associations (en M€)

En crédits de paiements	2020	2021	2022	2023	2024	2025 prev.
Budget annuel (en M€)	430,2	460,0	492,7	510,8	568,3	604,6
▪ Dont intervention	193,4	215,7	228,2	229,1	257,5	288,7
▪ Dont intervention aux associations	33,5	37,9	38,4	43,9	50,7	N.D.
▪ Dont intervention aux associations (en %)	7,8	8,2	7,8	8,6	8,9	N.D.
<i>Dont budget alloué à des associations en intervention-écocontribution</i>	<i>6,1</i>	<i>8,9</i>	<i>7,0</i>	<i>9,3</i>	<i>7,3</i>	<i>N.D.</i>
<i>Dont compensation transfert plans de chasse</i>	<i>9,1</i>	<i>9,0</i>	<i>9,0</i>	<i>9,0</i>	<i>9,0</i>	<i>N.D.</i>
<i>Dont budget alloué à des associations en intervention-hors écocontribution</i>	<i>18,3</i>	<i>20</i>	<i>22,4</i>	<i>25,6</i>	<i>34,4</i>	<i>N.D.</i>
Dont fonctionnement aux associations	0	0	0	0	0	N.D.
Effectif (en ETP)	2 588	2 588	2 593	2 677	2 726	2 702

Source : Mission, à partir des données issues des comptes annuels et des données d'exécution transmises par l'OFB. Note : Les données relatives aux associations incluent les subventions ainsi que les autres natures juridiques d'interventions exécutées au bénéfice des associations. Effectifs en ETP sous-plafond au 31 décembre à périmètre courant, i.e. y compris transfert de la gestion du corps des agents-techniques de l'environnement et des techniciens de l'environnement au 1^{er} janvier 2022 pour 5 ETP, puis des laboratoires d'hydrobiologie pour 69 ETP au 1^{er} janvier 2023. Légende : ETP-équivalent temps plein.

La répartition des dispositifs de soutien aux associations financés par l'OFB sur la période 2020-2024 était la suivante :

- ♦ **38,6 M€ en crédits de paiement cumulés sur la période au titre du dispositif législatif de l'écocontribution en faveur des projets conduits par les fédérations de chasseurs**, premier dispositif, en montant, en faveur des associations. Ce dispositif concentre 18,9 % des financements attribués aux associations sur la période et représente près de 31 % du montant des subventions attribuées par l'OFB auprès des associations pour la période 2020-2024 avec une enveloppe comprise entre 6,1 M€ à 9,3 M€ par an. Ce dispositif, inscrit à l'article L. 421-14 du code de l'environnement, prévoit que la fédération nationale des chasseurs (FNC) gère un « *fonds biodiversité* »⁴³. Ce fonds est alimenté par les fédérations des chasseurs à hauteur de 5 € par adhérent ayant validé un permis de chasser dans l'année, tandis que l'OFB apporte, selon des modalités définies par une convention-cadre signée en décembre 2021 entre l'OFB et la FNC, un soutien financier à la réalisation des actions proposées par la FNC et les fédérations de chasseurs dans le cadre de ce fonds pour un montant de 10 € par permis de chasser validé durant la saison cynégétique ;
- ♦ **45,1 M€ en crédits de paiement, soit 22,1 %, au titre de la compensation du transfert de nouvelles missions, dont la gestion des associations communales de chasse agréées et des plans de chasse individuels** auparavant dévolues aux préfets, aux fédérations de chasseurs, prévue par l'article 13 de la loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019. En contrepartie, l'État, par l'intermédiaire de l'OFB, s'est engagé en 2019 à verser à la fédération nationale des chasseurs (FNC) une compensation de 9 M€ annuels jusqu'en 2024 ;

⁴³Le fonds dédié à la protection et à la reconquête de la biodiversité, dit « *fonds biodiversité* », créé par la loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019 portant création de l'OFB, a pour objectif d'« *apporter un soutien financier aux actions des fédérations départementales, régionales et nationale des chasseurs dans le cadre d'une convention avec l'Office* ».

- ◆ et le reste des financements, **plus de 120 M€ (59,1 %), soit en moyenne 24 M€/ an**, est alloué à des associations au titre des autres dispositifs d'intervention de l'OFB :
 - le dispositif de **mobilisation des citoyens et des acteurs en faveur de la biodiversité et de l'eau** représente près de 25 % des subventions apportées par l'OFB principalement à des têtes de réseau (**37,7 M€ cumulés sur la période 2020-2024**), comme FNE, la LPO, Noé, l'UNCPIE, Humanité & biodiversité ;
 - soutien à des projets contribuant à l'**appui aux politiques publiques**, pour un **montant cumulé de 27,1 M€ sur la période 2020-2024**, soit près de 17 % du montant total des subventions aux associations sur la période. Parmi les principales associations bénéficiant de ce dispositif figurent l'Office international de l'eau, le Partenariat français pour l'eau, le Fonds mondial pour la nature. Les réseaux de gestionnaires d'aires protégées (réserves naturelles de France, fédération des parcs naturels régionaux de France, fédération des conservatoires d'espaces naturels, etc.), ainsi que les associations agréées au titre de la protection de la nature (FNE) bénéficient de ce dispositif ;
 - la mise en œuvre du **plan Ecophyto** a également mobilisé l'apport de subventions à des associations, à hauteur de **20,1 M€ cumulés sur la période 2020-2024**, essentiellement en faveur d'associations spécialisées (association de coordination technique agricole-ACTA, fédération nationale d'agriculture biologique-FNAB, association française des personnels d'entretien des golfs, etc.), soit 12,4 % du montant total accordé aux associations sur la période) ;
 - les associations naturalistes ou certains réseaux des associations agréées au titre de la protection de la nature (comme la LPO), sont des acteurs majeurs en matière de **connaissance, d'observation et de surveillance** de l'état de la biodiversité, de **recherche**, de **données**, soutenues pour des projets contribuant à ces objectifs, pour un montant de **20,0 M€ cumulés sur la période 2020-2024**, soit 12,3 % des subventions allouées aux associations sur la même période ;
 - le soutien à des actions de documentation et de publication, de communication, de formation externe des acteurs a mobilisé 7,55 M€ cumulés sur la période 2020-2024.
 - enfin, certaines associations lauréates d'appels à projets ou d'appels à manifestation d'intérêts reçoivent des subventions de l'OFB.

Les subventions représentent en moyenne 63 % des financements d'intervention en faveur des associations sur la période 2020-2024, soit 129,5 M€ cumulés (cf. tableau 32). Conformément à l'article 3 de son programme d'intervention, « *les subventions accordées par l'OFB ont exclusivement vocation à soutenir un projet ou une action spécifique, décrit dans l'acte d'attribution. [...] L'OFB n'apporte aucune subvention d'exploitation au bénéfice du fonctionnement global – annuel ou pluriannuel – d'un demandeur et n'apporte aucune subvention d'équilibre* ».

Tableau 32 : Répartition des dépenses d'intervention de l'OFB aux associations par type de flux financiers (en M€)

Type de dépenses (en CP)	2020	2021	2022	2023	2024
Dont subventions	19,65	23,79	24,01	27,90	34,20
Dont commande publique (y compris contrats dérogatoires)	4,71	5,09	5,26	6,97	7,53
Dont autre	9,13	9,06	9,08	9,00	9,00

français de la biodiversité. » Le conseil scientifique de l'OFB, dans un avis de 2021, a signalé le manque d'information au sujet des projets financés par l'écocontribution, rendant toute évaluation difficile, et le faible taux de sélectivité des projets, peu nombreux au regard des montants alloués, conduisant à un risque de soutien à des projets de faible qualité.

Annexe III.B

Type de dépenses (en CP)	2020	2021	2022	2023	2024
Total des dépenses d'intervention à des associations	33,48	37,94	38,35	43,87	50,73

Source : Mission, à partir des données transmises par l'OFB. Légende : CP-crédits de paiement.

Au sein du plan de compte de l'OFB en comptabilité générale, il n'existe pas de compte spécifique dédié à l'imputation des subventions en fonction de la catégorie juridique des tiers. Elles sont imputées sur le compte de subvention 657341, qui comprend des subventions aux tiers, y compris associatifs mais pas seulement. Le plan de compte de l'OFB en comptabilité budgétaire répond à la même structure que celle de la comptabilité générale : les subventions aux associations sont imputées au sein de la rubrique « 9910.04-657341-Interventions vers autres entités-Subvention », sans que cette rubrique soit limitée aux subventions aux associations (cf. tableau 33). Les données de comptabilité générale font apparaître des écarts avec les données budgétaires en crédits de paiement.

Tableau 33 : Imputation en comptabilité budgétaire des dépenses de l'OFB en faveur des associations par numéro de compte (en M€)

Numéro de compte	2020	2021	2022	2023	2024
65734	37,4	37,7	0,0	0,0	0,0
657341	0,0	0,0	38,0	43,4	43,4
Autres comptes	0,5	0,2	5,6	7,0	7,0
Total général	37,9	38,0	43,6	50,5	50,5

Source : Mission, à partir des données d'exécution budgétaire, par numéro de compte, transmises par l'OFB.

3.8.3. Sur les 80 M€ de dépenses cumulées entre 2020 et 2024 allouées par l'OFB aux dix principales associations financées, la fédération nationale des chasseurs, première association financée par l'OFB, a reçu 50 M€ de l'OFB, hors mécanisme de compensation

En nombre, les associations représentent entre 35 % et 47 % des bénéficiaires des dépenses d'intervention de l'OFB sur la période 2020-2024. Cette proportion est un peu plus importante en se limitant aux seules subventions, avec une part allant de 43 % à 52 % selon les années. En 2024, l'OFB a financé 462 associations au titre de ses dépenses d'intervention et a subventionné 332 associations, le reste des structures subventionnées étant des collectivités territoriales ou des établissements publics (cf. tableau 34).

Tableau 34 : Part des associations parmi les structures financées par l'OFB (en %)

	2020	2021	2022	2023	2024
Nombre de structures financées par l'OFB en intervention	770	1 243	1 601	1 333	1 212
▪ Dont interventions totales aux associations (en nombre)	267	454	760	561	462
▪ Dont interventions totales aux associations (en %)	35 %	37 %	47 %	42 %	38 %
Nombre de structures financées par l'OFB en subventions	460	864	919	873	647
▪ Dont subvention aux associations (en nombre)	198	371	389	453	332
▪ Dont subventions aux associations (en %)	43 %	43 %	42 %	52 %	51 %

Source : Mission, à partir des données transmises par l'OFB.

Les subventions aux associations inférieures à 23 000 € sont majoritaires en nombre (76 % en AE en 2023), mais demeurent marginales en montant (7 % en AE en 2023). Cette forte dispersion des subventions aux associations traduit des cibles d'intervention très différentes entre les dispositifs, en lien avec les différentes missions de l'OFB. Par exemple, les subventions allouées aux associations dans les parcs naturels marins au titre des actions relatives au patrimoine maritime sont très souvent d'un montant inférieur à 23 000 €. Il en est de même, par exemple, pour les subventions en faveur des projets d'éducation à l'environnement et au développement durable portés par des associations animatrices. À l'inverse, les subventions en faveur des associations têtes de réseau portent des montant d'engagement de l'OFB importants, car soutenant un programme d'actions pluriannuelles. **La fédération nationale des chasseurs concentre une part substantielle des subventions accordées par l'OFB aux associations au titre du dispositif de l'écocontribution** : 36 % (10,5 M€ en AE) en 2023, 31 % (49,8 M€ en AE) sur la période 2020-2024 (cf. tableau 35 et tableau 36).

Parmi les dix autres associations principales bénéficiaires de subventions de l'OFB, deux ensembles peuvent être identifiés :

- ◆ **les subventions aux associations dites « têtes de réseau »** bénéficiant d'un agrément national au titre de la protection de la nature, pour des projets portés au niveau national notamment de mobilisation des acteurs, de montée en compétence et de formation des associations affiliées, de structuration de l'acquisition de connaissance par la science participative : la LPO, FNE, Noé, la Fondation pour la nature et l'homme (FNH), la fédération des parcs naturels régionaux de France (FNPFRF) ;
- ◆ **les subventions pour les associations dont les projets relèvent de l'appui aux politiques publiques**, en matière de politique de l'eau (Office international de l'eau), de normalisation dans le domaine de l'eau, de la biodiversité et de la protection de la nature (Association française de normalisation) ou encore de réduction de l'usage des produits phytosanitaires dans l'agriculture et de promotion de l'agroécologie (Association de coordination technique agricole-ACTA et fédération nationale d'agriculture biologique).

Tableau 35 : Les dix principales associations financées par l'OFB en 2023, en AE (en €)

Nom ou raison sociale	Financements reçus en 2023 (AE en €)	Financements reçus en 2023 (en % du total des subventions aux associations)
Fédération nationale des chasseurs	10 474 274	36
Office international de l'eau	1 446 672	5
Association de coordination technique agricole	1 299 852	4
Fédération nationale d'agriculture biologique	892 419	3
Tela Botanica	700 000	2
Ligue française de protection des oiseaux	565 224	2
Fonds mondial pour la nature France	409 011	1
Groupe d'étude et de protection des oiseaux Guyane	340 000	1
Arvalis institut du végétal	330 912	1
Comité français pour l'UICN	316 588	1
ITSAP-Institut de l'abeille	310 571	1
Total	17 085 523	57

Source : Mission, à partir des données transmises par l'OFB. Légende : UICN-Union internationale pour la conservation de la nature ; ITSAP-Institut technique et scientifique de l'apiculture et de la pollinisation.

Tableau 36 : Les dix principales associations financées par l'OFB sur la période 2020-2024 en cumulé, en AE (en €)

Nom ou raison sociale	Cumul 2020-2024 (AE en €)	Cumul 2020-2024 (en % du total des subventions aux associations)
Fédération nationale des chasseurs	49 749 439	31
Office international de l'eau	9 071 946	6
Ligue française de protection des oiseaux	3 886 457	2
Association de coordination technique agricole	3 349 851	2
Fédération nationale d'agriculture biologique	2 875 256	2
France nature environnement	2 435 451	1
Noé	2 348 512	1
Comité français pour l'UICN	1 857 843	1
Association française de normalisation	1 560 898	1
Fédération des parcs naturels régionaux de France	1 509 320	1
Fondation pour la nature et l'homme	1 475 000	1
Total	80 119 973	49

Source : Mission, à partir des données transmises par l'OFB. Légende : UICN-Union internationale pour la conservation de la nature. Nota bene : les montants en AE perçus par la fédération nationale des chasseurs ne tient pas compte des financements perçus au titre de la compensation du transfert de nouvelles missions aux fédérations des chasseurs.

3.8.4. Les fédérations de chasseurs ont bénéficié de 84 M€ de financements de l'OFB cumulés sur la période 2020-2024, concentrant en moyenne 41,6 % du soutien financier de l'OFB aux associations

Les fédérations de chasseurs ont bénéficié de 83,7 M€ de financements de l'OFB cumulés sur la période 2020-2024, concentrant en moyenne annuelle 41,6 % du soutien financier de l'OFB aux associations sur la période.

Le mode de calcul de la compensation financière du transfert de missions aux fédérations de chasseurs apparaît peu justifié. Ainsi, le rapport de la Cour des comptes relatif aux soutiens publics aux fédérations de chasseurs de juillet 2023 estime que la compensation financière repose sur une évaluation de la masse salariale affectée aux missions transférées à la FNC qui « n'a pu être justifiée de façon précise ni par le ministère chargé de la chasse ni par la FNC ». Ainsi, selon la Cour, « si les justifications faisaient apparaître que les 9 M€ correspondent à une compensation indue de ces coûts, il appartiendrait à l'OFB de reconsidérer le montant de la compensation ».

De plus, la qualité des projets portés par les fédérations de chasseurs au titre du dispositif de l'écocontribution est peu évaluée et contrôlée, ce qui ne permet pas de garantir que les subventions versées aux fédérations de chasseurs au titre de ce dispositif permettent d'atteindre les objectifs visés.

La Cour a constaté dans son rapport que les projets sont de qualité inégale. En l'absence de données sur le contenu exact des actions menées et d'indicateurs chiffrés, du manque de qualité scientifique des projets relatifs à la connaissance et à la possibilité de monter des partenariats, le « rapport entre les moyens mis en œuvre et les résultats obtenus peut parfois poser quelques questions ».

En dépit d'une progression du processus d'évaluation de ces projets au sein des fédérations et de l'OFB, la FNC pilote annuellement le dispositif, au détriment de l'approche pluriannuelle et fonctionnelle des projets prévue par la convention-cadre 2021-2026, approche « qui suscite cependant peu d'allant de la FNC ».

De plus, la Cour a constaté la faiblesse des moyens de l'OFB dans l'évaluation de la qualité et de la conformité des projets et de la gestion du fonds biodiversité au regard de la convention-cadre et de ses règles d'intervention. Cela s'inscrit dans un contexte où la FNC tient des positions d'obstruction, « *initialement défavorable à tout contact direct entre les fédérations régionales et l'OFB au niveau territorial, souhaitant être l'interlocuteur unique de l'OFB pour l'ensemble du fonds (...), position de facto assouplie* » depuis. L'OFB n'avait pas, en 2023, procédé à des contrôles sur place des projets subventionnés dans le cadre de l'écocontribution, possibilité pourtant prévue dans la convention-cadre et dans chaque convention financière et alors même que ces contrôles auraient du sens pour vérifier si les travaux ont été réalisés ou si le site choisi est pertinent.

Face aux constats de la Cour, l'OFB a lancé une évaluation externe indépendante des résultats du dispositif de l'écocontribution et des projets mis en œuvre pour en mesurer les résultats, dans la perspective de l'échéance de la convention-cadre en 2026.

Indépendamment du bilan à venir de l'évaluation externe de l'OFB, **la mission propose de faire du financement public par l'OFB du dispositif législatif de l'écocontribution en faveur des projets conduits par les fédérations de chasseurs une piste prioritaire d'économies** En effet, plusieurs facteurs de risques justifient cette position :

- ◆ le manque de pilotage du fonds biodiversité et l'absence de visibilité sur le contenu et l'impact des actions menées par les fédérations de chasseurs sur la préservation et la restauration de la biodiversité, dont « *la récurrence de débats difficiles sur le contenu des actions du fonds à la commission des interventions du conseil d'administration* » est le reflet ;
- ◆ le manque d'évaluation et de contrôle de l'efficacité et de la pertinence des subventions allouées au titre de ce dispositif plaide, cinq ans après la création du fonds biodiversité et la montée en compétence des fédérations de chasseurs, pour un retrait des financements publics de l'État dans un contexte de contrainte budgétaire ;
- ◆ les financements aux associations de l'OFB sont fortement concentrés sur les fédérations de chasseurs (plus de 40 % des financements alloués sur la période 2020-2024, en incluant la compensation financière au titre du transfert de nouvelles missions), ce qui questionne l'équité de financement de l'OFB vis-à-vis des autres associations qu'elle finance sur la base de critères plus contraignants et qui œuvrent en faveur des stratégies et politiques publiques de préservation et restauration de la biodiversité.

Proposition n° 4 : Faire du financement public par l'OFB du dispositif de l'écocontribution en faveur des projets conduits par les fédérations de chasseurs une piste prioritaire d'économies et évaluer la qualité des projets portés par les fédérations de chasseurs au regard de l'atteinte ou non des objectifs visés.

3.9. Malgré une faible part de crédits nationaux alloués par l'ASC aux associations, la forte concentration des dépenses au bénéfice d'Unis-Cité et de la Ligue de l'enseignement présente un risque de sous-financement optimal d'autres acteurs associatifs

3.9.1. 62 % des jeunes engagés en service civique le sont au sein d'associations

L'Agence du service civique (ASC) est un groupement d'intérêt public (GIP) créé le 13 mai 2010 en application de la loi n° 2010-241 du 10 mars 2010 relative au service civique. Le GIP était initialement constitué entre l'État, l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP), et le GIP France Volontaires⁴⁴. L'ASC gère à la fois le service civique, financé par des crédits nationaux, et des programmes européens (volet « *jeunesse et sport* » d'Erasmus+ et le Corps européen de solidarité) financés par le budget européen. Ses missions sont définies à l'article L. 120-2 du code du service national. L'agence comptait 117,8 ETP en 2023 et disposait d'un budget de 571,7 M€.

Le service civique est un dispositif qui permet aux jeunes de 16 à 25 ans, jusqu'à 30 ans pour les jeunes en situation de handicap, de s'engager dans une mission d'intérêt général auprès d'un organisme agréé par l'ASC : **62 % des jeunes engagés dans un service civique sont accueillis au sein d'associations**. Le budget du service civique (543,6 M€ décaissés en 2024) finance à près de 95 % les indemnités versées aux jeunes engagés dans un service civique et le paiement des cotisations afférentes, ainsi que **les aides aux structures accueillant les jeunes en service civique** prévues par le code du service national :

- ◆ aide au tutorat pour les organismes privés à but non lucratif (100 € par mois et par jeune) ;
- ◆ aide pour tous les organismes agréés pour la formation aux premiers secours (60 € par jeune) et la formation civique et citoyenne (100 € par jeune). La formation civique et citoyenne est dispensée à 80 % par un organisme externe qui n'est pas l'organisme d'accueil, comme la Ligue de l'Enseignement.

Une partie des crédits de l'ASC à destination des associations est versée par l'agence des services de paiement (ASP), notamment ceux concernant la formation civique et citoyenne et la formation premier secours (comptes comptables n° 657343 et 657347).

3.9.2. Les associations financées par l'ASC le sont essentiellement (82 %) au titre de programmes européens, tandis que les crédits nationaux (7 M€ en 2023) ne représentaient que 1,2 % du budget annuel de l'ASC

Le budget annuel pour 2023 de l'ASC, de 571,7 M€, en hausse de 6,34 % par rapport à 2019, comprend un budget alloué aux programmes européens de 38,4 M€, en forte hausse depuis 2021 (+25 M€), avec un budget prévisionnel de 70,3 M€ pour 2025.

Le montant des crédits versés aux associations par l'ASC correspond essentiellement aux versements effectués au titre des programmes européens (82 % des crédits alloués aux associations en 2023, soit 29,9 M€). Les programmes européens représentant 167,5 M€ sur les 185,3 M€ versés aux associations depuis 2017, soit 90 % du total.

⁴⁴ Dans la nouvelle rédaction de l'article L120-2 du code du service national, le GIP est désormais constitué entre l'État et l'association France volontaires.

Les crédits nationaux versés aux associations s'élevaient à 6,6 M€ en 2023, soit 1,2 % du budget annuel de l'ASC. Les crédits alloués en 2023 sont nettement supérieurs à la moyenne des crédits alloués sur la période 2019-2023, de 3,1 M€, et aux crédits alloués en 2024, de 3,7 M€. Au total, les crédits annuels versés aux associations par l'ASC ont crû de 5,5 M€ entre 2019 et 2023, soit de 500 %, contre 3,17 % de croissance pour le budget annuel de l'ASC, avant de connaître une baisse de 2,9 M€ entre 2023 et 2024.

Tableau 37 : Part du budget de l'ASC alloué aux associations, hors budget alloué aux programmes européens et hors crédits déconcentrés (en M€)

En crédits de paiement	2017	2019	2021	2023	2024
Budget annuel	448,8	516,9	501,8	533,3	544,1
▪ Dont budget alloué à des associations	2,0	1,1	1,1	6,6	3,7
▪ Dont budget alloué à des associations (en %)	0,4 %	0,2 %	0,2 %	1,2 %	0,7 %
<i>Dont fonctionnement</i>	<i>1,8</i>	<i>1,0</i>	<i>1,1</i>	<i>1,7</i>	<i>1,7</i>
<i>Dont intervention</i>	<i>0,2</i>	<i>0,1</i>	<i>0,0</i>	<i>4,9</i>	<i>2,0</i>
Effectif (en ETP, hors UE)	51	52	64	68	69

Source : Mission, à partir des données transmises par l'ASC.

Les financements centralisés de l'ASC aux associations au titre du service civique se divisent en trois catégories (cf. tableau 38) :

- ♦ en intervention (4,9 M€ en 2023, soit 74 % des financements, avec un fort développement en 2023), ils correspondent à la mise en œuvre à partir de 2023 de plusieurs appels à projets, en particulier pour améliorer l'accessibilité de publics éloignés (jeunes en contrat d'engagement jeunes, jeunes en quartiers prioritaires de la ville ou en territoires ruraux, jeunes en situation de handicap) pour des missions en France ou à l'international. S'agissant des appels à projets, la sélection des projets s'appuie sur un cahier des charges. Elle donne lieu à signature d'une convention, paiement d'une avance à hauteur de 80 % et versement du solde sur la base d'un rapport évaluant financièrement et sur le fond le projet ;
- ♦ en fonctionnement (1,7 M€ en 2023, soit 25,6 % des financements), ils correspondent quasi-exclusivement aux montants versés dans le cadre du marché public de formation des organismes d'accueil (FOA), géré par les associations UnisCité et la Ligue de l'enseignement ;
- ♦ en personnel (25,2 k€ en 2023, soit 0,4% des financements), ils correspondent à la subvention versée à l'association sportive et culturelle du ministère en charge de la jeunesse au titre de l'action sociale.

Si les dépenses de fonctionnement représentaient 90 % ou plus des financements alloués aux associations au titre du service civique entre 2017 et 2021, cette tendance s'est inversée en 2023. En 2024, les financements aux associations sont équirépartis entre dépenses d'intervention (1,95 M€, 53 %) et de fonctionnement (1,72 M€, 47 %).

Annexe III.B

À ces crédits centralisés de l'ASC s'ajoutent ceux qui restent gérés par la DJEPVA et ses services déconcentrés pour le compte de l'agence qui sont de deux catégories (cf. tableau 38) :

- ♦ les crédits dédiés à l'animation territoriale (3,1 M€ en 2023), en croissance depuis 2021 dans le cadre du plan de relance, sont stabilisés depuis 2023. Les DRAJES répartissent cette enveloppe budgétaire sur des appels à projets ou sur projets ;
- ♦ les crédits dédiés aux pôles d'appui au développement du service civique (PADSC), mis en place dans le cadre du plan de relance dans 23 départements dont la gestion est assurée à parité par UnisCité et la Ligue de l'Enseignement par convention pluriannuelle d'objectifs (CPO) signée avec la DJEPVA. D'après l'ASC, ces financements devraient s'éteindre en 2026, faute d'impact tangible sur les publics cibles.

Tableau 38 : Montant des financements alloués par l'ASC et les services déconcentrés aux associations dans le cadre du service civique, par enveloppe budgétaire (en M€)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Agence du service civique	1,0	0,7	1,1	1,3	6,6	3,7
▪ Dont marchés publics de formation des organismes d'accueil (FOA)	1,0	0,7	1,1	1,2	1,7	1,7
▪ Dont appels à projets	0,1	0,1	0,0	0,0	4,9	1,9
▪ Dont personnel (action sociale ministérielle)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Services déconcentrés	1,1	1,1	3,7	5,6	4,3	4,3
▪ Dont animation territoriale DRAJES	1,1	1,1	2,8	4,3	3,1	3,0
▪ Dont pôles d'appui au développement du service civique-PADSC	0,0	0,0	0,9	1,3	1,2	1,3
Total des dépenses allouées aux associations pour les actions de service civique (en M€)	2,1	1,9	4,8	6,8	11,0	8,0

Source : Mission, à partir des données budgétaires en crédits de paiement transmises par l'ASC.

Les dépenses sont majoritairement imputées sur l'enveloppe d'intervention tandis que les dépenses des associations titulaires de marchés publics sont imputées sur l'enveloppe de fonctionnement. La nomenclature comptable de l'ASC a été refondue en 2021, avec le choix de revenir au compte 6573-intervention qui permet un suivi plus macro des dépenses.

Tableau 39 : Imputation des dépenses de l'ASC en faveur des associations, par compte comptable, dont dépenses allouées dans le cadre de programmes européens (en M€)

Numéro et libellé du compte	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
6573-Intervention	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	11,58	26,03	34,35	37,94
657331-Erasmus CT	0,03	N.D.	0,01	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
657344-Erasmus autres	10,30	13,89	17,40	20,33	N.D.	0,01	N.D.	N.D.
657345-PEJA autres	0,08	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
657346-Intervention ASC autres	0,12	0,13	0,06	0,07	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.

Numéro et libellé du compte	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Total financement aux associations	10,52	14,01	17,46	20,41	11,58	26,03	34,35	37,94

Source : Mission, à partir des données comptables DGFIP (comptes et sous-comptes 65734). Légende : N.D.-non disponible ; PEJA-programme européen de la jeunesse en action.

3.9.3. La forte concentration des crédits nationaux (68 %) et déconcentrés (32 %) de l'ASC au bénéfice d'Unis-Cité et de la Ligue de l'Enseignement interroge quant à la dépendance de l'ASC vis-à-vis de ces deux acteurs associatifs

Les associations financées par l'ASC le sont à 98 % (en nombre d'associations) au titre de programmes européens au financement communautaire, en dehors du périmètre de la mission.

Hors programmes européens, le soutien de l'ASC aux associations est concentré sur quelques associations (cf. tableau 40). Les dix associations les plus financées par les crédits nationaux de l'ASC en 2023 concentrent près de 100 % des crédits alloués par l'ASC en 2023. La concentration des crédits est moins marquée au niveau déconcentré, puisque les dix associations les plus financées par les DRAJES pour le compte de l'ASC concentrent 42 % des crédits alloués par ces dernières (cf. tableau 41 et tableau 42).

L'association Unis-Cité capte 55 % des financements de l'ASC aux associations au niveau national (soit 3,6 M€), et 20 % au niveau déconcentré (0,9 M€, sans compter les antennes régionales de l'association). La Ligue de l'Enseignement (hors ses antennes régionales) et Unis-Cité concentrent 68 % des crédits alloués par l'ASC aux associations au niveau national (4,5 M€) et 32 % des crédits alloués au niveau déconcentré (1,4 M€). Une telle concentration des financements interroge quant à la dépendance de l'ASC à ces deux acteurs associatifs pour la réalisation de ses missions.

Tableau 40 : Nombre d'associations financées par l'Agence du Service Civique, au niveau national et déconcentré

	2017	2019	2021	2023
Nombre d'associations financées par l'ASC (crédits nationaux)	24	8	N.D.	11
Nombre d'associations financées par l'ASC via les DRAJES	N.D.	186	N.D.	316

Source : Mission, à partir des données fournies par l'ASC.

Tableau 41 : Dix principales associations financées par l'ASC (crédits nationaux) en 2023

Association bénéficiaire	Financement reçu (en M€)	Part dans le financement total des associations (en %)
Unis-Cité	3,6	55,0
Ligue de l'enseignement Paris	0,8	12,7
Associations fondation étudiante pour la ville	0,6	9,1
Concordia	0,4	6,7
Fais-nous rêver, agence pour l'éducation	0,3	4,9
AIME association internationale	0,2	2,8
Fédération nationale professions sport et loisirs	0,2	2,7
Union française centre vacances et de loisirs-UFCV	0,2	2,4
VISA-Volontariat international	0,1	1,8
AESES	0,1	1,1

Source : Mission, à partir des données fournies par l'ASC, en engagements juridiques.

Annexe III.B

Tableau 42 : Dix principales associations financées par l'ASC (crédits d'animation territoriale gérés par les DRAJES) en 2023

Association bénéficiaire	Financement reçu (en M€)	Part dans le financement total des associations (en %)
Unis-Cité	0,87	20,1
Ligue de l'enseignement	0,54	12,5
Unis-Cité Auvergne-Rhône-Alpes	0,13	3,0
Accoord	0,05	1,1
Parcours le monde grand ouest	0,05	1,0
Union française des œuvres laïques d'éducation physique	0,04	0,9
Comité régional olympique	0,04	0,9
Le Sel de la vie	0,04	0,9
Concordia	0,04	0,8
Dynapole	0,03	0,8

Source : Mission, à partir des données fournies par l'ASC, en engagements juridiques.

4. Les contrôles budgétaires et comptables des versements effectués par les opérateurs de l'État sous revue aux associations sont limités et portent rarement à conséquence

4.1. Le contrôle budgétaire, économique et financier par l'État des versements de ses opérateurs aux associations est limité

La direction du budget (DB) dispose de trois leviers de contrôle sur les opérateurs :

- ♦ la **tutelle financière** qui permet de valider des actes budgétaires et de les rendre exécutoires ;
- ♦ la **participation aux conseils d'administration de 120 opérateurs de l'État** ;
- ♦ l'activité de **contrôle budgétaire**. Le **contrôleur budgétaire** s'assure de la soutenabilité budgétaire de l'opérateur de l'État, conformément au cadre fixé par les arrêtés et documents de contrôle, et au moyen de pièces justificatives (actes et documents de gestion, cartographie des risques de l'opérateur, etc.) qui lui sont remises. Le contrôle budgétaire est un contrôle *a priori* de la dépense. Par ailleurs, l'**activité de contrôle économique et financier du contrôle général économique et financier (CGefi)** permet de s'assurer de la soutenabilité financière de l'opérateur de l'État contrôlé.

La DGFIP s'appuie pour ses contrôles sur le réseau des agents comptables de la DGFIP, placés auprès des opérateurs de l'État soumis à la comptabilité publique.

Dans l'échantillon des opérateurs sous revue, la mission constate que **les contrôles sur les versements des opérateurs de l'État aux associations inclus dans le périmètre de contrôle budgétaire et comptable, sont limités** (cf. *infra*). En effet, ces dépenses font l'objet de contrôles si elles sont spécifiquement mentionnées comme objets de contrôles dans les conventions entre l'État et les opérateurs et si elles sont suffisamment significatives pour intégrer le seuil de visa du contrôleur budgétaire.

4.2. Pour France Compétences, son dispositif de maîtrise des risques et de contrôle interne fait ressortir une difficulté à évaluer l'efficacité des fonds gérés par les OPCO et une grande autonomie laissée aux AT-Pro dans la gestion des fonds publics qui leur sont alloués

4.2.1. La tutelle métier de France Compétences est exercée par le ministère du travail tandis que sa tutelle financière l'est par la 6^{ème} sous-direction du budget et le CGefi

Conformément à l'article R. 6123-20 du code du travail, France compétences est soumis au contrôle économique et financier de l'État dans les conditions prévues par le décret n° 55-733 du 26 mai 1995 relatif au contrôle économique et financier de l'État. Le CGefi de la mission « Emploi et formation professionnelle » contrôle France compétences.

Le ministère du travail exerce la tutelle métier sur les OPCO, tandis que la 6^{ème} sous-direction de la direction du budget (DB) exerce la tutelle budgétaire des OPCO. Selon la 6^{ème} sous-direction de la DB, elle siège au conseil d'administration des OPCO et dispose d'un droit de veto sur les délibérations à caractère financier, qu'elle peut choisir d'actionner ou non.

4.2.2. L'utilisation des fonds publics gérés par les OPCO reste difficile à évaluer alors que les AT-Pro gèrent leurs fonds alloués de manière très autonome ce qui nécessiterait un suivi plus resserré

France Compétences dispose d'une cartographie des risques, actualisée en septembre 2023, qui contient peu de risques relatifs aux OPCO et aucun relatif aux AT-Pro. Ainsi, les risques identifiés sur les OPCO portent sur :

- ♦ une collecte de la CUFPA et une détermination des clés de répartition erronée entre OPCO, ce qui contribuerait à une erreur dans l'attribution des dotations aux OPCO (risque modéré) ;
- ♦ des erreurs dans la répartition des fonds mutualisés entre OPCO dans le cadre du financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage, en raison d'information tardive des bénéficiaires sur le montant de financement définitivement alloué, ce qui présente un risque de manque de visibilité des OPCO sur leurs ressources et un risque d'image pour France Compétences (risque modéré).

France Compétences effectue des contrôles sur les OPCO, les AT-Pro et les FAF-TI qui portent sur :

- ♦ le contrôle mensuel du respect des critères d'éligibilité à la péréquation de l'OPCO : au titre des contrôles exhaustifs effectués en décembre 2024 sur les onze OPCO, aucune anomalie n'a été constatée ;
- ♦ le contrôle annuel des versements reçus par France Compétences sur disponibilités excédentaires des AT-Pro et des OPCO⁴⁵ : en 2024, aucun versement de trésorerie excédentaire n'a été reçu de la part des OPCO tandis que 5,7 M€ ont été reçus de la part des AT-Pro ;
- ♦ le contrôle annuel des versements reçus sur disponibilités excédentaires des FAF-TI : en 2024, 16 M€ ont été reversés à France compétences ;
- ♦ le contrôle trimestriel de la répartition des dotations.

Les conclusions des contrôles sur les OPCO n'ont ainsi pas eu de conséquence sur les financements qui leur sont alloués.

En matière d'évaluation interne, France compétences publie annuellement un **rapport sur l'usage des fonds (RUF) de la formation professionnelle et du conseil en évolution professionnelle** qui permet d'apprécier l'efficacité des dispositifs en confrontant les coûts à la qualité de l'offre de formation ou d'accompagnement et aux effets sur le parcours des bénéficiaires. Ce rapport a ainsi vocation, conformément à l'article L. 6123-5 du code du travail, de rendre compte de l'usage des fonds publics ou mutualisés gérés notamment par les OPCO et les AT-Pro, en comptabilité d'engagement. D'après le RUF 2024⁴⁶ :

- ♦ **France Compétences souligne des difficultés à décompter les formations suivies par les salariés, qui ne sont pas suivies par les OPCO à titre individuel et qui sont fréquemment financées par plusieurs canaux.** Ainsi, sur les 2,7 Md€ engagés en 2023 par les financeurs publics et mutualisés pour les actions de formation des salariés dans le cadre du PDC, 99 % étaient des fonds engagés par les OPCO au titre du FNE-formation (158,6 M€), du PDC < 50 (632,6 M€) et des contributions conventionnelles (651 M€) et volontaires (1,26 Md€) ;

⁴⁵ Cf. article R. 6332-27 du code du travail.

⁴⁶ France Compétences, *Rapport sur l'usage des fonds de la formation professionnelle*, 3^{ème} édition 2024, février 2025.

- ◆ **France Compétences constate des difficultés à apprécier la façon dont les OPCO attribuent les financements publics et mutualisés, leur degré de proactivité, leurs règles de prise en charge de la formation des salariés ainsi que la plus ou moins grande rotation des entreprises bénéficiaires.**

L'évaluation de la qualité des parcours d'apprentissage et l'adoption d'une perspective pluriannuelle de l'évolution des coûts sont des axes d'évolution du RUF pour les années à venir préconisés par France Compétences.

En matière d'évaluation externe, l'IGAS a consacré en 2023 un rapport à la politique et aux dispositifs accompagnant les transitions professionnelles⁴⁷, dans lequel elle souligne que **le coût unitaire des PTP s'avère important avec un taux de reconversion effectif des bénéficiaires qui reste globalement peu élevé et très variable suivant les métiers**. Elle souligne également que les commissions paritaires interprofessionnelles régionales (CPIR), portées par les AT-Pro, restent très largement autonomes, dans l'appréciation et les choix de projets soutenus, malgré des efforts pour établir des priorités nationales. L'IGAS souligne que les AT-Pro « *de gouvernance paritaire, jouissent d'une très large autonomie d'organisation et de fonctionnement, sans que l'association Certif Pro, au niveau national puisse, à ce stade, jouer d'autre rôle que de modeste coordination entre les AT-Pro et de représentation auprès des pouvoirs publics* ». L'IGAS recommande ainsi d'**accroître la sélectivité et l'efficacité du recours au PTP** pour satisfaire les besoins de mobilité professionnel et de favoriser les cofinancements et l'accompagnement des bénéficiaires et **d'intégrer les AT-Pro au sein d'une personnalité morale unique au niveau national, Certif Pro**, et d'ériger cette association en tête de réseau nationale en la dotant de moyens de gestion et de pilotage adaptés, tout en renforçant les pouvoirs de tutelle. Elle recommande également de définir une cible de réduction de la durée des formations les plus longues financées par les AT-Pro, à partir d'un référentiel partagé au niveau national.

L'IGF et l'IGAS ont consacré deux rapports en 2024 à la régulation financière des CFA et à la revue des dépenses de formation professionnelle et d'apprentissage⁴⁸.

La Cour des comptes a consacré en 2022 et 2023 plusieurs rapports relatifs à la situation financière de France Compétences et à la formation professionnelle et l'apprentissage⁴⁹.

4.3. France Travail et sa tutelle exercent peu de contrôles visant à réguler les financements de l'opérateur aux associations

4.3.1. L'État exerce la tutelle métier et financière de France Travail, avec le concours des services déconcentrés

La définition des missions de France Travail et des moyens qui lui sont alloués fait l'objet d'une convention pluriannuelle d'objectifs et de gestion tripartite, conclue avec l'État et l'Unédic.

⁴⁷ IGAS, rapport 2023-108R, *Transitions professionnelles : dynamiser et mieux cibler l'action publique*, mars 2024.

⁴⁸ IGF-IGAS, *Revue des dépenses publiques d'apprentissage et de formation professionnelle*, mars 2024 et IGF-IGAS, *Modalités de financement des centres de formation des apprentis (CFA)*, juillet 2023.

⁴⁹ Cour des comptes, *France Compétences-exercices 2019 à 2021*, février 2022 ; référé de la Cour sur la situation financière de France Compétences, avril 2022 ; rapport sur *La formation en alternance*, mai 2022 ; note thématique de la Cour sur le soutien public à la formation professionnelle et à l'apprentissage, juillet 2023.

France Travail est un établissement public administratif devant à ce titre rendre des comptes au ministre chargé de l'emploi, mais aussi aux préfets de région et de département et aux directeurs régionaux de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS) des activités du service public de l'emploi qu'il assure, aux termes de l'article R. 5312-3 du code du travail. **Le CGefi exerce également un contrôle économique et financier sur France Travail.** La DB est représentée à son conseil d'administration.

De surcroît, l'État et France Travail sont signataires d'une convention quinquapartite dans le cadre du financement des Cap emploi, ainsi que de l'accord cadre de partenariat renforcé avec l'union nationale des missions locales.

France Travail est soumis à plusieurs organes de contrôle externe : l'Unédic, la Cour des comptes, et les corps d'inspection ministériels.

4.3.2. Le dispositif de maîtrise des risques et de contrôle interne de France Travail ne vise pas spécifiquement les associations, l'évaluation de l'efficacité des fonds alloués à ces dernières est donc limitée

Le dispositif de contrôle interne de France Travail repose sur plusieurs directions nationales : la direction du management des risques, sûreté et sécurité pilote la cartographie des risques, la direction de la prévention des fraudes et du contrôle interne conçoit les dispositifs anti-fraude de l'opérateur et l'inspection générale et l'audit interne évaluent la maîtrise des risques et proposent des améliorations. Au niveau régional, des réseaux d'agents dédiés au contrôle interne et d'auditeurs prévention fraude assurent la mise en œuvre locale des dispositifs.

Un **cycle annuel du contrôle interne** a été développé par France Travail, accompagné d'un système d'information dédié, pour procéder au suivi des contrôles réalisés en cours d'année. S'agissant de la vérification du « *service fait* », France Travail a élaboré un guide relatif à l'élaboration et au suivi des conventions financières mis en œuvre dans les directions régionales. Il recouvre notamment les conventions de dépense liant l'opérateur aux associations financées.

Le dispositif de maîtrise des risques et de contrôle interne ne vise pas explicitement les associations. Il n'existe pas de contrôles *a posteriori* qui porte spécifiquement sur les associations, permettant de s'assurer de la bonne application des règles, en lien avec le processus de publication et de certification de leurs comptes.

En revanche, il existe un dialogue de gestion institutionnalisé et des contrôles de service fait avec trois principaux types d'associations financées (OPCO, Cap emploi, missions locales) par France Travail :

- ◆ concernant les **OPCO**, les contrôles de service fait relatifs aux dispositifs POEC et HOPE sont initiés sur la base des bilans définitifs de ces associations, remis à France Travail. Ceux-ci doivent produire les pièces justificatives associées aux POEC contrôlés (convention de formation, facture de l'organisme de formation, etc.) et répondre à toute sollicitation des prestataires de France Travail en charge de ces contrôles. Les dépenses rejetées à la suite de ces contrôles sont limitées mais ceux-ci permettent, selon France Travail, de s'assurer de la bonne utilisation des enveloppes allouées dans le cadre du PIC qui ont été particulièrement importantes en 2022 et 2023. Il en est de même dans le cadre du dispositif HOPE. Le taux de retrait d'autorisations d'engagement (AE) suite à ces contrôles, s'élevait, en 2023, à 0,35 % pour les POEC, et à 0,23 % pour le dispositif HOPE. **Les paramètres d'évaluation décrits qui fondent cette décision de retrait demeurent ainsi peu explicites et pourraient être clarifiés ;**

- ◆ concernant le **financement des structures Cap emploi**, conventionnellement, la structure Cap emploi transmet un projet de budget à France Travail, discuté au niveau régional dans le cadre d'un dialogue de gestion budgétaire, et traditionnellement revu à la baisse. Par la suite, des échanges ont lieu entre les niveaux régionaux et national de France Travail :
 - la santé financière de la structure porteuse peut être abordée dans le cadre des dialogues de gestion, ce qui permet notamment des échanges sur le niveau de trésorerie. Ces éléments ne sont pas systématiquement étudiés dans le cadre de la gestion récurrente, mais, en cas de demandes de financements ponctuelles, comme dans le cadre de l'application des revalorisations du Ségur, le niveau de trésorerie, rapporté au total des charges, a été systématiquement analysé⁵⁰ ;
 - le financement des Cap emploi par les différentes parties prenantes (Agefiph, FIPHFP et France Travail) est prévu dans la convention quinquapartite. Les autres financements dont peuvent bénéficier les structures Cap emploi sont intégrés et font l'objet des dialogues de gestion budgétaire entre la structure porteuse et les financeurs ;
 - en fin d'exercice, les financeurs récupèrent annuellement tout résultat bénéficiaire du Cap emploi supérieur à 2 % du total des coûts éligibles du projet global annuel effectivement supportés, sur la base du rapport financier de la structure. En 2023, les excédents récupérés s'élevaient à 1,02 M€ (contre 1,52 M€ en 2022 et 1,06 M€ en 2021) ;
- ◆ concernant **les missions locales**, le nouvel accord-cadre 2025-2027 a remplacé les délégations d'accompagnement de France Travail aux missions locales par des règles d'orientation des publics en fonction de leurs besoins. Le nouvel accord-cadre 2025-2027 introduit six engagements partagés, des indicateurs de suivi et des instances de gouvernance (aux niveaux national et territorial) qui doivent se réunir plusieurs fois dans l'année. Cependant, **les missions locales ne sont pas astreintes à des objectifs quantifiés, et, contrairement aux structures Cap emploi, il n'existe pas de dispositif de retrait de subventions.**

L'IGAS a mené en 2024 une évaluation du rapprochement entre Pôle emploi et Cap emploi visant à simplifier le parcours des demandeurs d'emploi travailleurs handicapés, en vue de la prochaine convention quinquapartite. La Cour des comptes effectue une mission sur l'impact du rapprochement, en cours à la date de la rédaction de ce rapport.

⁵⁰ Un niveau de trésorerie permettant de financer entre 3 à 6 mois de charges étant considéré comme un niveau normal.

4.4. L'ANS gagnerait à mieux évaluer l'impact des actions menées par les associations sportives qu'elle finance, tandis que le dispositif de recouvrement par l'ANS des subventions excédentaires doit être renforcé

4.4.1. La direction des sports, qui exerce la tutelle métier de l'ANS, évalue actuellement les actions conduites par l'opérateur sur la période 2020-2024, dans la perspective de la rédaction de la prochaine convention d'objectifs et de moyens

Une convention d'objectifs et de moyens (COM) pour la période 2020-2024 a été conclue en 2021 entre le ministère des sports et des jeux Olympiques et Paralympiques (MSJOP), qui assure la tutelle de l'ANS et cette dernière⁵¹. La COM souligne que la création de l'ANS a induit un repositionnement de l'administration du sport sur des missions, un fonctionnement et une organisation renouvelés. Le décret n° 2019-1405 du 19 décembre 2019, modifiant le décret n° 2005-1795 du 30 décembre 2005 portant organisation de l'administration centrale du ministère chargé de la jeunesse, des sports et de la vie associative prévoit que la direction des sports met en œuvre, avec l'appui de l'ANS, la politique des activités physiques et sportives ainsi que des actions visant à favoriser l'accès de tous les publics à ces activités. La COM prévoit que l'ANS bénéficie du concours des services centraux du ministère et peut s'appuyer notamment sur les DRAJES.

La COM décline les orientations stratégiques de l'État en objectifs fixés à l'ANS, dont l'atteinte est mesurée grâce à des indicateurs annuels définis dans la COM. La COM s'accompagne d'une lettre d'objectifs annuelle.

L'arrêté du 19 décembre 2019 modifiant l'arrêté du 30 décembre 2005 prévoit que, dans le cadre de l'exercice de sa tutelle sur l'ANS, l'État évalue les actions conduites dans le cadre de la COM. La COM prévoit que, dans le cadre du suivi des politiques publiques de l'État et de l'utilisation des subventions publiques accordées aux associations, la direction des sports peut demander à l'ANS la production de tout document permettant le suivi de la mise en œuvre des PSF ou des PST. L'évaluation de la mise en œuvre de la COM et le bilan de l'activité de l'ANS sont en cours. La COM couvrant la période 2025-2027, en cours de rédaction, devrait être finalisée à l'été 2025.

L'ANS est soumise au contrôle d'un commissaire du gouvernement et au contrôle économique et financier de l'État. Un arrêté du 30 juin 2020, dit « *arrêté de contrôle* » fixe les modalités de contrôle économique et financier de l'ANS, qui sont précisées par un document de contrôle relatif à l'ANS daté du 9 juin 2023. Ce document de contrôle prévoit que le contrôleur :

- ♦ participe aux instances et reçoit communication des documents budgétaires et comptables ;
- ♦ contrôle l'exécution du budget à partir des documents transmis en début, en cours et en fin de gestion ;
- ♦ examine *a priori* et donne un avis préalable sur les conventions portant attribution de subventions validées ou non en conseil d'administration d'un montant supérieur à 100 k€ (par exemple les subventions au titre des PSF), sur les actes d'engagement et bons de commande supérieurs à 500 k€ hors taxes ;
- ♦ contrôle *a posteriori* la qualité de la comptabilité budgétaire tenue ou le caractère soutenable de la prévision budgétaire et de son exécution.

⁵¹ Conformément à l'arrêté du 19 décembre 2019 modifiant l'arrêté du 30 décembre 2005.

4.4.2. Les contrôles de l'ANS visant à recouvrer des subventions excédentaires aux associations sportives gagneraient à être renforcés

L'ANS dispose d'une **cartographie des risques**, actualisée en octobre 2024 comprenant quinze risques métiers, incluant les risques suivants liés au financement des fédérations et associations :

- ◆ risque de non-respect des critères d'éligibilité et des règles de gestion administratives pour l'octroi des subventions ;
- ◆ risque de détournement de fonds ;
- ◆ risque de réputation lié aux potentiels refus ou demandes de reversements de subventions ;
- ◆ risque de dépendance financière pour les associations entraînant un manque de rigueur dans le suivi de l'exécution budgétaire globale de l'association.

Les fédérations sportives ont une obligation légale de souscrire le contrat d'engagement républicain (CER) pour être agréées⁵². **Le respect par les associations des obligations légales qui leur incombent⁵³ n'est pas spécifiquement contrôlé par l'ANS.**

Le dispositif de contrôle interne de l'ANS s'articule autour de plans de contrôle qui portent sur trois dispositifs (PSF, contrats de développement et PST) :

- ◆ **plan de contrôle annuel des PSF** : les contrôles sont effectués à trois niveaux :
 - **par les conseillers de l'ANS** qui valident les crédits d'attribution du PSF. Les résultats de ces contrôles font état, pour 2023, d'une validation intégrale des crédits attribués par les fédérations. En 2024, 0,2 % des crédits (183 750 €) n'ont pas été attribués par les fédérations sur les projets et donc non versés ;
 - **par les fédérations** sur les comptes rendus financiers (CRF) des associations (contrôle de premier niveau) ;
 - **et par le service du développement fédéral et territorial (DFT) de l'ANS** sur les CRF pour vérifier la fiabilité des données financières des fédérations au regard du budget prévisionnel transmis (contrôle de second niveau *a posteriori* de l'ordonnateur). **L'évaluation des projets des PSF pour 2021 et 2022, débutée courant 2024, est toujours en cours de finalisation.** L'objectif des contrôles vise à garantir la justification adéquate des subventions allouées au regard des actions effectivement réalisées par les porteurs de projets associatifs, afin de mettre en place, le cas échéant, des procédures de reversements. Au 5 février 2025, 4 927 actions subventionnées, réparties en 3 312 structures associatives porteuses de projet pourraient faire l'objet d'une proposition de reversement (pour un montant de 7 064 770 €), si ces bénéficiaires ne justifient pas de la réalisation de leurs actions au terme du délai de rigueur précisé dans le courrier de demande de reversement. L'ANS n'a eu aucun retour des fédérations pour 29,35 % des actions subventionnées. Actuellement, **le plan de contrôle porte sur les PSF au titre de l'année 2023, dont les contrôles doivent être finalisés d'ici la fin de l'année 2025 et dont les résultats quant aux reversements effectifs restent à confirmer ;**

⁵² Cf. article L. 131-8 du code du sport.

⁵³ Vérification que l'association qui demande une subvention a souscrit au contrat d'engagement républicain (CER) et qu'elle publie ses comptes et le rapport du commissaire aux comptes (CAC) si le montant total des dons ou des subventions perçus au cours de l'exercice comptable atteint 153 000 €.

- ♦ **plan de contrôle pluriannuel sur quatre ans des contrats de développement** : l'ANS contrôle le bilan des actions réalisées en année N-1 qui conditionne le versement du solde de 20 % au titre du contrat de développement. Elle vérifie la cohérence des actions réalisées par rapport au plan d'actions prévisionnel déclaré, la cohérence des dates par rapport au déclaré, l'atteinte des indicateurs définis par la fédération, les contrôles des plans d'actions et des budgets justifiés liés. Les résultats des contrôles réalisés en 2023 et 2024 sont les suivants :
 - en 2023, l'ANS a déduit 895 416 € du règlement du solde pour 35 % des 139 fédérations ou associations nationales qui avaient partiellement réalisé les actions attendues ou ne les avaient pas suffisamment justifiées, ce qui représente **2,94 % du solde à verser au titre des contrats 2021-2024** ;
 - en 2024, l'ANS a déduit 378 602 €, soit **1,12 % du solde à verser au titre de ces contrats**. 21 % des 144 fédérations ou associations sont concernées ;
- ♦ **plan de contrôle des services déconcentrés sur les PST** : ces contrôles sont réalisés directement par les services déconcentrés. Toutefois, il n'existe pas de procédure analogue à celle sur les PSF de recouvrement des versements excédentaires au titre des PST⁵⁴.

Le cabinet d'audit et de conseil Grant Thornton et la chargée de mission de maîtrise des risques de l'ANS effectuent des audits internes des subventions de fonctionnement versées aux fédérations et autres associations, au titre des PSF, des contrats de développement ou de performance ou des programmes d'accession. L'objectif de ces audits vise à s'assurer de la correcte utilisation des fonds versés aux fédérations.

La Cour des comptes, l'agence française anti-corruption et l'IGÉSR effectuent des évaluations externes. La Commission européenne a évalué l'intégralité des subventions versées au titre du dispositif « *un jeune, une solution* » en 2024.

Au regard de ces différents éléments, la mission considère que le cadre procédural de contrôle *a posteriori* des financements alloués par l'ANS au titre des PSF et des PST est insuffisant et préconise de le renforcer.

Proposition n° 5 : Renforcer l'effectivité des contrôles de l'ANS visant à recouvrer des subventions excédentaires aux associations sportives au titre des PSF et mettre en place des contrôles similaires au titre des PST.

4.5. Les agences de l'eau doivent renforcer les contrôles visant à renforcer l'efficacité et l'efficience des financements alloués aux associations

4.5.1. L'activité de contrôle général des tutelle métier et budgétaire des agences de l'eau ne cible pas le périmètre des aides versées aux associations

Les agences de l'eau sont sous tutelle métier de la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) du ministère de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche (MTEBFMP). La DB du ministère des finances exerce la tutelle financière des agences par le biais du CGefi de la mission « Écologie et développement durable », chargé du contrôle budgétaire des agences.

⁵⁴ Source : Entretien du 27 mars 2025 avec l'ANS.

Les tutelles métier et budgétaire exercent une activité de contrôle général des agences de l'eau qui ne porte pas spécifiquement sur le financement des associations, ni des autres bénéficiaires des aides des agences. En tant que membres des conseils d'administration des agences de l'eau, les tutelles opèrent un contrôle *a priori* sur les projets de délibération des conseils d'administration des agences portant sur l'attribution des aides. À titre d'exemples, le contrôleur budgétaire vise, avant attribution par les agences de l'eau Seine-Normandie et Artois-Picardie, les conventions d'aide financière d'un montant supérieur à 300 k€. La tutelle financière contrôle l'adoption et la mise en œuvre du programme d'intervention, l'adoption et l'exécution du budget, ainsi que le compte financier.

La Cour des comptes est l'autorité externe principale de contrôle des agences de l'eau. Elle effectue des contrôles *a posteriori* à composante financière, selon un calendrier de contrôles pluriannuels. **Ces contrôles ne ciblent pas le périmètre des aides des agences aux associations.** À la suite d'une observation de la Cour des comptes en 2015 visant à un meilleur encadrement des relations entre l'agence de Seine-Normandie et les associations, l'agence a renforcé la prévention des conflits d'intérêt, chaque agent étant tenu de signer la charte de déontologie et de remplir une déclaration d'intérêt et d'activités faisant état de ses relations avec de potentiels bénéficiaires d'aides.

Les corps de contrôle et d'inspection ministériels et interministériels (inspection générale des finances-IGF, inspection générale de l'environnement et du développement durable-IGEDD) contrôlent également les agences de l'eau.

4.5.2. Le contrôle par les agences de l'eau des obligations légales qui incombent aux associations et de l'impact des financements publics qui leur sont alloués au regard des actions menées est limité

Les agences de l'eau ont mis en place un dispositif de contrôle interne comptable et financier (CICF), qui s'est appuyée sur le référentiel national du contrôle interne préconisé pour les établissements publics par la DB et la DGFIP. Des processus à risques ont été identifiés et chacun a fait l'objet d'une cartographie des risques et d'un plan d'actions.

Chaque agence de l'eau dispose de sa propre cartographie des risques, qui ne couvre pas spécifiquement les risques liés au financement des associations. Par exemple, la cartographie des risques de l'agence de l'eau Rhin-Meuse couvre six processus, dont les aides à l'investissement. Les risques et contrôles associés à chaque sous-processus sont globaux, tout type de bénéficiaires confondus des aides. **De même, le dispositif de contrôle interne propre à chaque agence de l'eau ne prévoit pas de contrôle propre aux associations⁵⁵.** Dans le cadre de leur plan de contrôle interne, les ordonnateurs et comptables des agences de l'eau réalisent des contrôles du respect du circuit de validation et de décision aux différentes étapes des processus d'aides financières (contrôles de la chaîne d'instruction des dossiers de demandes d'aides jusqu'à leur paiement, contrôles du service fait avant et après paiement). L'agence de l'eau Loire-Bretagne dispose également d'un plan de contrôle de conformité technique, visant à s'assurer de l'atteinte des objectifs environnementaux.

Des contrôles sur place des aides octroyées à l'international sont réalisés et coordonnés entre les six agences de l'eau.

⁵⁵ À titre d'exemple, l'agence de l'eau de Seine-Normandie a contrôlé 41 aides aux associations en 2023 et 2024, soit 14 % des associations financées par l'agence sur la période.

Le respect par les associations des obligations légales qui leur incombent⁵⁶ est peu contrôlé par les agences de l'eau. Les agences de l'eau sollicitent la transmission du contrat d'engagement républicain et le rapport financier de l'association dans le cadre de la demande de subvention.

Parmi les pratiques identifiées, les agences de l'eau réalisent les contrôles suivants portant sur les associations :

- ◆ l'agence de l'eau Adour-Garonne prévoit, dans le cadre du processus d'attribution des aides aux associations, un contrôle du respect du seuil de conventionnement (23 k€ d'aides en cumulé pour l'année civile en cours) qui permet de s'assurer que le cadre juridique d'attribution du financement (convention) est respecté ;
- ◆ l'agence de l'eau Artois-Picardie effectue des contrôles des participations financières versées aux associations, sur pièces et sur site, visant à vérifier les éléments déclarés par le bénéficiaire et à récolter les opérations réalisées. Sur la période 2021-2025, seulement six associations ont été contrôlés (ou sont en cours de contrôle), sans impact sur le montant des aides versées. Dans le cadre du plan de contrôle des missions d'animation mis en place par l'agence, une association a été contrôlée ;
- ◆ l'agence de l'eau Loire-Bretagne demande, dans le cas d'une primo-demande de financement, que l'association renseigne le formulaire CERFA n° 12156.06 de demande de subvention et transmette ses statuts, contrôlés par l'agence. Lors du paiement du solde, l'agence exige que l'association fournisse le compte-rendu financier de subvention (formulaire CERFA n° 15059.02) ;
- ◆ l'agence Rhin-Meuse contrôle, pour prévenir les risques de fraude, la conformité des pièces justificatives de la dépense ;
- ◆ l'ordonnateur de l'agence RMC contrôle *a posteriori* un échantillon d'aides soldées, sur la base de 70 % de bénéficiaires publics et de 30 % de bénéficiaires privés, dont la moitié d'associations, ce qui les sur-représente dans les contrôles. La nature des contrôles porte sur les risques liés au surfinancement, à l'absence de transmission des pièces justificatives requises. Pour chaque aide accordée à une association, une disposition particulière, portée dans la convention, précise que les associations doivent fournir dans les six mois suivant la fin de l'exercice pour lequel la subvention a été allouée, le compte rendu financier de la subvention, les états financiers et rapport d'activité annuels. La transmission de ces documents donne lieu à contrôle. Tout refus de communication ou toute communication tardive du compte rendu financier ou des comptes peut entraîner la suppression de la subvention ;
- ◆ l'agence Seine-Normandie effectue un contrôle renforcé du service fait qui vise à formaliser la vérification de la bonne exécution de la convention d'aide, avant liquidation du solde de la subvention. Ces contrôles sont réalisés sur pièces, voire sur place, par échantillonnage.

⁵⁶ Vérification que l'association qui demande une subvention a souscrit au contrat d'engagement républicain (CER) et qu'elle publie ses comptes et le rapport du commissaire aux comptes (CAC) si le montant total des dons ou des subventions perçus au cours de l'exercice comptable atteint 153 000 €.

Dans le cadre d'un cycle d'évaluation de politiques publiques (EPP), l'agence de l'eau Artois-Picardie a mené des évaluations relatives à la restauration de la continuité écologique (RCE) et des cours d'eau. La couverture des financements aux associations a permis de dégager plusieurs conclusions : la présence d'associations aux étapes clés des projets de RCE est un gage de succès tandis que leurs actions sur les cours d'eau sont complémentaires et bénéfiques aux travaux des agences. En revanche, les conditions de versements des subventions sont parfois contraignantes pour des structures ayant une trésorerie limitée qui doivent souvent avancer une partie des fonds pour payer les réalisations et les lenteurs et le manque de remontées d'informations relatives à l'instruction des dossiers et au paiement nuisent à l'action des associations. La politique de soutien à l'action internationale a également été évaluée.

Au regard de la portée limitée de l'impact des contrôles effectués par les agences de l'eau sur les aides versées aux associations, la mission propose de renforcer le nombre de contrôles visant à apprécier l'efficacité et l'efficience des aides versées.

Proposition n° 6 : Renforcer le nombre de contrôles d'efficacité et d'efficience des aides versées par les agences de l'eau aux associations et leur impact sur le montant des aides versées [Agences de l'eau].

4.6. L'ADEME analyse leur structure financière en amont de l'octroi des financements malgré un dispositif de maîtrise des risques et de contrôle interne qui ne porte pas spécifiquement sur le financement des associations

4.6.1. Pour le ministère de la transition écologique, la tutelle de l'ADEME a été confiée au secrétariat général qui l'exerce conjointement avec d'autres administrations

S'agissant du ministère de la transition écologique, le secrétariat général (SG) exerce la tutelle de l'ADEME, en coordination avec les autres administrations concernées, notamment la direction générale de la prévention des risques (responsable du programme 181 qui finance la subvention pour charge pour service public de l'ADEME), la direction générale de l'environnement et du climat (étroitement associée aux actions sur les sujets énergie et climat notamment) et le commissariat général au développement durable (CGDD).

Le ministère de la transition écologique a interrogé l'ADEME sur les montants de subventions aux associations, dans le cadre d'une enquête réalisée au printemps 2024 et en cours de renouvellement à la date de la mission.

Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche exerce également la tutelle métier.

Le CBCM en charge de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement exerce la tutelle budgétaire de l'ADEME.

4.6.2. Lors de l'instruction des dossiers de financement, l'ADEME analyse les risques juridiques et financiers des associations, ce qui relève d'une bonne pratique

L'ADEME dispose d'une cartographie des risques stratégiques, qui porte sur les risques majeurs de l'agence. De ce fait, la cartographie des risques n'inclut pas le financement des associations.

Le dispositif de contrôle interne budgétaire et financier prévoit des contrôles (*a priori* selon des seuils de montants financés, des pièces justificatives de la dépense avant le versement de l'aide, *a posteriori* par sondage des aides versées, etc.) **qui ne portent pas spécifiquement sur les aides aux associations.** Les contrôles *a posteriori* réalisés en 2023 et en 2024 par l'ADEME n'ont pas ciblé spécifiquement les associations, en l'absence de risques élevés identifiés sur ce type de bénéficiaires.

L'ADEME effectue une analyse des risques juridiques et financiers de l'association lors de l'octroi de financements qui se déroule en deux étapes :

- ♦ elle réalise une première analyse de huit risques (part de la subvention de l'ADEME dans le budget de l'action, ou le budget global, respect des critères d'attribution des aides de l'ADEME, poids des charges de personnel de l'association dans le budget global, etc.) qui donne lieu à la cotation d'un niveau de risque global ;
- ♦ s'il ressort comme élevé, le gestionnaire de l'ADEME complète son analyse de risques par **l'étude d'indicateurs financiers complémentaires** (variations des produits d'exploitation entre l'année N et N-1 ; part de l'excédent brut d'exploitation (EBE), des subventions publiques ou de la subvention de l'ADEME dans les produits d'exploitation ; résultat net, fonds de roulement, trésorerie en nombre de jours de produits d'exploitation), à partir des bilans et comptes de résultats de l'association. En cas de niveau de risque élevé à l'issue de cette deuxième analyse, un accord de la direction des affaires financières (DAF) doit être sollicité avant de poursuivre l'instruction du dossier.

Cette analyse des risques juridiques et financiers est une bonne pratique, qui gagnerait à être généralisée aux autres opérateurs. L'ADEME souligne toutefois les difficultés relatives à l'incomplétude des données financières transmises par les associations dans le cadre de projets pluriannuels.

La DAF et la direction des affaires juridiques (DAJ) de l'ADEME ont indiqué à la mission travailler à l'évaluation et à l'actualisation de la procédure d'instruction des dossiers et de suivi des associations et fondations en relation avec l'ADEME, qui date du 15 novembre 2016.

L'ADEME met en œuvre une recommandation, associée au plan d'action découlant de la mission de vérification de l'IGF de 2024, visant à renforcer le pilotage des relais, dont ceux associatifs, des politiques mises en œuvre par l'agence, afin de bien veiller à la mise en œuvre des objectifs qui leur sont fixés lors de l'octroi de l'aide.

4.7. L'ANR a un dispositif de maîtrise des risques et de contrôle interne qui ne comporte pas de spécificités en fonction du statut associatif des structures financées

4.7.1. La DGRI et la DB assurent la tutelle métier et financière de l'ANR

L'Agence nationale de la recherche (ANR) est sous tutelle métier de la direction générale de la recherche et de l'innovation (DGRI) et sous tutelle financière de la direction du budget (DB). Le contrôle des tutelles, tant métier que financière, ne porte pas en particulier sur les associations. L'ANR est assujettie au contrôle budgétaire, dans les conditions prévues par l'arrêté du 26 décembre 2014 relatif aux modalités d'exercice du contrôle budgétaire sur l'ANR. Selon son article 8, « *le contrôleur budgétaire établit un programme de contrôle a posteriori en fonction des risques identifiés qui peuvent porter sur la qualité de la comptabilité budgétaire tenue ou le caractère soutenable de la prévision budgétaire et de son exécution. Il se fonde sur les risques qu'il constate, dans l'exercice de ses missions, lors des travaux relatifs au contrôle interne budgétaire ou dans les conclusions d'audits* ».

L'État et l'ANR ont signé un contrat d'objectif et de performance (COP) pour la période entre 2021 et 2025, renforçant les missions et les moyens de l'ANR, en vertu de la loi n° 2020-1674 du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche.

4.7.2. Le dispositif de maîtrise des risques et de contrôle par l'ANR s'applique de manière indifférenciée aux associations et aux autres acteurs financés

L'ANR dispose d'une cartographie des risques, dont la mission n'a pas eu connaissance, qui n'inclut pas spécifiquement les risques liés au financement d'associations.

Si les associations font l'objet d'un contrôle de l'usage des financements octroyés par l'ANR, c'est au même titre que les autres acteurs financés. Le contrôle interne de l'ANR s'inscrit dans le cadre fixé par la COP signée entre l'État et l'ANR qui couvre la période 2021-2025. Le dispositif de contrôle interne couvre à la fois les projets relevant du plan d'action de l'ANR et ceux financés dans le cadre de France 2030, dont l'ANR est le principal opérateur dans le champ de la recherche et de l'enseignement supérieur, pour lequel elle assure la sélection, le financement, le suivi, l'évaluation et l'étude d'impact des projets.

Un contrôle initial est prévu pour les projets financés. Ce contrôle s'exerce ensuite annuellement à travers l'obligation, pour les établissements porteurs de projets, de transmettre à l'ANR un rapport d'avancement scientifique, assorti d'indicateurs de suivi, de réalisation et d'impact, et un relevé annuel des dépenses, qui déclenche le décaissement des financements de l'ANR. À la clôture du projet, les organismes financés doivent remettre un rapport final faisant l'objet d'une évaluation. Pour certaines actions, une évaluation intermédiaire est menée par le même jury ayant procédé à l'évaluation initiale

Des audits financiers et budgétaires sont réalisés dans le cadre du suivi des projets. À ce titre, les associations et fondations peuvent être auditées en tant que bénéficiaires des aides allouées.

Enfin, chaque bénéficiaire des aides de l'ANR doit déclarer les sources de financement complémentaire pour le projet financé, ou bien, le cas échéant, signer une attestation de non cumul de financement.

4.8. L'OFB gagnerait à renforcer l'évaluation de ses interventions en direction des associations, de même que le contrôle du respect de leurs obligations légales

4.8.1. Les ministères de tutelle de l'OFB n'exercent pas de contrôle spécifique de ses interventions en direction des associations

L'article R. 131-27 du code de l'environnement place l'OFB sous la tutelle des ministres chargés de l'environnement et de l'agriculture. Les contrôles réalisés par les deux ministères de tutelle technique, associés à la tutelle financière du ministère chargé du budget, sont ceux que réalisent tout ministère de tutelle d'un établissement public. Le directeur de l'eau et de la biodiversité (DEB) est commissaire du Gouvernement au sein du conseil d'administration de l'établissement.

D'après l'OFB, compte-tenu de la place des interventions financières comme outil majeur de l'opérateur pour mettre en œuvre les politiques publiques dont il est chargé, les ministères de tutelle y prêtent une attention particulière aussi bien en amont, lors de la détermination des orientations stratégiques et de la préparation des budgets qu'en aval, lors de la présentation des comptes de l'OFB. Par ailleurs, les ministères de tutelle siègent à la commission des interventions du conseil d'administration, qui a la responsabilité d'approuver les interventions financières sur conventions d'un montant supérieur à 1 M€.

Les ministères de tutelle n'exercent pas de contrôle spécifique sur les interventions en faveur des associations. Néanmoins, les ministères de tutelle, notamment la DEB, sont impliqués au titre de la coordination des interventions financières entre l'État et l'OFB, spécialement pour les subventions aux associations nationales têtes de réseau afin de veiller à la bonne et cohérente répartition des subventions entre la DEB et l'OFB.

Enfin, conformément à l'arrêté du 6 janvier 2020 relatif aux modalités d'exercice du contrôle budgétaire sur l'OFB, le contrôleur budgétaire porte un avis préalable sur l'ensemble des conventions en intervention d'un montant supérieur à un seuil fixé à 300 000 €.

4.8.2. Le dispositif de maîtrise des risques et de contrôle interne de l'OFB n'est pas suffisamment abouti, de même que l'évaluation de l'impact des financements aux associations

La cartographie des risques de l'OFB est en cours de révision complète et d'extension à l'intégralité des processus et de la chaîne des interventions financières de l'OFB. Actuellement, elle porte sur les processus gérés par la direction de la stratégie d'intervention financière et du contrôle de gestion (DSIF) de l'OFB et n'intègre pas de risques spécifiques aux associations.

L'OFB travaille également à la structuration de son dispositif de contrôle interne qui est limité, et ce d'autant plus sur le périmètre des associations. Ainsi, l'OFB ne dispose pas de dispositif de contrôle interne spécifique aux associations et indique ne pas disposer des ressources suffisantes pour effectuer un contrôle interne spécifique aux associations⁵⁷. L'Office ne vérifie pas l'effectivité de la signature du contrat d'engagement républicain (CER) alors que l'article 10-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations fixe l'obligation de fournir ce document.

L'OFB travaille néanmoins sur la maîtrise de certains risques en lien avec les subventions aux associations, comme la compatibilité avec le régime d'aides d'État (notamment les règles *de minimis*) européen, la traçabilité des dépenses dans le cadre des projets financés, le suivi des cofinancements, la lutte contre la fraude et le respect par les associations de leurs obligations légales et réglementaires.

L'OFB n'a pas non plus mené d'évaluation interne spécialement consacrée à son effort en faveur des associations. Néanmoins, l'OFB a mené des évaluations qui couvrent en partie les financements aux associations, relatives aux interventions financières en faveur de la biodiversité en Outre-mer de l'OFB (2022) et à l'évaluation du dispositif de l'écocontribution dont les conclusions sont attendues pour fin 2025.

⁵⁷ D'après les réponses de l'OFB du 10 avril 2025 aux questions posées par la mission.

La direction « Évaluation et transformations » (DET) de l'OFB assure la fonction d'audit interne tandis que la commission des finances et de l'audit (CFA), émanation du conseil d'administration de l'OFB, n'exerce pas, selon la Cour des comptes, la plénitude des compétences d'un comité d'audit. En effet, la Cour souligne qu'elle ne traite que des audits financiers et ne se saisit pas des rapports d'audit sur l'activité métier réalisés par la DET, ce qui ne permet pas à l'OFB de se doter d'un dispositif complet de maîtrise des risques et de contrôle interne. La Cour recommande donc la création d'un comité d'audit interne compétent pour tous les processus, y compris métiers⁵⁸.

La Cour des comptes a évalué les financements de l'OFB aux associations, dans le cadre d'une mission menée en 2020-2021, qui portait sur l'évaluation des subventions allouées au secteur associatif dans le cadre de la mise en œuvre des politiques publiques en faveur de la biodiversité⁵⁹. Elle a formulé deux recommandations qui visent à clarifier le périmètre d'intervention de l'État, de ses services déconcentrés et de l'OFB⁶⁰ et à favoriser la mesure et l'évaluation de la contribution des associations soutenues à la réalisation des objectifs de protection ou de reconquête de la biodiversité⁶¹. L'OFB se positionne comme suit sur la mise en œuvre de ces recommandations⁶² :

- ◆ concernant la **clarification du périmètre d'intervention des financeurs publics auprès des associations**, le ministère soutient le fonctionnement général des associations de protection de l'environnement, ainsi que leur contribution aux instances de concertation sur la biodiversité organisées ou coordonnées par le ministère (conseil national de la transition écologique-CNTE, comité national de la biodiversité, conseil national de la protection de la nature) et leurs actions de connaissance tandis que l'OFB soutient les projets en matière de mobilisation des citoyens et des acteurs, d'éducation à l'environnement et au développement durable en matière de biodiversité, ainsi que des actions de connaissance si elles sont liées aux projets menés par l'OFB et aux outils de valorisation des données pilotés par l'OFB ;
- ◆ dans le cadre de son programme d'intervention 2023-2025, l'OFB a rénové sa politique d'intervention pour s'inscrire dans le respect de l'objectif 6.2 du contrat d'objectifs et de performance (COP) visant à « **renforcer l'efficacité des dépenses d'intervention vers les actions à plus fort impact** ». Ainsi, ce programme fixe un cadre plus détaillé et complet des conditions d'octroi des soutiens de l'OFB que le précédent programme d'intervention mais il laisse une marge d'appréciation quant au caractère prioritaire ou non des thèmes à financer. L'OFB s'est doté, fin 2021, d'un cadre méthodologique d'évaluation *ex-ante* des programmes d'interventions financières. La mesure de la contribution des associations soutenues à la réalisation des objectifs de protection ou de reconquête de la biodiversité consiste à passer par l'inscription progressive, dans les CPO de l'OFB avec les partenaires associatifs stratégiques, d'objectifs et d'indicateurs pertinents en fonction des pressions sur la biodiversité sur lesquelles l'action subventionnée se propose d'agir.

⁵⁸ Cour des comptes, rapport S2024-0699, *L'Office français de la biodiversité. Exercices 2019-2022*, juillet 2024.

⁵⁹ Cour des comptes, *Le recours au vecteur associatif pour la mise en œuvre de la politique publique en faveur de la biodiversité*, mai 2021.

⁶⁰ La Cour a constaté la difficulté à disposer d'une vue d'ensemble en l'absence de systèmes d'information interopérables entre les financeurs de la biodiversité (l'OFB, l'État, d'autres opérateurs comme l'ADEME ou les agences de l'eau, les fonds européens), rendant plus difficile la coordination des subventions entre le ministère et les opérateurs, mais également entre les opérateurs eux-mêmes.

⁶¹ La recommandation était la suivante : « *définir, pour la campagne de subventions de 2022, une grille d'évaluation de la contribution à la protection de la biodiversité de chaque association bénéficiaire de subventions publiques à ce titre.* ».

⁶² Réponse du directeur général de l'OFB du 23 février 2021 au relevé d'observations provisoires de la Cour relatif au rapport.

La démarche d'évaluation de la contribution des associations soutenues à la réalisation des objectifs de protection ou de reconquête de la biodiversité gagnerait à être renforcée. En effet, malgré les avancées en la matière de l'OFB à la suite du rapport de 2020-2021, la Cour des comptes **recommandait en 2024 à l'OFB, dans le cadre de son contrôle organique⁶³, de simplifier et de systématiser la démarche d'évaluation aux dispositifs pluriannuels et aux appels à projets importants**, en profitant de l'opportunité de la perspective de l'élaboration du Programme d'intervention 2026-2030 pour améliorer le dispositif d'évaluation *ex ante* et *ex post* dans un objectif d'efficience. La Cour estimait que le cadre méthodologique d'évaluation *ex ante* des programmes d'interventions financière, « *d'application volontaire, [...] n'était pas appliqué de façon globale* », en particulier s'agissant des appels à projets (AAP). En effet, l'OFB a mis en place une grille d'évaluation des interventions, conformément à la recommandation formulée par la Cour en 2021, qui pourrait appuyer les choix de soutien à des associations, mais elle est insuffisamment utilisée, les critères de décision n'étant pas suffisamment tracés tandis que les critères de détermination du taux d'aide applicable aux demandes de subventions sont peu documentés. Selon la Cour, seule une direction régionale de l'OFB a pris l'initiative d'une démarche d'évaluation *ex post*. Enfin, s'agissant des CPO, la Cour considère que l'OFB est peu prescriptive sur le volet évaluatif, incluant des objectifs de moyens et des bilans financiers sommaires, sans indicateur d'efficience, d'impact ou analytique, comme les coûts moyens complets d'une intervention, constat partagé par la mission.

La mission considère que la structuration en cours du dispositif de maîtrise des risques et de contrôle interne de l'OFB au titre de ses interventions financières et la mise en place d'une démarche d'évaluation de l'efficacité et de l'efficience des financements alloués par l'OFB aux associations gagneraient à être confortées et amplifiées.

Proposition n° 7 : Renforcer le dispositif de contrôle interne des associations, en vérifiant l'effectivité de la signature du CER et renforcer la démarche d'évaluation *ex ante* et *ex post* des interventions de l'OFB en faveur des associations [OFB].

4.9. Le dispositif de maîtrise des risques et de contrôle interne de l'ASC sur les associations est très limité

4.9.1. L'ASC est sous la tutelle métier du ministère chargé de la jeunesse

L'ASC est sous tutelle métier du ministère chargé de la jeunesse.

Au conseil d'administration du GIP siègent les représentants du ministère chargé de la jeunesse, de la direction du budget, de l'ANCT, du GIP France Volontaires et des services déconcentrés (DRAJES), ainsi que deux personnalités qualifiées. Aux termes de l'article L. 120-2 du code du service national, le conseil d'administration de l'ASC « *est assisté d'un comité stratégique réunissant les partenaires du service civique et, en particulier, des représentants des structures d'accueil et des personnes volontaires* ». Selon le même article, « *l'État assure l'équilibre en dépenses et en recettes du budget de l'Agence du service civique* ».

Le CGefi de la mission « Couverture des risques sociaux et cohésion sociale » assure le contrôle économique et financier de l'ASC.

Le contrôle externe de l'ASC est assuré par la Cour des comptes, qui a dédié une partie de son rapport public annuel de 2018 au service civique.

⁶³ Cour des comptes, rapport S2024-0699, *L'Office français de la biodiversité. Exercices 2019-2022*, juillet 2024.

4.9.2. Le dispositif de maîtrise des risques et de contrôle interne de l'ASC ne couvre pas spécifiquement le financement aux associations

L'ASC ne dispose pas d'un dispositif de contrôle interne couvrant spécifiquement le financement aux associations. Le versement de la totalité des subventions dans le cadre d'appels à projet est conditionné à une évaluation financière et métier du projet. Les dispositifs de contrôle interne applicables aux autres modalités de versement d'aides aux associations n'ont pas été explicités par l'ASC dans les documents transmis à la mission.

ANNEXE III.C

Analyse quantitative des dépenses des collectivités territoriales en direction des associations

SYNTHÈSE

La mission a identifié un total de dépenses des collectivités territoriales en faveur des associations de 27,6 Md€ en 2024 en progression sur deux ans (+ 12 %), un niveau proche de l'inflation sur la période (+10 %). Les principaux financeurs locaux sont les départements (62 % des financements totaux) au titre de la mise en œuvre de leurs compétences sociales. En effet, avec 11,0 Md€ et 40 % de la dépense totale en 2024, les frais de séjour en établissements médico-sociaux et autres lieux d'accueil constituent le principal poste de dépenses de l'ensemble des collectivités territoriales.

La progression des dépenses des départements au titre de l'aide sociale à l'enfance - ASE (+ 1 Md€), du handicap (+ 576 M€) et de la dépendance (+ 385 M€) explique, pour 70 %, l'augmentation de l'ensemble des dépenses locales en faveur des associations entre 2022 et 2024.

Les subventions de fonctionnement et d'équipement représentent 28 % des dépenses totales avec 7,7 Md€. La mission a étudié plus en détail ce type de dépenses qui concerne l'ensemble des strates de collectivités et relève d'une dimension davantage discrétionnaire que les frais de séjour en établissements médico-sociaux et autres lieux d'accueil.

Les associations œuvrant dans le champ de la culture et du sport sont les principales associations bénéficiant de subventions de la part des trois strates de collectivités. Le montant total de subventions aux associations relevant de la culture s'élève à 989 M€ en 2023, soit 13 % du montant total des subventions versées. Le montant total de subventions aux associations relevant du sport s'élève à 890 M€, soit 12 % du montant total de subventions versées.

La mission identifie un levier d'économie sur ce point dans la mesure où les départements et les régions, collectivités aux compétences spécialisées, financent pour 261 M€ des associations œuvrant dans des secteurs d'activité qui ne relèvent pas, en analyse *macro*, des compétences attribuées par la loi à ces collectivités. Les départements financent pour 145 M€ des associations œuvrant dans le domaine économique et les régions financent pour 116 M€ des associations œuvrant dans le champ social. En outre, la mission a identifié pour 1,28 Md€ de subventions dans des champs d'intervention des associations qui relèvent de compétences partagées des collectivités, 724 M€ pour les départements et 556 M€ pour les régions.

Enfin, la mission a mené une analyse des dépenses des collectivités (bloc communal et départements) en fonction des caractéristiques socio-économiques des territoires. Certaines collectivités dépensent davantage en faveur des associations que des collectivités territoriales aux caractéristiques socio-économiques similaires. La réduction de cet écart de financement pourrait générer une économie allant jusqu'à 1,97 Md€.

SOMMAIRE

1. LA MISSION IDENTIFIE 27,6 MD€ DE FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AU PROFIT DES ASSOCIATIONS EN 2024, TOUTES NATURES DE DÉPENSES CONFONDUES	2
1.1. La nomenclature budgétaire et comptables applicables aux collectivités ne permet pas d'identifier de façon exhaustive la dépense publique locale en faveur des associations	2
1.2. La méthodologie retenue par la mission repose sur l'étude de l'ensemble des paiements au profit de structures de statut associatif	4
1.3. Les financements des collectivités territoriales aux associations s'élèvent à 27,6 Md€ en 2024 et sont majoritairement le fait des dépenses des départements.....	5
1.3.1. <i>Les financements des collectivités territoriales aux associations ont progressé de 12 % entre 2022 et 2024, portés par la dynamique du premier financeur local que sont les départements.....</i>	<i>5</i>
1.3.2. <i>Le nombre d'associations financées et les montants alloués varient en fonction de la strate de collectivités territoriales concernée.....</i>	<i>9</i>
2. LE FINANCEMENT DES ASSOCIATIONS PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES FAIT L'OBJET DE DISPARITÉS GÉOGRAPHIQUES.....	11
2.1. L'étude des financements aux associations fait apparaître des disparités particulièrement marquées au niveau communal	11
2.2. Les modèles économétriques ne permettent d'expliquer qu'une part des écarts de dépenses constatés.....	14
2.3. Un retour à la moyenne des collectivités qui se situent au-dessus du niveau de dépense attendue de leur strate pourrait générer jusqu'à 1,97 Md€ d'économies ...	15
3. LES SUBVENTIONS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES SONT CUMULATIVES DANS CERTAINS CHAMPS DE POLITIQUES PUBLIQUES, PRINCIPALEMENT LA CULTURE ET LE SPORT, DU FAIT DE COMPÉTENCES PARTAGÉES	17
3.1. La culture et le sport représentent les principaux secteurs d'intervention des associations percevant des subventions de la part des collectivités territoriales, toutes strates confondues.....	17
3.1.1. <i>La méthodologie retenue par la mission repose sur le secteur d'intervention de l'association tel que défini dans le répertoire national des associations.....</i>	<i>17</i>
3.1.2. <i>La culture et le sport sont les deux principaux secteurs d'activité des associations financées par subventions quelle que soit la strate de collectivités territoriales concernée.....</i>	<i>18</i>
3.2. En matière de subventions, les départements et les régions interviennent au-delà de leur champ de compétences obligatoires pour un montant total de 1,54 Md€ en 2023	22
3.2.1. <i>Les dépenses des départements et des régions au titre des subventions à des associations intervenant dans des champs de compétences non attribués par la loi à ces collectivités s'élèvent à 261 M€ en 2023.....</i>	<i>26</i>

3.2.2.	<i>Les dépenses des départements et des régions au titre des subventions à des associations intervenant dans le champ des compétences partagées s'élèvent à 1,28 Md€ en 2023.....</i>	<i>26</i>

INTRODUCTION

L'annexe présente un état des lieux des dépenses des collectivités territoriales en faveur des associations.

Le périmètre d'étude de la mission concerne les collectivités territoriales (bloc communal, départements, régions) et les syndicats. Les collectivités d'outre-mer sont intégrées à l'analyse. En termes de nature de dépenses, la mission a retenu l'ensemble des dépenses en direction des associations, c'est-à-dire les dépenses qui relèvent de subventions comme celles qui relèvent de prestations de services.

La période d'étude de la mission est 2019-2023. Or, s'agissant des collectivités territoriales, la mission s'est heurtée à un sujet de disponibilité des données. En conséquence, l'annexe détaille les données de financement des associations par les collectivités territoriales pour les années 2022 à 2024. Les analyses détaillées sur les sous-jacents des dépenses reposent sur les données 2023, année de référence pour la mission.

Dès lors, les dépenses des collectivités en faveur des associations sont examinées selon trois angles :

- ◆ les caractéristiques du financement des collectivités aux associations par strate et par finalité (partie 1) ;
- ◆ l'influence des caractéristiques démographiques et géographiques des collectivités territoriales sur leur niveau de financement des associations (partie 2) ;
- ◆ le lien entre compétences des collectivités et secteurs d'activité des associations financées (partie 3).

1. La mission identifie 27,6 Md€ de financement des collectivités territoriales au profit des associations en 2024, toutes natures de dépenses confondues

1.1. La nomenclature budgétaire et comptable applicables aux collectivités ne permet pas d'identifier de façon exhaustive la dépense publique locale en faveur des associations

Le plan de comptes M57 applicable à l'ensemble des collectivités territoriales ne permet de déterminer l'imputation que des seules subventions de fonctionnement en faveur des associations. La mission identifie le compte « 65748 - Autres personnes de droit privé ». Il s'agit de la déclinaison du compte « 6574 - Subventions de fonctionnement aux personnes, aux associations et aux autres organismes de droit privé » par nature juridique du bénéficiaire. Il convient de souligner que ce compte 65748 désigne les associations par défaut, compte tenu des intitulés des autres comptes déclinant le compte 6574¹. Ce compte permet d'identifier les subventions aux associations versées par les collectivités. **En revanche, aucun compte ne permet d'identifier les prestations de service spécifiquement confiées à des associations.**

Par ailleurs, même sur le champ des subventions, la mission ne peut disposer d'une vue d'ensemble des versements des collectivités territoriales aux associations sur la période 2022-2024 en raison du calendrier du déploiement de la M57. En effet, la nomenclature budgétaire et comptable M57 n'est généralisée aux collectivités territoriales que depuis le 1^{er} janvier 2024. Ainsi au regard du périmètre de la mission, les plans de comptes des nomenclatures M14 (communes), M52 (départements) et M71 (régions) doivent être étudiés. La mission a identifié que le compte de versement des subventions de fonctionnement aux associations est le compte 6574 pour les trois nomenclatures (cf. tableau 1). Cependant, ce compte regroupe l'ensemble des subventions versées aux personnes de droit privé et n'est pas spécifique aux associations. **La nomenclature budgétaire et comptable M57 est source de clarification sur ce point en distinguant les subventions de fonctionnement par nature juridique du tiers.** Elle va dans le sens d'une meilleure connaissance du financement aux associations par les collectivités.

L'exploitation des données disponibles pour 2023 permet de donner une vision partielle du financement aux associations par les collectivités (cf. tableau 2).

Les données désormais obtenues devront faire l'objet d'une valorisation par les administrations afin de contribuer à améliorer la connaissance du financement aux associations par les collectivités territoriales.

Plusieurs scénarios peuvent être envisagés :

- ♦ publication de ces données par les administrations détentrices (direction générale des finances publiques - DGFIP/ observatoire des finances et de la gestion publique locale - OFGL/ direction générale des collectivités locales - DGCL) selon un calendrier régulier ;

¹ 65741 correspond aux ménages, 65742 aux entreprises et 65743 aux fermiers et concessionnaires.

Annexe III.C

- ♦ élargir le périmètre de l'annexe au projet de loi de finances intitulée « *Effort financier de l'État en faveur des associations* »² aux collectivités en retenant le montant agrégé du compte 65748. Cette option aurait pour conséquence de transformer cette annexe générale en un document de politique transversal (DPT) sur le modèle du DPT « *Aide publique au développement* » qui intègre les financements des collectivités dans ce champ de politique publique.

Proposition n° 1 : Transformer l'annexe au projet de loi de finances intitulée « *Effort financier de l'État en faveur des associations* » en un document de politique transversale (DPT) pour y intégrer les dépenses des collectivités en faveur des associations [DB ; DJEPVA ; OFGL].

Tableau 1 : Imputations comptables des versements de subventions de fonctionnement des collectivités à destination des associations

Nomenclature applicable en fonction du niveau de collectivité	Numéro du compte	Intitulé du compte
M57 (toutes collectivités)	65748	Autres personnes de droit privé
M14 (communes et syndicats)	6574	Subventions de fonctionnement aux associations et autres personnes de droit privé
M52 (départements)	6574	Subventions de fonctionnement aux personnes, de droit privé
M71 (régions)	6574	Subventions de fonctionnement aux personnes, de droit privé

Source : Mission d'après les nomenclatures budgétaires et comptables applicables aux collectivités disponibles sur le site internet de la DGCL.

Tableau 2 : Montant du compte 65748 à destination des associations en 2023

Strate de collectivités	Nombre de collectivités avec un compte 65748	Part dans le total des collectivités	Montant en Md€
Bloc communal	23 423	54 %	2,45
Départements	51	51 %	0,69
Régions	10	71 %	1,07
Syndicats	628	13 %	0,04
Total	24 118		4,25

Source : Pôle sciences des données de l'IGF sur la base des extractions DGFIP 2023.

² Qu'il conviendrait de renommer, compte tenu du fait que la plupart des financements de l'État aux associations sont destinés à mettre en œuvre ses politiques publiques, et non à agir « *en faveur de* » leur projet associatif.

1.2. La méthodologie retenue par la mission repose sur l'étude de l'ensemble des paiements au profit de structures de statut associatif

Afin de réaliser un chiffrage exhaustif des dépenses des collectivités en faveur des associations, **la mission a cherché à identifier l'ensemble des dépenses des collectivités en faveur d'un tiers de statut associatif quel qu'en soit l'imputation budgétaire ou comptable**. Ainsi, la mission a exploité les données issues de l'application HELIOS (cf. encadré 1) fournies par la DGFIP. Ces dernières permettent de connaître la nature juridique du bénéficiaire de chaque mandat de paiement et ainsi d'isoler les associations. La catégorisation des bénéficiaires est réalisée directement par les comptes publics³. Les données issues de l'application HELIOS permettent d'obtenir une vision supposée exhaustive des dépenses des collectivités en faveur des associations au cours d'un exercice. Cette exhaustivité serait effective si l'hypothèse que le comptable public renseigne systématiquement la bonne nature juridique du bénéficiaire dans HELIOS est vérifiée.

Encadré 1 : Méthodologie des travaux

Les travaux conduits par la mission s'appuient sur des données extraites de l'application informatique de gestion comptable et financière des collectivités locales et des établissements publics locaux (application HELIOS).

L'extraction des données a été réalisée par la DGFIP et porte sur les années 2022 à 2024. Compte tenu de la volumétrie de ces données, la DGFIP procède de façon régulière à leur archivage numérique et n'a pas été en mesure de fournir à la mission des données antérieures à 2022.

Les principales collectivités présentes dans les données ont été regroupées au sein de quatre strates :

- ◆ **bloc communal** : communes, communautés de communes, communautés d'agglomérations, communautés urbaines, métropoles, centres communaux et intercommunaux d'action sociale. La ville de Paris a été intégrée dans le bloc communal ;
- ◆ **départements** : départements et collectivités territoriales uniques - CTU (compte tenu que les dépenses des départements en faveur des associations sont supérieures à celles des régions, les CTU ont été assimilées à des départements) ;
- ◆ **régions** : régions ;
- ◆ **syndicats** : syndicats mixtes fermés ou ouverts, syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU), syndicat intercommunal à vocations multiples (SIVOM).

Source : Mission.

³ Les différentes natures juridiques dans HELIOS sont : artisan, commerçant, agriculteur ; association ; caisse d'allocation familiale ; caisse d'assurance maladie ; caisse complémentaire ; collectivité territoriale ; établissement public, établissement étranger, ambassade ; établissement public national ; État ou organisme d'État ; inconnue ; particulier ; société.

1.3. Les financements des collectivités territoriales aux associations s'élèvent à 27,6 Md€ en 2024 et sont majoritairement le fait des dépenses des départements

1.3.1. Les financements des collectivités territoriales aux associations ont progressé de 12 % entre 2022 et 2024, portés par la dynamique du premier financeur local que sont les départements

1.3.1.1. Les financements des collectivités territoriales aux associations ont crû légèrement plus vite que l'inflation entre 2022 et 2024 sous l'effet de l'augmentation du nombre d'associations financées

Les données HELIOS permettent de mettre en lumière une hausse des montants versés aux associations sur période récente (+ 2 879 M€ entre 2022 et 2024, soit une hausse de 11,7 %) ainsi qu'une hausse du nombre de mandats de paiements émis par les collectivités territoriales (cf. tableau 3). Cette augmentation est supérieure à celle de l'inflation qui s'est établie à +10 % sur la période 2022-2024.

Cette augmentation des dépenses des collectivités territoriales en faveur des associations s'explique par la hausse du nombre d'associations financées. En effet, la mission relève que le nombre d'associations financées a augmenté de 10 % entre 2022 et 2024 (cf. tableau 3), alors que le montant moyen par association est stable (85,4 k€ en 2022 et 86,7 k€ en 2024, soit +2 %).

Tableau 3 : Synthèse du financement des collectivités

	2022	2023	2024
Nombre de paiements	2 801 000	2 857 700	2 906 300
Montant (en M€)	24 694	26 296	27 573
Nombre d'associations financées (sur la base du numéro SIREN)	289 200	303 400	317 900

Source : Pôle sciences des données de l'IGF sur la base des extractions DGFIP.

1.3.1.2. Les départements représentent plus de 60 % de l'ensemble des financements aux associations, essentiellement du fait de la mise en œuvre de leurs compétences sociales

L'analyse par strate de collectivités des montants versés fait apparaître la place prépondérante des départements dans le financement des associations. Les départements représentent 62 % des financements totaux en 2024, contre 27 % pour le bloc communal, 10 % pour les régions et 1 % pour les syndicats (cf. tableau 4).

L'augmentation du financement des collectivités territoriales aux associations est portée par les départements dont les dépenses ont progressé de 15 % entre 2022 et 2024 puis par le bloc communal dont les dépenses ont progressé de 9 % sur la même période. Les financements des régions et des syndicats connaissent une relative stabilité avec une augmentation respective de 1 % et 3 % (cf. tableau 4).

Annexe III.C

L'ensemble des dépenses à destination des associations rapporté au budget de fonctionnement⁴ des collectivités représente en 2023 :

- ◆ 6 % pour le bloc communal ;
- ◆ 26 % pour les départements ;
- ◆ 11 % pour les régions ;
- ◆ 2 % pour les syndicats.

Tableau 4 : Contribution des collectivités par strates en M€

	2022	2023	2024
Bloc communal	6 823	7 089	7 445
Départements	14 843	16 177	17 055
Régions	2 701	2 782	2 737
Syndicats	327	248	336
Total	24 694	26 296	27 574

Source : Pôle sciences des données de l'IGF sur la base des extractions DGFIP.

L'étude des dépenses des collectivités territoriales par nature comptable permet d'identifier que **les départements sont les premiers financeurs locaux des associations en raison des modalités de mise en œuvre de leurs compétences sociales**. À ce titre, les frais de séjour en établissements médicaux-sociaux et autres lieux d'accueil représentent, en 2024, 10,97 Md€ (cf. tableau 5) et 40 % de la dépense totale des collectivités en faveur des associations (cf. graphique 1). De même, les dépenses d'allocations des départements (allocation personnalisée d'autonomie (APA) et prestation de compensation du handicap (PCH)) versées directement à des structures associatives représentent 3,26 Md€ en 2024 et 12 % de la dépense totale.

Le deuxième poste de dépenses concerne les subventions de fonctionnement et d'équipement versées par l'ensemble des collectivités territoriales aux associations pour un montant de 7,71 Md€ en 2024, soit 28 % de la dépense totale.

Le recours à des associations pour des études ou prestations de services représentent 1,02 Md€ en 2024, soit 4 % de la dépense totale des collectivités territoriales à destination des associations.

Enfin, l'étude des dépenses des collectivités territoriales par nature comptable permet d'identifier que 70 % de la hausse des dépenses en faveur des associations entre 2022 et 2024 relève du **secteur de l'aide sociale à l'enfance (ASE) pour +1,04 Md€** sur les frais de séjour, **du handicap pour +576 M€** sur les frais de séjour et la PCH et **de la dépendance pour +385 M€** pour les frais de séjour et l'APA (cf. graphique 2).

Tableau 5 : Principales imputations comptables des dépenses, toutes strates confondues (en M€)

Libellé des comptes	2022	2023	2024
Frais de séjour en établissements médicaux-sociaux et autres lieux d'accueil	9 414	10 273	10 975
dont frais de séjour en établissements et services de l'aide sociale à l'enfance	4 387	4 951	5 423
dont frais de séjour en établissements et services pour adultes handicapés	4 527	4 802	5 002
dont frais de séjour en établissement pour personnes âgées	500	521	550
Subventions de fonctionnement et d'équipement	7 397	7 662	7 710
dont subventions de fonctionnement	6 773	7 039	7 145
dont subventions d'équipement	624	624	565

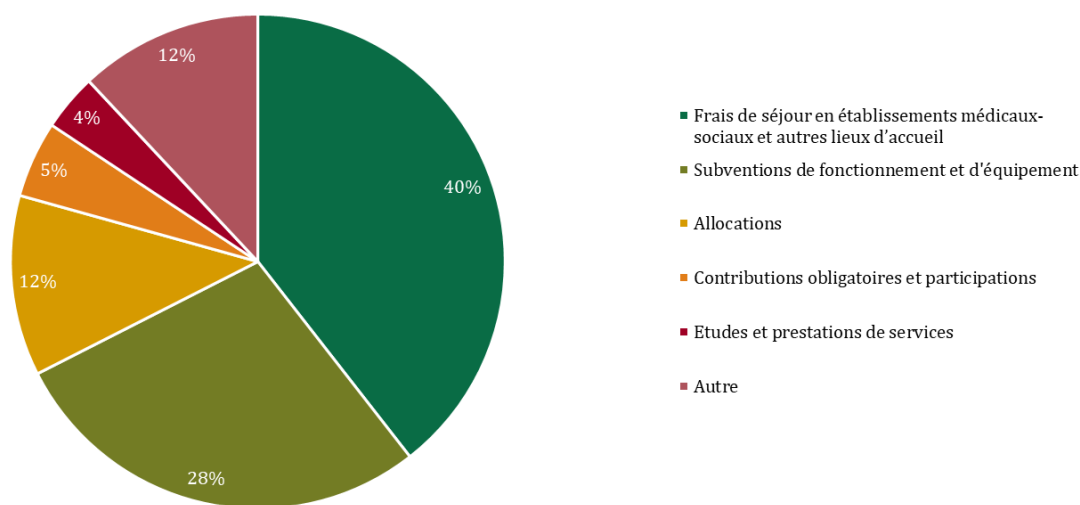
⁴ Dépenses de fonctionnement des budgets principaux publiés par l'observatoire des finances et de la gestion publique locale (OFGL) sur la base des comptes de gestion 2023.

Annexe III.C

Libellé des comptes	2022	2023	2024
Allocations	2 774	3 074	3 259
dont allocation personnalisée d'autonomie à domicile versée au service d'aide à domicile	1 737	1 915	2 023
dont allocation personnalisée d'autonomie versée à l'établissement	505	536	554
dont prestation de compensation du handicap	409	463	509
Études et prestations de services	981	983	1 017
dont contrats de prestations de services	794	782	809
dont achats d'études, prestations de service	187	202	208
Contributions obligatoires	748	751	814
Participations	594	633	626

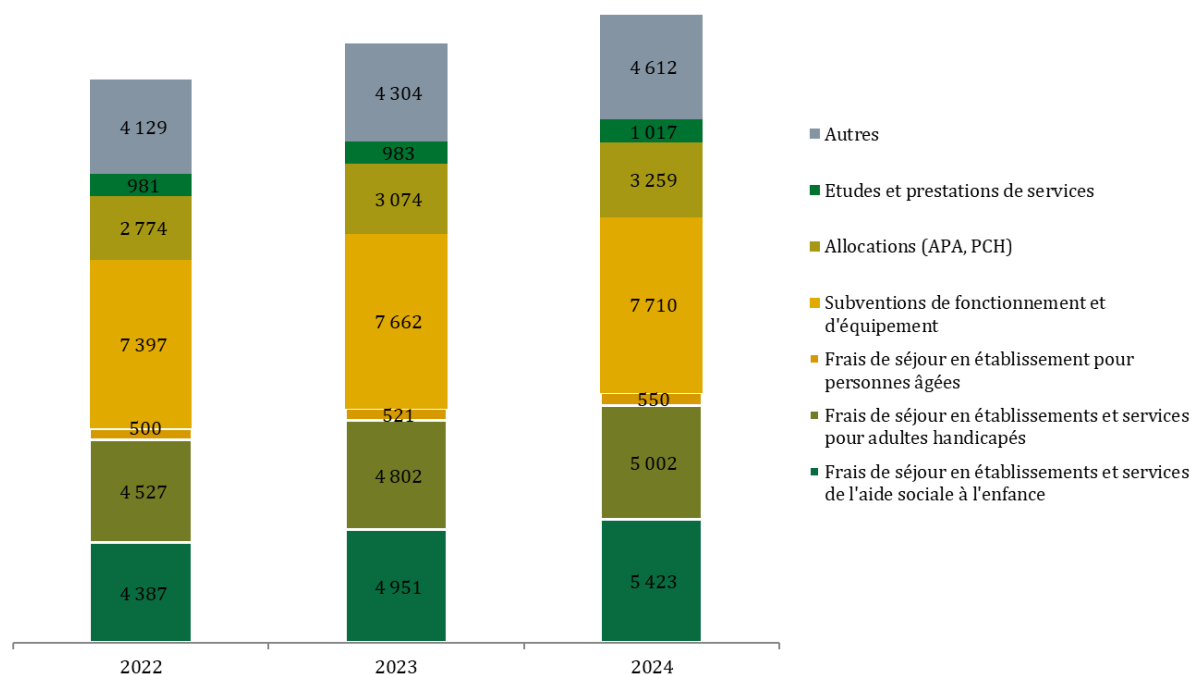
Source : Pôle sciences des données de l'IGF sur la base des extractions DGFIP.

Graphique 1 : Part des dépenses des collectivités territoriales par imputations comptables en 2024



Source : Pôle sciences des données de l'IGF sur la base des extractions DGFIP.

Graphique 2 : Dépenses des collectivités territoriales par imputations comptables entre 2022 et 2024



Source : Pôle sciences des données de l'IGF sur la base des extractions DGFIP.

Si la part croissante des prestations de services, au détriment des subventions, dans les financements perçus par les associations a été régulièrement mise en avant lors des entretiens menés par la mission ainsi que dans plusieurs productions consultées par la mission (cf. « *Le paysage associatif français* » de Lionel Prouteau et Viviane Tchernonog, 2023 ou l'avis du Conseil économique, social et environnement intitulé « *Renforcer le financement aux associations : une urgence démocratique* » de mai 2024), **les mesures issues d'HELIOS tendent à montrer une stabilité de la part de ces versements dans les dépenses des collectivités territoriales sur la période 2022-2024.**

La mission n'est toutefois pas en mesure, compte tenu de l'indisponibilité des données HELIOS avant 2022, de se prononcer sur une éventuelle substitution entre prestations de services et subventions sur longue période.

Les enquêtes menées par l'Insee sur le champ associatif ne permettent pas non plus, compte tenu de changements méthodologiques rendant difficile la comparaison des enquêtes menées en 2014 et 2019, de tirer de conclusion quant à une éventuelle baisse de la part des subventions dans le financement des associations.

1.3.2. Le nombre d'associations financées et les montants alloués varient en fonction de la strate de collectivités territoriales concernée

1.3.2.1. Le bloc communal est le premier financeur local en termes de nombre d'associations financées, pour des montants de faible ampleur

Le bloc communal est le premier financeur en nombre d'associations avec 252 300 associations identifiées dans les données HELIOS comme ayant bénéficié d'un versement par une commune ou intercommunalité en 2023 contre 114 200 associations pour les départements, 31 700 associations pour les régions et 10 200 associations pour les syndicats (cf. tableau 6). Ces mesures représentent des minorants dans la mesure où le numéro SIREN de l'association n'est pas systématiquement renseigné dans HELIOS.

Les volumes d'associations financées par chaque strate de collectivité ne peuvent par ailleurs pas être additionnés pour obtenir le nombre total d'associations financées. Certaines associations recevant des cofinancements de la part de collectivités appartenant à différentes strates, sommer ces volumes conduirait à compter plusieurs fois ces associations cofinancées.

Le niveau de strate influe également sur les montants moyens et médians versés puisque ceux-ci sont les plus faibles pour le bloc communal avec un montant moyen à 3 900 € et un montant médian à 400 € contre 18 300 € et 2 300 € pour les départements et 26 800 € et 6 000 € pour les régions (cf. tableau 6).

Tableau 6 : Principales caractéristiques d'intervention en 2023

	Nombre d'associations bénéficiaires ⁵	Montant moyen	Montant médian	Nombre de versements	Dont nombre de versements inférieurs à 23 000 € (en % du nombre de versements total)
Bloc communal	252 300	3 900	400	1 820 000	97 %
Départements	114 200	18 300	2 300	884 000	86 %
Régions	31 700	26 800	6 000	103 800	81 %
Syndicats	10 200	5 000	600	49 800	97 %

Source : Pôle sciences des données de l'IGF sur la base des extractions DGFIP 2023.

1.3.2.2. Une forte concentration des montants alloués aux associations sur un nombre limité de versements

80 % des versements sont d'un montant inférieur à 5 000 € et représentent 8 % du montant total. À l'inverse, les versements de plus de 100 000 € ne représentent que 2 % des versements mais 50 % du montant total (cf. tableau 7).

Tableau 7 : Disparité des financements en 2023

Tranches de versement	Nombre de paiements	En % du total	Montants en Md€	En % du total
Moins de 500 €	1 220 000	43 %	0,22	1 %
500 – 1 000 €	365 900	13 %	0,25	1 %
1 000 – 5 000 €	688 200	24 %	1,61	6 %
5 000 – 10 000 €	207 300	7 %	1,42	5 %
10 000 – 23 000 €	172 700	6 %	2,60	10 %

⁵ Une même association peut bénéficier d'un financement de la part de plusieurs collectivités de différentes strates

Annexe III.C

Tranches de versement	Nombre de paiements	En % du total	Montants en Md€	En % du total
23 000 – 100 000 €	154 200	5 %	7,06	27 %
Plus de 100 000 €	49 300	2 %	13,14	50 %

Source : Pôle sciences des données de l'IGF sur la base des extractions DGFIP 2023.

2. Le financement des associations par les collectivités territoriales fait l'objet de disparités géographiques

L'exploitation des données HELIOS a conduit la mission à s'intéresser aux disparités de financement des associations par les collectivités territoriales. Ces disparités sont mesurées par les écarts constatés en matière de dépense aux associations par habitant.

Afin d'éviter les mesures anormales qui seraient liées à des versements exceptionnels accordés au cours d'un exercice la mission s'est intéressée à la dépense moyenne par habitant par collectivité territoriale (moyenne calculée sur les exercices 2022 à 2024).

Une fois ces disparités documentées la mission a mis en place différentes modélisations visant à expliquer les écarts observés et ce dans le but de proposer un scénario de « *retour à la moyenne* » pour les collectivités ayant des dépenses anormalement élevées au regard des caractéristiques socio-économiques de leur territoire.

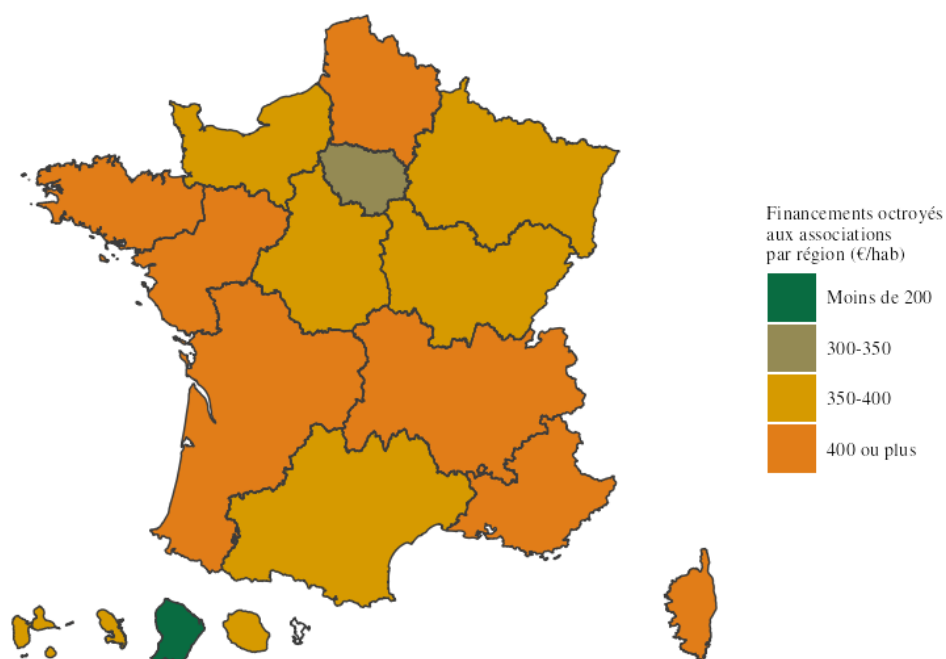
2.1. L'étude des financements aux associations fait apparaître des disparités particulièrement marquées au niveau communal

Les dépenses des collectivités enregistrées dans HELIOS ont, dans un premier temps, été agrégées à l'échelle régionale afin de rendre compte, au niveau macroscopique, des disparités de financement mesurables *via* les données HELIOS (cf. graphique 3)

La Guyane apparaît ainsi comme la région où les différentes collectivités territoriales dépensent le moins par habitant, avec un niveau de dépense cumulé de 195 € par habitant. À l'opposé, les collectivités de la région des Hauts-de-France ont dépensé, en moyenne entre 2022 et 2024, 430 € par habitant.

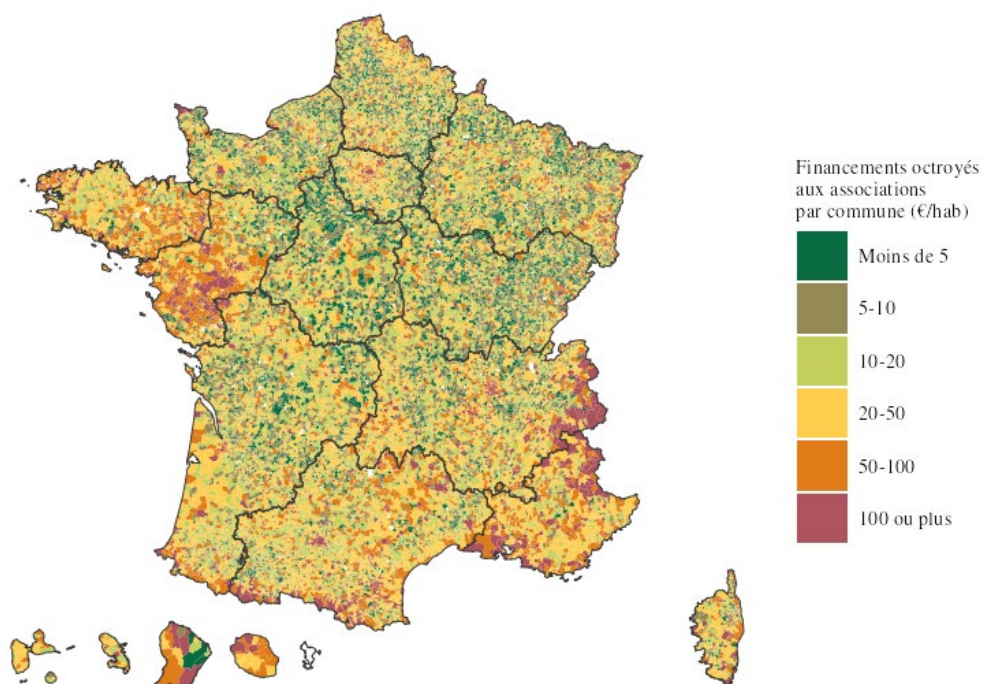
L'analyse agrégée des dépenses des collectivités fait par ailleurs apparaître deux faits notables : les collectivités de la région Île-de-France dépensent collectivement moins que celles des autres régions (339 € par habitant, contre plus de 360 € dans les autres régions) et les collectivités des départements et régions d'outre-mer (DROM), hors Guyane, dépensent des sommes proches de celles des régions hexagonales (respectivement 358 €, 360 € et 362 € pour la Réunion, la Martinique et la Guadeloupe).

Graphique 3 : Dépenses totales des collectivités, agrégées à la région (€/hab)



Source : Pôle sciences des données de l'IGF sur la base des extractions DGFIP 2022 à 2024.

La mission a conduit un travail analogue à l'échelle des communes (cf. graphique 4), les résultats montrant une forte dispersion des montants octroyés par les communes aux associations.

Graphique 4 : Dépenses communes aux associations (€/hab)

Source : Pôle sciences des données de l'IGF sur la base des extractions DGFIP 2022 à 2024.

Sur 34 960 communes cartographiées, 257 ne versent pas de fonds à des associations. La mission souligne que ces cas relèvent parfois d'erreurs de saisie dans HELIOS. La mission a toutefois identifié 34 700 communes financeuses sur la période 2022-2024. Parmi les communes financeuses, 3,7 % financent des associations à hauteur d'au moins 100 € par habitant (cf. tableau 8), ces communes représentant plus de 15 millions d'habitants⁶.

Tableau 8 : Financements des associations par les communes

Tranches de financement (€/hab)	Nombre de communes	Population des communes (millions d'habitant)
Moins de 5	5 436	2,5
5-10	6 968	4,2
10-20	8 651	7,9
20-50	8 681	20,1
50-100	3 656	17,3
100-500	1 259	14,9
500 ou plus	52	0,1

Source : Pôle sciences des données de l'IGF sur la base des extractions DGFIP 2022 à 2024 et de la base du dossier complet de l'Insee.

⁶ Les données de population sont issues de la « base du dossier complet » de l'Insee et portent sur le recensement 2021 (<https://www.insee.fr/fr/statistiques/5359146#documentation>).

2.2. Les modèles économétriques ne permettent d'expliquer qu'une part des écarts de dépenses constatés

Afin d'expliquer au mieux les différences de financements constatées sur le territoire, la mission a estimé un modèle économétrique visant à quantifier l'impact de la composition socio-économique des collectivités. Ces modèles s'appuient sur les données d'HELIOS en ce qui concerne les dépenses aux associations, de l'INSEE et de l'observatoire des territoires pour caractériser la population, et de la DGCL en ce qui concerne les caractéristiques financières des collectivités.

Deux modèles ont été estimés, le premier portant sur les blocs communaux financeurs (un bloc communal étant constitué par un EPCI ainsi que par les communes de l'EPCI) et le second sur les départements.

S'agissant des blocs communaux, les principales conclusions du modèle sont les suivantes (cf. tableau 9) :

- ♦ toutes choses égales par ailleurs, **la dépense aux associations par habitant diminue avec la part de la population âgée de plus de 60 ans** (une augmentation d'un pourcent de la part des plus de 60 ans se traduit par une diminution de 3,12 % des dépenses aux associations) ;
- ♦ toutes choses égales par ailleurs, **la dépense aux associations par habitant décroît lorsque le niveau de vie médian de la population augmente** (lorsque le niveau de vie médian augmente de 1 % la dépense décroît de 1,01 %) ;
- ♦ toutes choses égales par ailleurs, **lorsque la population d'un bloc communal croît, la dépense aux associations diminue** (lorsque la population augmente de 1 % les dépenses aux associations diminuent de 0,60 %).

Tableau 9 : Coefficients de la régression des dépenses aux associations par habitant sur les caractéristiques des blocs communaux

Variables	Log(Dépense moyenne par habitant)
Log(Population)	- 0,60 (***)
Part chômeurs	2,34 ()
Part CSP intermédiaires	3,80 (**)
Part CSP supérieures	2,08 ()
Part des moins de 14 ans	-10,02 (***)
Part de la population entre 15 et 29 ans	- 1,44 ()
Part de la population de plus de 60 ans	- 3,12 (*)
Part de la population en QPV	0,02 (***)
Log(Niveau de vie médian)	- 1,01 (**)
Log(Nombre d'établissements sur la commune)	0,68 (***)
Log(Potentiel fiscal par habitant)	- 0,02 ()
Nombre d'observations	1 239
R ² ajusté	0,49

Source : HELIOS, INSEE, DGCL et observatoire des territoires. Calculs : Pôle sciences des données de l'IGF () signifie que le coefficient est significatif au seuil de 10 %, (**) qu'il est significatif au seuil de 5 % et (***) qu'il est significatif au seuil de 1 %.*

S'agissant des départements, les principales conclusions du modèle sont les suivantes (cf. tableau 10) :

- ♦ toutes choses égales par ailleurs, **la dépense aux associations par habitant des départements diminue quand la population augmente** : une hausse de 1 % de la population se traduit par une baisse de 0,59 % de la dépense par habitant aux associations ;

- ♦ toutes choses égales par ailleurs, **la dépense aux associations par habitant diminue également lorsque le taux de chômage augmente**. Une hausse de 1 % de la part des chômeurs dans la population conduit à une baisse de 12,7 % de la dépense. Ce résultat est à considérer avec précaution dans la mesure où le modèle n'a pas un grand pouvoir explicatif (R^2 ⁷ de 0,30) et que le nombre d'observations est limité (91 départements) ;
- ♦ toutes choses égales par ailleurs, **la dépense aux associations par habitant croît lorsque le potentiel fiscal par habitant augmente**. Lorsque le potentiel fiscal par habitant augmente de 1 %, la dépense aux associations augmente de 0,57 %.

Tableau 10 : Coefficients de la régression des dépenses aux associations par habitant sur les caractéristiques des départements

Variables	Log(Dépense moyenne par habitant)
Constante	25,38 (**)
Log(Population)	- 0,59 (***)
Part chômeurs	-12,72 (***)
Part CSP intermédiaires	-6,76 ()
Part CSP supérieures	-0,58 ()
Part des moins de 14 ans	-2,09 ()
Part de la population entre 15 et 29 ans	-0,51 ()
Part de la population de plus de 60 ans	-3,65 ()
Part de la population en QPV	-0,01 ()
Log(Niveau de vie médian)	-2,01 (**)
Log(Potentiel fiscal par habitant)	0,57 (***)
Nombre d'observations	91 ⁸
R^2 ajusté	0,30

Source : HELIOS, Insee, DGCL et observatoire des territoires. Calculs : Pôle sciences des données de l'IGF (*) signifie que le coefficient est significatif au seuil de 10 %, (**) qu'il est significatif au seuil de 5 % et (***) qu'il est significatif au seuil de 1 %.

Si ces modèles économétriques permettent d'expliquer une part des écarts de dépenses constatés entre les collectivités, leurs capacités explicatives restent modestes (leurs R^2 sont relativement peu élevés, indiquant qu'ils n'expliquent pas entièrement la variabilité de la dépense aux associations). Une part de la variabilité de la dépense apparaît comme inexpliquée et pourrait être liée à des facteurs discrétionnaires ou à des variables socio-économiques non observées.

2.3. Un retour à la moyenne des collectivités qui se situent au-dessus du niveau de dépense attendue de leur strate pourrait générer jusqu'à 1,97 Md€ d'économies

La mission a estimé le niveau de dépense attendu de chaque collectivité en fonction de ses caractéristiques socio-démographique à l'aide des modèles économétriques précédemment estimés. L'analyse n'a pu être menée sur les régions, leur nombre n'étant pas suffisant pour obtenir des résultats statistiquement robustes.

⁷ Le R^2 est le coefficient de corrélation. Plus il est proche de 1, plus deux variables sont corrélées. Plus il est proche de 0, moins elles sont corrélées.

⁸ Sont exclus de l'analyse les deux départements corses, Paris, les départements ultra-marins, le Bas-Rhin et le Haut-Rhin en raison de la nature de ces collectivités territoriales (CTU pour la Corse et certains DROM, Collectivité européenne d'Alsace pour le Bas-Rhin et le Haut-Rhin). Le département de Paris est lui renseigné dans HELIOS dans la catégorie « commune ».

Annexe III.C

La valeur minimale entre la dépense constatée et la dépense attendue est ensuite retenue afin de chiffrer les économies réalisables dans le cadre d'un scénario de minimisation de la dépense par habitant. Ces estimations ont été réalisées sur la base de la dépense moyenne par collectivité calculée sur les exercices 2022 à 2024.

Les résultats indiquent que les économies potentielles pourraient atteindre 1,97 Md€, dont 1,11 Md€ pour les départements et 859 M€ pour les collectivités du bloc communal (cf. tableau 11).

La mission souligne toutefois le caractère exploratoire de cette approche, les variables socio-économiques retenues n'étant pas suffisantes pour expliquer l'intégralité de la variance observée dans les financements aux associations. Ces chiffrages sont ainsi à considérer avec précaution compte tenu de l'incertitude liée au pouvoir explicatif limité des modèles (en particulier sur les départements). Pour cette raison, la mission ne retient qu'une partie (33 % pour le bloc communal et 25 % pour les départements) de ce potentiel d'économies dans le rapport de synthèse.

Tableau 11 : Économies réalisables en fonction de la dépense attendue

Collectivités	Nombre de collectivités retenues	Dépense actuelle des collectivités retenues (M€)	Minimum entre dépense simulée et dépense actuelle (M€)	Potentiel d'économies (M€)
Bloc communal	1 240	6 940	6 081	859
Départements	91	15 029	13 922	1 107

Source : HELIOS, Insee, DGCL et observatoire des territoires. Calculs : Pôle sciences des données de l'IGF sur la base de la dépense moyenne par collectivité calculée sur les exercices 2022 à 2024.

3. Les subventions des collectivités territoriales sont cumulatives dans certains champs de politiques publiques, principalement la culture et le sport, du fait de compétences partagées

La mission a étudié plus en détail les subventions versées par les collectivités territoriales aux associations. Pour cela, l'analyse a porté uniquement sur les dépenses de 2023 dont la nature comptable relève de subventions (compte 6574 et ses déclinaisons pour les subventions de fonctionnement, compte 2042 et ses déclinaisons pour les subventions d'investissement). L'objectif ici est d'analyser plus en détail une nature de dépense qui répond à un cadre juridique précis (cf. la circulaire relative aux « *nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations : déclinaison de la charte des engagements réciproques et soutien public aux associations* » en date du 29 septembre 2015 qui indique le caractère facultatif et discrétionnaire de la dépense) et à des obligations réciproques données (conventionnement pour les subventions de plus de 23 000 €, etc.), cf. annexe IV.A.

3.1. La culture et le sport représentent les principaux secteurs d'intervention des associations percevant des subventions de la part des collectivités territoriales, toutes strates confondues

3.1.1. La méthodologie retenue par la mission repose sur le secteur d'intervention de l'association tel que défini dans le répertoire national des associations

La mission a cherché à déterminer le secteur d'activité des associations financées par chaque strate de collectivités. Cette décomposition se heurte toutefois à plusieurs limites liées à la nature des données HELIOS d'une part et aux obligations déclaratives imposées aux associations d'autre part.

En effet, il n'est pas nécessaire pour un comptable public de renseigner un SIRET ou un SIREN dans HELIOS lors de la saisie d'un mandat de paiement⁹, alors que toute association demandant une subvention ou développant une activité commerciale doit disposer d'un tel identifiant¹⁰. Cette absence de contrainte lors de la saisie restreint *de facto* le nombre d'associations identifiables dans les données. 37 % des mandats sont ainsi dépourvus d'identifiant en 2023 dans les enregistrements réalisés par les collectivités du bloc communal (34 % pour les syndicats, 2 % pour les départements et 0 % pour les régions), soit un total de 259 000 actes sans identifiant dans ces quatre strates pour un montant de 481 M€.

En outre, la caractérisation de l'activité d'une association est limitée par l'utilisation du SIREN qui ne reflète que l'activité principale exercée par l'entité mère, activité principale pouvant par ailleurs être peu explicite (« *Autres organisations fonctionnant par adhésion volontaire* » par exemple).

L'appariement des SIREN avec le registre national des associations (RNA) permet, dans 79 % des cas en 2023, d'affiner la nature de l'activité des associations présentes dans les données HELIOS. Les montants de subventions rapprochés d'une activité dans le RNA représentent 82 % des montants totaux des subventions enregistrés dans HELIOS en 2023.

Ainsi, 1,35 Md€ de subventions ne sont pas rattachés à un libellé issu du RNA (484 M€ pour cause de SIREN manquant et 865 M€ en raison d'un SIREN non présent dans le RNA).

⁹ Les associations étrangères ne disposent pas de SIREN ou de SIRET, elles ne sont donc pas distinguables des associations françaises pour lesquelles le SIREN ou SIRET n'est pas renseigné et sont donc comprises dans la présente analyse

¹⁰ <https://www.associations.gouv.fr/numero-siren-de-l-insee.html>

3.1.2. La culture et le sport sont les deux principaux secteurs d'activité des associations financées par subventions quelle que soit la strate de collectivités territoriales concernée

Le principal secteur d'intervention des associations recevant des subventions de la part des collectivités territoriales est la culture pour 989 M€, soit 13 % du montant total des subventions versées en 2023 (cf. tableau 12). Le deuxième secteur d'intervention est le sport avec 890 M€, soit 12 % du montant total de subventions versées.

La mission a cherché à caractériser les secteurs d'intervention par strate de collectivités en étudiant les trois principaux secteurs d'intervention des associations bénéficiant de subventions. Ainsi, en 2023, **le secteur de la culture (secteur « culture, pratiques d'activités artistiques et pratiques culturelles » selon l'intitulé RNA) est l'un des trois principaux secteurs de financement par subvention pour chacune des strates¹¹** pour 535 M€ pour le bloc communal, 174 M€ pour les départements et 269 M€ pour les régions (cf. graphique 5). **Le sport fait partie des trois principaux secteurs de financement pour deux strates**, le bloc communal pour 576 M€ et les départements pour 202 M€.

Le troisième secteur d'intervention du bloc communal après les sports et la culture est l'action socioculturelle pour 306 M€. Cette catégorie du RNA recouvre les activités du type maisons de jeunes, maisons de la culture, comités des fêtes, clubs du troisième âge, etc.

Le troisième secteur d'intervention des départements est celui des interventions sociales pour 160 M€ et qui, au sens du RNA, recouvre les centres sociaux et socioculturels, les foyers de jeunes travailleurs, l'aide à l'insertion, l'aide aux victimes, les foyers socio-éducatifs, etc.

Enfin, s'agissant des régions, outre la culture, les secteurs d'intervention principaux des associations financées sont l'éducation et la formation pour 316 M€ et la défense d'intérêts économiques pour 231 M€.

Ainsi, **la mission a pu déterminer que la pratique des cofinancements des collectivités territoriales est une pratique courante** dans la mesure où, pour les principaux secteurs d'intervention des associations financées, elle identifie des flux financiers en provenance des trois strates de collectivités territoriales (cf. graphique 6).

Tableau 12 : Principaux secteurs d'intervention des associations percevant des subventions en 2023

Secteur d'intervention de l'association (RNA)	Montant (en M€)	En % du total
Culture, pratiques d'activités artistiques	989	13 %
Sports, activités de plein air	890	12 %
Éducation, formation	531	7 %
Interventions sociales	484	6 %
Promotion et défense d'intérêts économiques	439	6 %
Action socioculturelle	401	5 %

Source : Pôle sciences des données de l'IGF sur la base des extractions DGFIP 2023, et du RNA. Le secteur d'intervention est déterminé par l'activité issue du RNA. 1 340 M€ n'ont pas pu être rattaché à une activité dans le RNA (SIREN non renseigné ou SIREN absent du RNA).

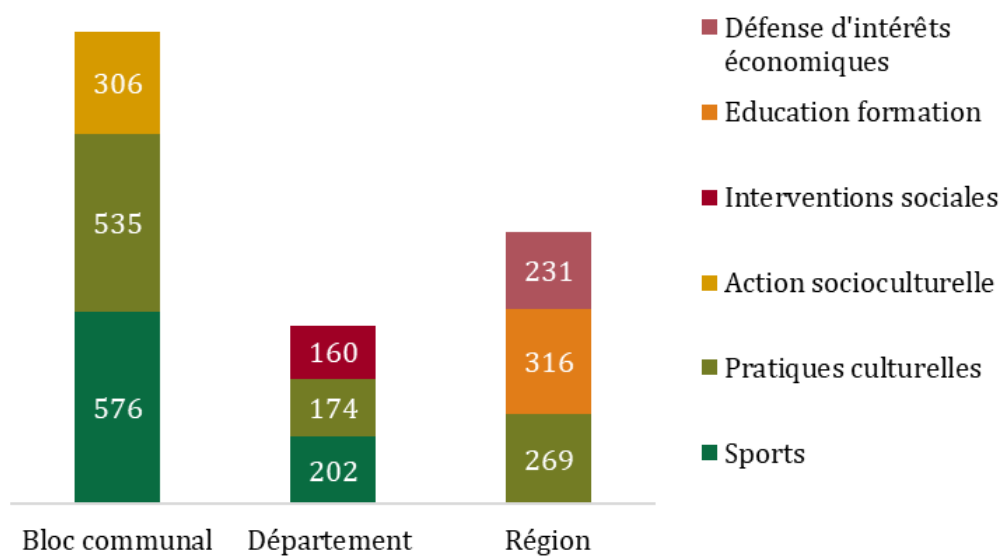
¹¹ Les syndicats ont été ici exclus de l'analyse du fait des montants non significatifs.

Tableau 13 : Secteur d'activité des trois versements de subventions les plus élevés (en montant), par strate en 2023

Strate de collectivité	Collectivité	Nom de l'association	Secteur d'intervention de l'association	Montant en M€
Région	Provence-Alpes-Côte d'Azur	Croix-Rouge française	Santé	9,5
Région	Île-de-France	Institut aménagement urbanisme	Activités politiques	6,6
Région	Auvergne-Rhône-Alpes	Auvergne-Rhône-Alpes entreprises	Aide à l'emploi, développement local, promotion de solidarités économiques	6,1
Département	Yvelines	Fond Anne de Gaulle	Non répertorié RNA	8,1
Département	Bouches du Rhône	Provence tourisme	Tourisme	3,8
Département	Seine Saint Denis	Suivez la Flèche	Préservation du patrimoine	3,5
Bloc communal	Paris	Théâtre musical de Paris	Culture, pratiques d'activités artistiques	7,7
Bloc communal	Paris	Théâtre musical de Paris	Culture, pratiques d'activités artistiques	7,7
Bloc communal	Métropole du Grand Paris	Comité d'organisation des jeux olympiques et paralympiques	Sports, activités de plein air	7,5
Syndicats	Grand Paris Sud Est Avenir	Maison des arts	Culture, pratiques d'activités artistiques	0,8
Syndicats	Sophia Antipolis SYMISA	Fondation Sophia Antipolis	Non répertorié RNA	0,8
Syndicats	Grand-Orly Seine Bièvre	Théâtre Romain Rolland	Culture, pratiques d'activités artistiques	0,7

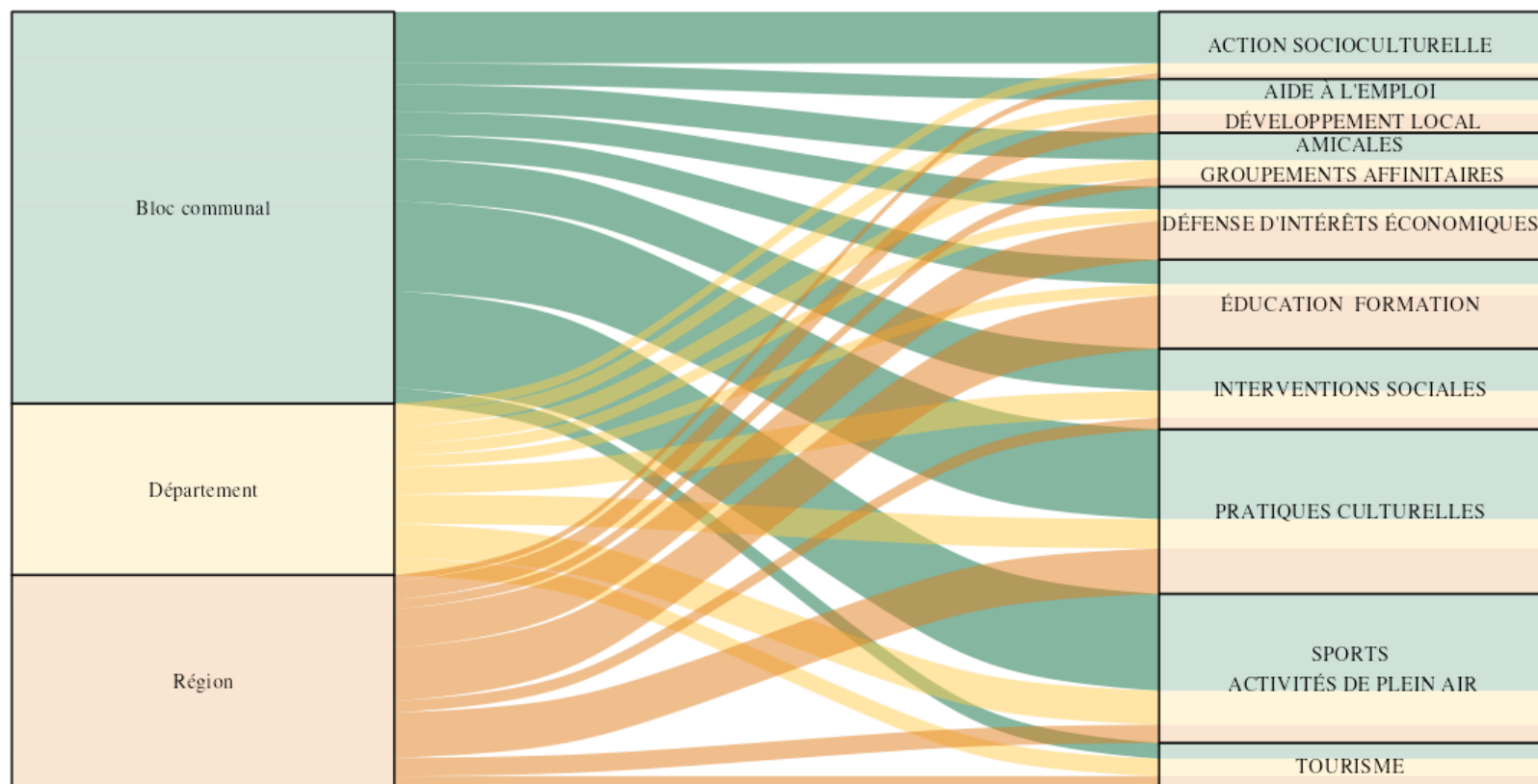
Source : Pôle sciences des données de l'IGF sur la base des extractions de la direction générale des finances publiques (DGFIP) 2023 et du RNA. Le secteur d'intervention est déterminé par l'activité issue du RNA.

Graphique 5 : Trois principaux secteurs d'intervention bénéficiant de subventions par strates de collectivités territoriales en 2023 (en M€)



Source : Pôle sciences des données de l'IGF sur la base des extractions DGFIP 2023 et du répertoire SIRENE. Le secteur d'intervention est déterminé par l'activité issue du RNA.

Graphique 6 : Flux de financement aux associations en fonction de leur domaine d'activité par les collectivités territoriales en 2023



Source : Pôle sciences des données de l'IGF sur la base des extractions DGFIP 2023 et du répertoire SIRENE. Le secteur d'intervention est déterminé par l'activité issue du RNA. Plus le flux financier est important plus le lien est épais.

3.2. En matière de subventions, les départements et les régions interviennent au-delà de leur champ de compétences obligatoires pour un montant total de 1,54 Md€ en 2023

Une fois les associations caractérisées, la mission s'est intéressée à la cohérence entre les financements octroyés par les différentes collectivités et leurs compétences respectives (cf. encadré 2). Cette analyse, par construction non exhaustive, fait apparaître des financements qui paraissent¹² hors champ de compétences de certaines collectivités.

L'analyse s'est concentrée sur les départements et les régions, dont les champs de compétences sont régis par un principe de spécialité depuis la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, tandis que le bloc communal, pris dans son ensemble (communes et EPCI) a conservé une clause de compétence générale. Les collectivités territoriales uniques et la collectivité de Corse, qui disposent de compétences hybrides, sont exclues de l'analyse.

Pour les départements, la mission a retenu les 17 principaux secteurs d'intervention¹³ représentant 1,4 Md€ de subventions en 2023 soit 82 % du montant total de subventions versées par les départements (cf. tableau 14).

Pour les régions, la mission a retenu les 18 principaux secteurs d'intervention¹⁴ représentant 1,7 Md€ de subventions en 2023 soit 85 % du montant total de subventions versées par les régions (cf. tableau 15).

Encadré 2 : Compétences des collectivités territoriales

Alors que la commune bénéficie de la clause générale de compétences lui conférant un champ d'action élargi, les départements et les régions se voient appliquer un principe de spécialité. La loi définit les compétences obligatoires et exclusives que ces deux échelons doivent mettre en œuvre. Elle définit également un champ de compétences non obligatoires et partagées entre les différentes strates de collectivités territoriales.

L'article L. 3211-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) précise que **le conseil départemental** « est compétent pour mettre en œuvre *toute aide ou action relative à la prévention ou à la prise en charge des situations de fragilité, au développement social, à l'accueil des jeunes enfants et à l'autonomie des personnes*. Il est également compétent pour faciliter l'accès aux droits et aux services des publics dont il a la charge. Il a compétence pour **promouvoir les solidarités, la cohésion territoriale et l'accès aux soins de proximité** sur le territoire départemental, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des régions et des communes. Il contribue à **la politique de sécurité sanitaire** dans les conditions prévues à l'article L. 201-10-1 du code rural et de la pêche maritime. Le président du conseil départemental est compétent pour coordonner **le développement de l'habitat inclusif** défini à l'article L. 281-1 du code de l'action sociale et des familles, notamment en présidant la conférence prévue à l'article L. 233-3-1 du même code, **et l'adaptation des logements au vieillissement de la population.** »

¹² Compte tenu des limites posées par l'utilisation du RNA pour caractériser l'activité d'une association, la mission n'est pas en mesure de déterminer si une dépense est effectivement hors champ.

¹³ La mission a retenu les secteurs dont le montant est supérieur à 1% de la dépense totale. Douze secteurs pour un montant total de 61 M€ ne sont pas présentés ici. Par ailleurs, 241 M€, soit 15 % du montant total, n'ont pu être rattachés à un code RNA et ne peuvent donc faire l'objet d'une analyse.

¹⁴ La mission a retenu les secteurs dont le montant est supérieur à 1% de la dépense totale. Onze secteurs pour un montant total de 60 M€ ne sont pas présentés ici. Par ailleurs, 221 M€, soit 11 % du montant total, n'ont pu être rattachés à un code RNA et ne peuvent donc faire l'objet d'une analyse.

En outre, l'article L.213-2 du code de l'éducation précise que « **le département a la charge des collèges.** Il en assure la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement. (...) Le département assure l'accueil, la restauration, l'hébergement ainsi que l'entretien général et technique, à l'exception des missions d'encadrement et de surveillance des élèves, dans les collèges dont il a la charge. »

La région a pour mission de contribuer au développement économique, social et culturel de la région. L'article L. 4221-1 du CGCT précise que le conseil régional « **a compétence pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région, le soutien à l'accès au logement et à l'amélioration de l'habitat, le soutien à la politique de la ville et à la rénovation urbaine et le soutien aux politiques d'éducation et l'aménagement et l'égalité de ses territoires,** ainsi que pour assurer la préservation de son identité et la promotion des langues régionales, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes ».

Les compétences des régions dans le champ de l'action sociale et de la santé sont précisées dans le document intitulé « tableau de répartition des compétences » de la DGCL. Dans le domaine médico-social, les régions sont compétentes pour la définition des objectifs particuliers de santé et la détermination et la mise en œuvre des actions correspondantes ; la contribution au financement et à la réalisation d'équipements sanitaires pouvant intervenir dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville ; l'attribution d'aides pour l'installation ou le maintien des professionnels de santé dans les zones déficitaires en offres de soins. Dans le domaine social, les régions sont compétentes pour la définition de la politique de formation des travailleurs sociaux et d'insertion des jeunes ; l'organisation d'actions qualifiantes pour la mise en œuvre de la politique d'apprentissage et de formation professionnelle dans le cadre de la recherche d'emploi ou de la réorientation professionnelle ; le financement des opérations programmées dans le cadre des quartiers prioritaires de la politique de la ville pour développer l'accès aux soins, favoriser la prévention et assurer le suivi des publics fragilisés ; la possibilité de construire ou de subventionner la réalisation d'équipements sanitaires pour assurer le maintien des services en zones de montagne.

En outre, l'article L.214-6 du code de l'éducation confie aux régions « **la charge des lycées, des établissements d'éducation spéciale et des lycées professionnels maritimes.** Elle en assure la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement. (...) La région assure l'accueil, la restauration, l'hébergement ainsi que l'entretien général et technique, à l'exception des missions d'encadrement et de surveillance des élèves, dans les établissements dont elle a la charge. »

En matière d'environnement, la région est chef de file « protection de la biodiversité ». Elle est associée à la conduite des inventaires du patrimoine naturel et à la réalisation des inventaires locaux. De même, elle est compétence pour les parcs naturels régionaux. Le département est quant à lui compétent pour la réalisation d'inventaires locaux du patrimoine naturel, la réalisation du plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée, le plan départemental des itinéraires de randonnée motorisée, le plan départemental des espaces, sites et itinéraires relatif aux sports de nature et les espaces naturels sensibles

Enfin, **les compétences partagées** sont définies par l'article L. 1111-4 du CGCT comme suit « *les compétences en matière de **promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes, de culture, de sport, de tourisme, de promotion des langues régionales et d'éducation populaire** sont partagées entre les communes, les départements, les régions et les collectivités à statut particulier* ».

Source : Mission d'après le CGCT et le tableau de répartition des compétences daté de novembre 2019 disponible sur le site Internet de la DGCL.

Tableau 14 : Domaines d'activité des associations financées par les départements en 2023

Domaines d'activité des associations financées (RNA)	Type de compétences	Montants (en M€)	Nombre d'associations
Sports, activités de plein air	Compétence partagée, facultative ou hors champ de compétence	194,1	28 874

Annexe III.C

Domaines d'activité des associations financées (RNA)	Type de compétences	Montants (en M€)	Nombre d'associations
Culture, pratiques d'activités artistiques, pratiques culturelles	Compétence partagée, facultative ou hors champ de compétence	164,9	14 757
Interventions sociales	Compétence obligatoire	157,5	2 466
Tourisme	Compétence partagée, facultative ou hors champ de compétence	103,7	382
Amicales, groupements affinitaires, groupements d'entraide (hors défense de droits fondamentaux)	Compétence partagée, facultative ou hors champ de compétence	100,9	2 837
Associations caritatives, humanitaires, aide au développement, développement du bénévolat	Compétence obligatoire	86,8	1 617
Aide à l'emploi, développement local, promotion de solidarités économiques, vie locale	Compétence partagée, facultative ou hors champ de compétence	79,7	1 301
Représentation, promotion et défense d'intérêts économiques	Compétence partagée, facultative ou hors champ de compétence	65,1	1 823
Éducation formation	Compétence obligatoire	63,2	2 565
Services et établissements médico-sociaux	Compétence obligatoire	57,0	666
Action socioculturelle	Compétence partagée, facultative ou hors champ de compétence	56,1	5 740
Santé	Compétence obligatoire	55,6	1 409
Environnement, cadre de vie	Compétence partagée, facultative ou hors champ de compétence	50,2	1 935
Services familiaux, services aux personnes âgées	Compétence obligatoire	49,5	1 056
Clubs de loisirs, relations	Compétence partagée, facultative ou hors champ de compétence	34,3	4 064
Défense de droits fondamentaux, activités civiques	Compétence partagée, facultative ou hors champ de compétence	19,7	594
Préservation du patrimoine	Non qualifié	17,5	1 633

Source : Pôle sciences des données de l'IGF sur la base des extractions DGFIP 2023 et du répertoire SIRENE. Le secteur d'intervention est déterminé par l'activité issue du RNA.

Tableau 15 : Domaines d'activité des associations financées par les régions en 2023

Domaines d'activité des associations financées (RNA)	Type de compétences	Montants (en M€)	Nombre d'associations
Éducation formation	Compétence obligatoire	316,5	1 588
Culture, pratiques d'activités artistiques, pratiques culturelles	Compétence partagée, facultative ou hors champ de compétence	269,5	6 857
Représentation, promotion et défense d'intérêts économiques	Compétence obligatoire	231,1	1 553
Santé	Non qualifiée	128,3	519
Aide à l'emploi, développement local, promotion de solidarités économiques, vie locale	Compétence obligatoire	110,7	958
Sports, activités de plein air	Compétence partagée, facultative ou hors champ de compétence	108,7	6 222
Environnement, cadre de vie	Compétence obligatoire	86,5	1 243
Interventions sociales	Compétence partagée, facultative ou hors champ de compétence	68,9	877
Tourisme	Compétence partagée, facultative ou hors champ de compétence	67,7	153
Amicales, groupements affinitaires, groupements d'entraide (hors défense de droits fondamentaux)	Compétence partagée, facultative ou hors champ de compétence	55,0	929
Information communication	Non qualifiée	40,7	479
Conduite d'activités économiques	Compétence obligatoire	38,6	221
Action socioculturelle	Compétence partagée, facultative ou hors champ de compétence	35,7	1 149
Activités politiques	Non qualifiée	34,1	46
Recherche	Compétence obligatoire	31,4	171
Associations caritatives, humanitaires, aide au développement, développement du bénévolat	Compétence partagée, facultative ou hors champ de compétence	25,5	565

Annexe III.C

Domaines d'activité des associations financées (RNA)	Type de compétences	Montants (en M€)	Nombre d'associations
Services et établissements médico-sociaux	Compétence partagée, facultative ou hors champ de compétence	21,8	222
Clubs de loisirs, relations	Compétence partagée, facultative ou hors champ de compétence	19,3	829

Source : Pôle sciences des données de l'IGF sur la base des extractions DGFIP 2023 et du répertoire SIRENE. Le secteur d'intervention est déterminé par l'activité issue du RNA.

3.2.1. Les dépenses des départements et des régions au titre des subventions à des associations intervenant dans des champs de compétences non attribués par la loi à ces collectivités s'élèvent à 261 M€ en 2023

La mission a cherché à identifier les dépenses des départements et des régions aux associations intervenant dans un champ des compétences que ne relèvent pas de ces collectivités telles que définies par la loi, sous les réserves méthodologiques émises ci-dessus concernant l'activité RNA d'une association.

Sur les 17 principaux secteurs d'intervention des associations financées par des départements, la mission identifie 2 secteurs associatifs qui ne relèvent pas, d'un point de vue *macro*, des compétences attribuées par la loi aux départements, pour un montant de 144,8 M€ (cf. tableau 14). Il s'agit du secteur intitulé « *Aide à l'emploi, développement local, promotion de solidarités économiques, vie locale* » pour 79,7 M€ et du secteur intitulé « *Représentation, promotion et défense d'intérêts économiques* » pour un montant de 65,1 M€.

Sur les 18 principaux secteurs d'intervention des associations financées par des régions, la mission identifie 3 secteurs qui ne relèvent pas des compétences attribuées par la loi aux régions, pour un montant de 116,1 M€ (cf. tableau 15). Il s'agit du secteur des interventions sociales pour 68,9 M€, du secteur intitulé « *Associations caritatives, humanitaires, aide au développement, développement du bénévolat* » pour 25,5 M€ et des services et établissements médico-sociaux pour 21,8 M€.

Ainsi, les dépenses des départements et des régions au titre des subventions à des associations intervenant dans des champs de compétences non attribués par la loi à ces collectivités s'élèveraient à 260,9 M€ en 2023.

3.2.2. Les dépenses des départements et des régions au titre des subventions à des associations intervenant dans le champ des compétences partagées s'élèvent à 1,28 Md€ en 2023

La mission a cherché à identifier les dépenses des départements et des régions aux associations intervenant dans le champ des compétences partagées telles que définies par la loi.

Sur les 17 principaux secteurs d'intervention des associations financées par des départements, la mission identifie 8 secteurs qui relèvent des compétences partagées pour un montant de 723,9 M€ (cf. tableau 14). Il s'agit du secteur du sport pour 194,1 M€, de la culture pour 164,9 M€, du tourisme pour 103,7 M€, du secteur intitulé « *amicales, groupements affinitaires, groupements d'entraide (hors défense de droits fondamentaux)* » pour 100,9 M€, de l'action socioculturelle pour 56,1 M€, de l'environnement et cadre de vie pour 50,2 M€, des clubs de loisirs pour 34,3 M€ et du secteur de la défense de droits fondamentaux et activités civiques pour 19,7 M€.

Sur les 18 principaux secteurs d'intervention des associations financées par des régions, la mission identifie 6 secteurs qui relèvent de compétences partagées pour un montant de 556,0 M€ (cf. tableau 15). Il s'agit du secteur de la culture pour 269,5 M€, du sport pour 108,7 M€, du secteur du tourisme pour 67,7 M€, du secteur intitulé « *amicales, groupements affinitaires, groupements d'entraide (hors défense de droits fondamentaux)* » pour 55,0 M€, de l'action socioculturelle pour 35,7 M€ et des clubs de loisirs pour 19,3 M€.

Ainsi, les dépenses des départements et des régions au titre des subventions à des associations intervenant dans le champ des compétences partagées s'élèvent à 1,28 Md€ en 2023. Cette assiette de dépenses identifiée par la mission constitue une variable d'ajustement pour les collectivités territoriales, par rapport à des dépenses relevant de compétences obligatoires. Cette orientation va dans le sens du quatrième alinéa de l'article L. 111-4 du CGCT : « *Les communes, les départements et les régions financent par priorité les projets relevant des domaines de compétences qui leur ont été dévolus par la loi.* » Dans le cadre de ses déplacements et des entretiens avec les collectivités territoriales et leurs associations représentatives, la mission a constaté que, dans un contexte de baisse effective ou prévisionnelle de leurs ressources, des collectivités territoriales font déjà le choix de se recentrer sur leurs compétences obligatoires au détriment des compétences partagées. **La mission précise que la baisse des subventions sur les secteurs en question aurait un impact sur les associations et publics concernés.**

ANNEXE III.D

Analyse quantitative du soutien public aux associations – cofinancements

SYNTHÈSE

Le recours aux financements croisés, ou cofinancements, est une pratique courante, et souvent encouragée par les financeurs eux-mêmes, dans le monde associatif.

Compte tenu de la nature de la comptabilité, la mission est en mesure d'identifier quelles associations sont cofinancées, mais pas quelles actions le sont. Elle n'est donc pas en mesure d'identifier la part des cofinancements qui relèverait de surfinancements ou de doublons de financements tels qu'évoqués dans la lettre de mission. La présente annexe s'attache en conséquence à chiffrer et à détailler le phénomène des financements croisés sans remettre en cause la légitimité des financements étudiés.

Les associations cofinancées ont reçu 22,54 Md€ en provenance des collectivités et 8,08 Md€ en provenance de l'État en 2023, soit 86 % des financements totaux versés inclus dans le périmètre de la mission (hors opérateurs et ASP) : l'État et les collectivités financent donc majoritairement les mêmes acteurs.

Ces financements croisés peuvent être répartis en trois catégories :

- ◆ les financements croisés intra-strate (bloc communal, départements, régions, syndicats), définis comme les financements émis par plusieurs collectivités territoriales appartenant à la même strate, et chiffrés à 2,18 Md€ en 2023 ;
- ◆ les financements croisés inter-strates, qui représentent 20,36 Md€ en 2023. Les départements étant les principaux financeurs identifiés par la mission ;
- ◆ les financements octroyés par l'État à des associations également financées par des collectivités territoriales, chiffrés à 8,08 Md€ en 2023, venant s'ajouter aux montants octroyés par les collectivités territoriales.

Les données mobilisées permettent d'identifier 120 200 associations bénéficiaires de cofinancements de la part des collectivités. 43 200 associations ont quant à elles bénéficié de financements de la part des collectivités et de l'État.

Les associations bénéficiaires des cofinancements octroyés par les collectivités appartiennent d'abord au secteur « *des services et établissements médicaux-sociaux* » (13 % des dépenses cofinancées par les collectivités, soit 2,91 Md€), à « *l'intervention sociale* » (13 %, soit 2,81 Md€), au champ de l'éducation (7 %), de la santé (7 %).

Les associations cofinancées par l'État appartiennent, elles, au premier chef au champ de l'intervention sociale (1,9 Md€, soit 24 % de la dépense étatique).

Enfin, la mission s'est intéressée aux cofinancements entre les programmes budgétaires pilotés par l'État. L'analyse des financements issus des différents programmes n'a pas permis de mettre en lumière de redondances dans les financements octroyés, sur la base d'une seule analyse quantitative.

SOMMAIRE

1. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES FINANCENT TRÈS MAJORITAIREMENT LES MÊMES ASSOCIATIONS.....	2
1.1. Les financements intra-strate représentent 2,18 Md€, un nombre restreint d'associations captant l'essentiel de ce montant	2
1.2. Les financements inter-strates représentent plus de 20 Md€, sous l'impulsion des financements des départements en faveur de l'action sociale.....	5
2. LES FINANCEMENTS ÉTATIQUES APPARAISSENT COMME COMPLÉMENTAIRES À CEUX DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	10
2.1. Plus de 8 Md€ de financements étatiques concernent des associations également financées par les collectivités territoriales	10
2.2. Le principe de spécialité des programmes limite le risque de redondance de financement par l'État.....	12

INTRODUCTION

L'annexe présente le panorama des financements croisés versés par les collectivités territoriales (bloc communal, départements, régions et syndicats) et l'État. **Cet exercice de chiffrage, inédit et basé sur les données de la direction générale des finances publiques (DGFIP) (HELIOS pour les collectivités territoriales) et de la direction du budget (jaune budgétaire « Effort financier de l'État en faveur des associations »), est décliné en trois axes afin de rendre compte des différentes configurations observées dans le financement des associations ;** les cofinancements intra-strate (partie 1.1), les cofinancements inter-strates (partie 1.2) et les financements collectivités territoriales-État (partie 2).

Afin de pouvoir rattacher chaque financeur à une strate de collectivité, la mission a traité les collectivités territoriales uniques ainsi que la collectivité européenne d'Alsace comme des départements (cf. encadré 1).

Il est à noter que les montants de cofinancements reportés représentent des minorants :

- ◆ les dépenses des opérateurs, non plus que les dépenses fiscales, ne sont pas intégrées au périmètre de l'étude ;
- ◆ les montants non rattachés à un SIREN sont exclus des analyses de cette annexe, l'absence de SIREN rendant impossible l'identification de financements croisés. Les opérations sans SIREN dans l'application HELIOS représentent 1,10 Md€ sur un total de 26,30 Md€.

Encadré 1 : Collectivités territoriales uniques et collectivité européenne d'Alsace

Les collectivités territoriales uniques (CTU) ainsi que la collectivité européenne d'Alsace (CEA) sont présentes dans HELIOS au sein de la catégorie « Départements ».

Cette catégorisation pose question compte tenu des compétences élargies dont disposent les CTU (Corse, Martinique, Guyane et Mayotte). La mission a toutefois conservé cette catégorisation, les CTU sont ainsi comptabilisées comme des départements dans le cadre des chiffrages de cette annexe.

Un choix similaire a été effectué concernant la CEA.

La Ville de Paris, qui est une collectivité territoriale à statut unique depuis le 1^{er} janvier 2019, est quant à elle considérée comme une commune dans les analyses, conformément à sa classification dans HELIOS.

Source : Mission.

1. Les collectivités territoriales financent très majoritairement les mêmes associations

1.1. Les financements intra-strate représentent 2,18 Md€, un nombre restreint d'associations captant l'essentiel de ce montant

Les cofinancements intra-strate, définis comme les financements accordés par des collectivités territoriales appartenant à la même strate sans que des collectivités d'autres strates ne cofinancent, représentent un total de 2,18 Md€ en 2023, en large partie (1,49 Md€) liés au cofinancement des associations par plusieurs départements (cf. tableau 1). Les subventions¹ représentent une part importante des montants cofinancés par le bloc communal, 380 M€ sur 666 M€ (57 %).

Les cofinancements intra-strate représentent toutefois des volumes et des montants modestes par rapport au total des dépenses à destination des associations de la part des collectivités territoriales (cf. annexe III.C et colonnes 5 et 6 du tableau 1).

Tableau 1 : Associations bénéficiant de financements de plusieurs collectivités de la même strate en 2023

	Associations cofinancées	Montants cumulés de cofinancement (M€)	Dont cofinancement en subventions (M€)	Financement total des collectivités (M€)	Associations financées (total)
Bloc communal	34 500	666	380	7 089	252 300
Départements	1 700	1 487	39	16 177	114 200
Régions	90	22	13	2 782	31 700
Syndicats	60	1	0,4	248	10 200
Total	36 350	2 176	432	26 296	303 400

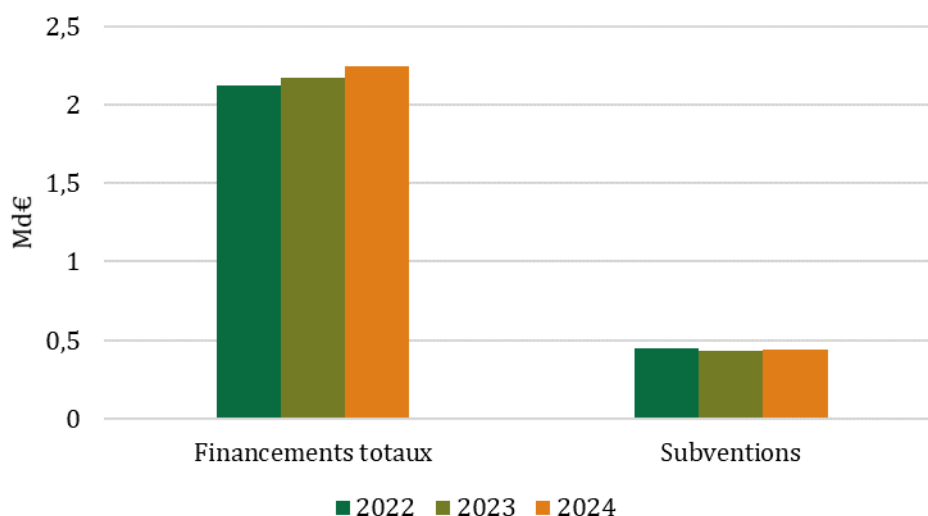
Source : DGFIP – HELIOS. Calculs : Pôle science des données de l'IGF. Lecture : En 2023, 34 500 associations ont obtenu des financements de la part d'au moins deux collectivités du bloc communal. Ces associations ont perçu des financements à hauteur de 666 M€, dont 380 M€ de subventions. Le total de 303 400 associations financées correspond au nombre d'associations uniques identifiées dans HELIOS et n'est pas égal à la somme des lignes précédentes (un département et une région pouvant financer une même association. Sommer les deux montants peut conduire à des doubles comptes).

Ces dépenses intra-strate sont en légère augmentation sur la période 2022-2024² (cf. graphique 3), passant de 2,12 Md€ en 2022 à 2,25 Md€ en 2024 (+ 6,1 %, une évolution inférieure à celle de l'inflation). Les cofinancements identifiés comme des subventions³ sont, eux, en baisse de 2 % sur la période, ils atteignent 440 M€ en 2024 contre 450 M€ en 2022.

¹ Compte 6574 et ses déclinaisons pour les subventions de fonctionnement, compte 2042 et ses déclinaisons pour les subventions d'investissement

² La DGFIP n'ayant pu fournir les données HELIOS pour les années antérieures à 2022, l'analyse de la mission se concentre sur la période 2022-2024.

³ Sont identifiés comme des subventions les versements aux associations enregistrés dans les comptes 6574 (subventions de fonctionnement) et 2042 (subventions d'équipement).

Graphique 1 : Évolution des cofinancements intra-strate, 2022-2024 (en Md€)

Source : DGFIP – HELIOS. Calculs : Pôle science des données de l'IGF.

L'analyse des cofinancements intra-strate permet d'identifier les associations bénéficiaires de ces financements (cf. tableau 2). Les 100 associations recevant le plus de co-financements intra-strate ont ainsi perçu 754 M€ en 2023 (dont 695 M€ de la part des départements), dont 59 M€ de subventions.

Cette concentration des montants au sein d'un nombre restreint d'associations illustre l'hétérogénéité des montants versés dans le cadre des cofinancements intra-strate. Le montant moyen perçu en 2023 par les associations étant de 59 000 €, tous financeurs confondus, et le montant médian de 2 700 €. Les 230 associations bénéficiant du plus de cofinancements intra-strate ont ainsi perçu autant de financements que le reste des associations (environ 1,09 Md€ en 2023, cf. graphique 2).

Tableau 2 : Dix associations bénéficiaires du plus de cofinancements intra-strate en 2023

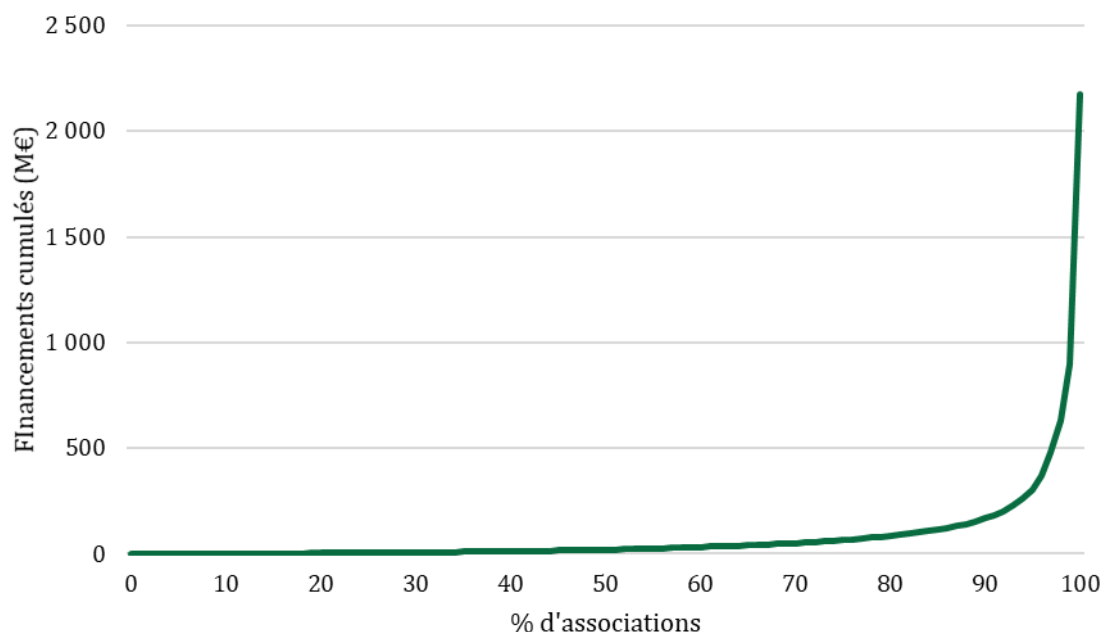
Dénomination	Montant perçus (M €)	Dont subventions	Nombre de financeurs	Strate	Activité principale (RNA)
Fédération départementale des ADMR	30	0	2	Départements	Services familiaux et aux personnes âgées
Sprene	25	1	8	Départements	Interventions sociales
Fédération départementale des associations d'aide à domicile	22	0	11	Départements	Santé
Le Lien	18	3	2	Départements	Caritatif, humanitaire, aide au développement
APIM	16	0	28	Départements	Services médico-sociaux
Théâtre musical de Paris	15	15	4	Bloc communal	Pratiques culturelles
Association Marie Durand	14	0	3	Départements	Services familiaux et aux personnes âgées
Fondation Ildys	14	0	4	Départements	Non renseigné RNA

Annexe III.D

Dénomination	Montant perçus (M €)	Dont subventions	Nombre de financeurs	Strate	Activité principale (RNA)
Action sociale personnels ville de Paris	14	13	3	Bloc communal	Sports et activités de plein air
Association objectif émergence	13	0	3	Départements	Caritatif, humanitaire, aide au développement

Source : DGFIP – HELIOS, registre SIRENE et RNA. Calculs : Pôle science des données de l'IGF.

Graphique 2 : Distribution des financements intra-strates en 2023



Source : DGFIP – HELIOS. Calculs : Pôle science des données de l'IGF. Lecture : Les associations sont classées par décile en fonction du montant de financements intra-strate perçus. En ordonnée est représenté le cumul des financements associés. En 2023, les 90 % d'associations les moins financées ont perçu 166 M€ de financements intra-strate.

L'analyse et le chiffrage des financements croisés intra-strate en 2023 fait ressortir des montants de financements modérés en comparaison de la globalité des montants financés par les collectivités territoriales (26,3 Md€ en 2023).

Ces financements intra-strate sont principalement destinés à des associations œuvrant, selon les informations renseignées dans le registre national des associations (RNA), dans le secteur de l'intervention sociale (388 M€), des services familiaux et aux personnes âgées (269 M€), des services et établissements médico-sociaux (219 M€), et de l'humanitaire (158 M€).

312 M€ n'ont pu être rapprochés d'un secteur d'activité, certains SIREN renseignés dans HELIOS n'étant pas présents dans le RNA (les fondations ne disposent par exemple pas d'un numéro d'enregistrement au RNA). La mission a vérifié la validité de ces SIREN non présents dans le RNA⁴, sans relever d'anomalies pouvant être liées à des erreurs de saisie de la part des comptables des collectivités.

⁴ Les SIREN vérifient par construction la formule de Luhn. Afin de s'assurer de la validité des SIREN renseignés dans HELIOS, la mission a vérifié que les SIREN présents dans l'application respectaient bien cette formule.

Ce poids modéré des dépenses de cofinancement intra-strate dans la dépense totale des collectivités territoriales en faveur des associations indique que la majeure partie des cofinancements octroyés par les collectivités territoriales appartient à la catégorie des financements inter-strates (des collectivités de différentes natures financent une même association).

1.2. Les financements inter-strates représentent plus de 20 Md€, sous l'impulsion des financements des départements en faveur de l'action sociale

Si les financements croisés intra-strate représentent une part modeste des financements des collectivités (cf. *supra*) le chiffrage des cofinancements inter-strates fait *a contrario* ressortir des montants élevés relevant de cette catégorie de cofinancements : 20,36 Md€ en 2023 (cf. tableau 3), et en hausse sur la période 2022-2024 (18,14 Md€ en 2022 et 20,62 Md€ en 2024, soit une hausse de 13,7 %).

Cette hausse des financements inter-strates a notamment bénéficié aux 100 associations ayant reçu le plus de financements inter-strates en 2023⁵. Ces associations ont perçu 4 Md€ de financements en 2022, 4,42 Md€ en 2023 et 4,80 Md€ en 2024, soit une hausse de 20 %, supérieure à l'augmentation globale des financements inter-strates.

Les financements inter-strates sont principalement octroyés par la paire « bloc communal – département » et par le trio « bloc communal – département – région » (respectivement 9,78 Md€ et 9,10 Md€ en 2023).

Tableau 3 : Cofinancements inter-strates en 2023

Type de cofinancement	Nombre d'associations	Montants versés (M€)	Dont subventions (M€)
Communal et départemental	54 900	9 780	1 700
Communal et régional	6 600	800	600
Départemental et régional	3 200	420	160
Départemental, régional et communal	16 000	9 100	3 200
Syndicats et une autre collectivité	3 100	260	90
Total	83 800	20 360	5 750

Source : DGFIP – HELIOS. *Calculs* : Pôle science des données de l'IGF. *Lecture* : En 2023, 54 900 associations ont eu recours à des financements communaux et départementaux (mais sans recours aux financements régionaux) pour un total perçu de 9 780 M€.

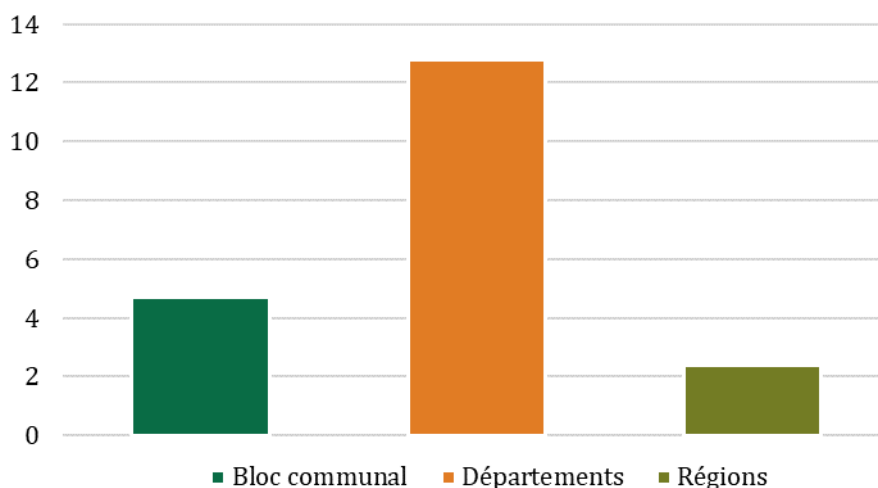
Les montants engagés par les différentes collectivités territoriales ne sont toutefois pas équitablement répartis entre elles, les départements apparaissant comme les principaux financeurs dans les configurations de financements croisés, en lien avec leur part prépondérante dans le financement des associations (16,18 Md€ versés par les départements aux associations en 2023 sur un total versé par les collectivités territoriales de 26,30 Md€ comme documenté dans l'annexe III.C).

⁵ Les 100 associations recevant le plus de financements inter-strates ont été sélectionnées sur 2023 afin d'avoir un périmètre constant sur les trois années étudiées.

Annexe III.D

Les départements cofinancent les associations à hauteur de 13,01 Md€ en 2023, soit 64 % des cofinancements inter-strates chiffrés par la mission. Les régions cofinancent, elles, à hauteur de 2,45 Md€ (12 %), un montant inférieur aux 4,70 Md€ de cofinancements octroyés par les collectivités du bloc communal (23 % des financements inter-strates). Les syndicats ont quant à eux financés les associations à hauteur de 200 M€. Ce montant étant faible par rapport à ceux octroyés par les autres strates, la mission a fait le choix de ne pas représenter les syndicats dans les différents graphiques et tableaux de l'annexe.

Graphique 3 : Montant des financements inter-strates par strate de collectivité en 2023 (Md€)



Source : DGFIP – HELIOS. Calculs : Pôle science des données de l'IGF.

Les principales associations bénéficiaires de versements croisés sont, dans le cas des financements inter-strates, d'envergure nationale voire internationale et présentent des profils distincts des associations identifiées comme destinataires des financements intra-strate (cf. tableau 4).

Certaines associations, telles que la Croix Rouge française ou l'APF France handicap, bénéficient en effet de financements provenant de plusieurs milliers de collectivités pour des montants de plusieurs dizaines de millions d'euros.

Cette implication financière de la part d'un grand nombre de collectivités souligne l'importance des actions menées par ces associations ainsi que leur rôle central dans la mise en œuvre des politiques publiques à l'échelle locale, en particulier dans le champ social.

Tableau 4 : Dix associations bénéficiaires des financements inter-strates les plus élevés en 2023

Dénomination	Montant perçus (M €)	Dont subventions	Nombre de financeurs	Strates contributrices
Croix Rouge française	266	89	12 700	Trois strates ⁶
APF France Handicap	214	5	11 000	Trois strates
Fondation apprentis d'Auteuil	198	7	5 400	Trois strates
ANRAS	99	0	2 400	Communal-départemental

⁶ Sont comprises dans la catégorie « Trois strates » les trois principales strates de collectivités territoriales : les collectivités territoriales du bloc communal, les départements et les régions.

Annexe III.D

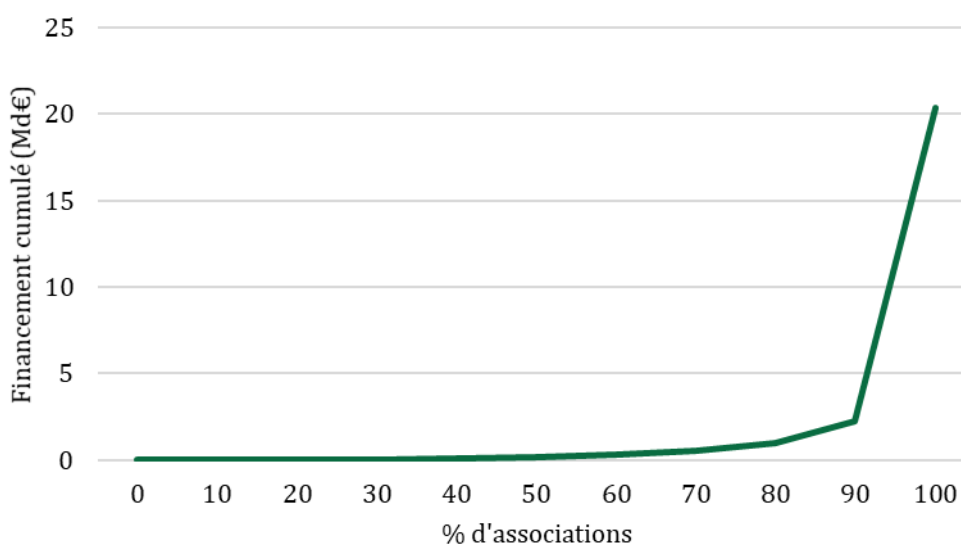
Dénomination	Montant perçus (M €)	Dont subventions	Nombre de financeurs	Strates contributrices
Groupe SOS Jeunesse	97	0	2 100	Communal-départemental
Association laïque pour l'éducation, la formation et l'autonomie	92	6	2 200	Trois strates
Comité national des actions sociales	78	1	12 900	Trois strates
Association Jean Cotxet	69	0	1 700	Communal-départemental
La Vie au Grand Air	68	0	1 100	Communal-départemental
Fondation Acolea	64	2	1 800	Communal-départemental

Source : DGFIP – HELIOS. Calculs : Pôle science des données de l'IGF. Lecture : En 2023 la Croix Rouge française a bénéficié de 266 M€ de financements de la part de 12 700 collectivités territoriales, les trois principales strates de collectivités (communale, départementale et régionale) sont représentées parmi les financeurs.

Ces associations d'envergure ne sont toutefois pas représentatives de l'hétérogénéité des profils des associations cofinancées par les collectivités territoriales, les montants et nombre de financeurs reportés dans le tableau 4 étant éloignés des valeurs médianes observées dans les données des associations cofinancées (financement médian de 11 600 €, et nombre médian de 5 financeurs en 2023).

Les financements inter-strates sont ainsi, à l'instar des financements intra-strate, très concentrés, un nombre réduit d'associations étant bénéficiaire de la majeure partie des financements. Ainsi, les 10 % d'associations les plus financées ont perçu 18,14 Md€, soit plus de huit fois les montants perçus par les 90 % d'associations les moins financées (2,21 Md€, cf. graphique 4).

Graphique 4 : Distribution des financements inter-strates en 2023



Source : DGFIP – HELIOS. Calculs : Pôle science des données de l'IGF. Lecture : Les associations sont classées par décile en fonction du montant de financements inter-strates perçus. En ordonnée est représenté le cumul des financements associés. En 2023, les 90 % d'associations les moins financées ont perçu 2,21 Md€ de financements inter-strates.

Annexe III.D

Le RNA permet d'approfondir l'analyse en détaillant les montants versés par secteur d'activité des associations destinataires des financements. Les associations financées par les collectivités territoriales œuvrent ainsi au premier chef dans le secteur des services et établissements médico-sociaux (2,69 Md€), l'intervention sociale (2,43 Md€) et l'éducation formation (1,50 Md€).

Les domaines du sport (811 M€) et de la culture (1,20 Md€) font également partie des secteurs fortement cofinancés par les collectivités territoriales (cf. tableau 5).

Cette analyse par secteur d'activité est cependant limitée par l'absence de certains SIREN au sein du RNA. Les montants identifiés par la mission représentent ainsi des minorants.

Au total, 2,57 Md€ ne peuvent être rapprochés d'un secteur d'activité (sur un montant de financements inter-strates de 20,36 Md€), dont 1,19 Md€ pour la paire « bloc communal – département » (sur un total de 9,78 Md€) et 1,14 Md€ pour les financements croisés mêlant bloc communal, départements et régions (sur un total de 9,10 Md€).

Les versements sans RNA représentent 572 M€ pour le bloc communal, 235 M€ pour les régions et 1 752 M€ pour les départements.

Tableau 5 : Principaux secteurs, en montant, bénéficiaires des financements inter-strates en 2023

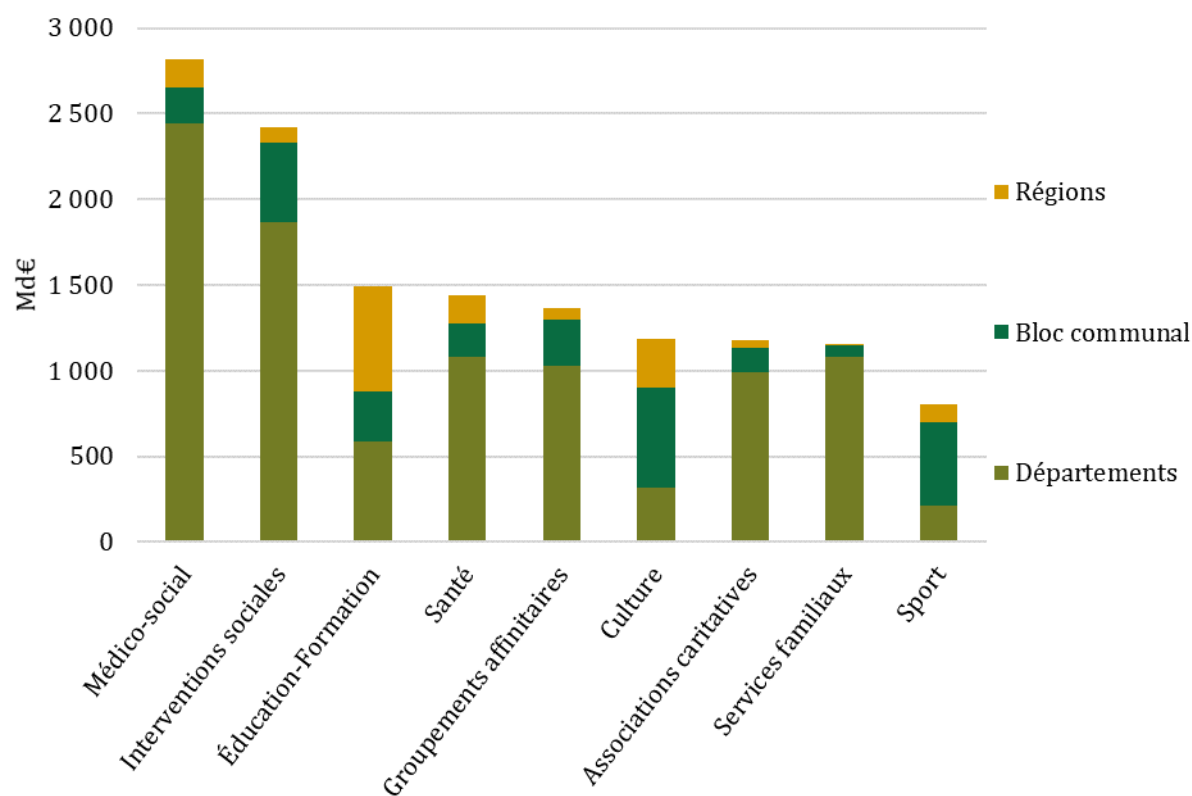
Secteur	Montant (M€)
Services et établissements médico-sociaux	2 686
Interventions sociales	2 430
Éducation et formation	1 497
Santé	1 444
Amicales et groupements affinitaires	1 374
Culture	1 204
Associations caritatives et humanitaires	1 187
Services familiaux et aux personnes âgées	1 150
Sport	811
Défense d'intérêts économiques	724

Source : DGFIP – HELIOS, et RNA. Calculs : Pôle science des données de l'IGF.

La part importante occupée par les secteurs sociaux et médico-sociaux dans les financements inter-strates explique l'importance des montants octroyés par les départements, ces secteurs relevant directement de leurs compétences.

Les départements apparaissent ainsi comme les principaux financeurs des associations dans les autres secteurs, hormis pour le sport (où le bloc communal est majoritaire), de la culture (également majoritairement financé par le bloc communal) et de l'éducation-formation où les régions sont les principaux financeurs (cf. graphique 5).

Graphique 5 : Principaux secteurs, en montant, bénéficiaires des financements inter-strates en 2023. Décomposition par strate des financeurs



Source : DGFIP – HELIOS, et RNA. Calculs : Pôle science des données de l'IGF.

2. Les financements étatiques apparaissent comme complémentaires à ceux des collectivités territoriales

De manière parallèle aux analyses menées dans le cadre des cofinancements des collectivités, la mission s'est penchée sur les associations percevant des financements de la part des collectivités territoriales et de l'État.

La mission s'est de nouveau appuyée sur les données HELIOS pour recenser les financements octroyés par les collectivités territoriales. Les données annexées au jaune budgétaire « Effort financier de l'État en faveur des associations » retraitées pour correspondre au périmètre de la mission ont, elles, été utilisées pour le volet portant sur les dépenses étatiques.

Afin d'éviter de potentiels doubles comptes avec les sections précédentes, l'État étant régulièrement financeur au côté des collectivités, les montants présentés dans cette section sont principalement analysés sous l'angle des financements de l'État venant s'ajouter aux financements des collectivités territoriales.

Enfin, la mission a analysé les financements octroyés aux associations par les différents programmes pilotés par l'État afin d'identifier de potentielles redondances de financement.

2.1. Plus de 8 Md€ de financements étatiques concernent des associations également financées par les collectivités territoriales

La mise en regard des sources de données fait apparaître un champ de 43 200 associations identifiées comme étant bénéficiaires de cofinancements collectivités-État⁷ en 2023 (pour 53 700 associations identifiées dans l'annexe budgétaire et 303 400 dans les données HELIOS).

Ces associations multi-financées ont perçu 8,08 Md€ de la part de l'État en 2023, soit 91 % de la dépense renseignée dans l'annexe du jaune budgétaire, et 15,85 Md€ de la part des collectivités (63 % des dépenses des collectivités en faveur des associations).

Le croisement des données permet, de la même façon que dans le cadre des financements intra- et inter-strates, d'identifier les principales associations bénéficiaires de financements de l'État en complément des financements des collectivités (cf. tableau 6).

⁷ L'annexe du jaune budgétaire ne renseigne pas de SIREN pour des associations étrangères comme le comité international de la Croix Rouge, cependant les collectivités territoriales peuvent donner à des antennes locales et françaises de ces associations. Ce qui tend à minorer les cofinancements identifiés.

Tableau 6 : Dix principales associations bénéficiaires des financements croisés venant de l'État en 2023

Dénomination	Montants perçus - État (M€)	Montants perçus - Collectivités (M€)	Activité principale (RNA)
Coallia	234	44	Interventions sociales
Croix Rouge française	188	266	Santé
Aurore	115	36	Interventions sociales
Groupe SOS Solidarités	105	23	Santé
Armée du Salut	90	32	Absent du RNA ⁸
Emmaüs Solidarité	75	6	Interventions sociales
Fondation nationale des sciences politiques	77	5	Absent du RNA
France terre d'asile	76	40	Interventions sociales
Comité d'organisation des jeux olympiques et paralympiques	75	36	Sports
France Horizon	73	10	Interventions sociales

Source : DGFIP – HELIOS, RNA et jaune « Effort financier de l'État en faveur des associations ». *Calculs* : Pôle science des données de l'IGF.

Les financements étatiques représentent, en moyenne, 39 % des fonds publics perçus par les associations cofinancées par les collectivités territoriales et l'État en 2023. Ce pourcentage masque toutefois des disparités, la part de l'État dans les financements pouvant sensiblement varier entre les associations.

Ainsi, les montants les plus importants octroyés par l'État sont principalement destinés à des associations relativement moins financées par les collectivités territoriales (cf. tableau 7). La part de l'État dépassant, en moyenne, les 70 % lorsque les financements dépassent 1 M€. Ce résultat illustre une certaine complémentarité des financements entre État et collectivités territoriales.

Tableau 7 : Financements étatiques par montant

Catégorie des montants octroyés par l'État (€)	Nombre d'associations bénéficiaires	Part moyenne de l'État dans les financements État-collectivités	Total des montants octroyés par l'État (M€)
Inférieur à 10 000	23 400	31 %	70
10 000 – 100 000	14 300	44 %	500
100 000 – 1 000 000	4 200	55 %	1 300
1 000 000 – 5 000 000	1 000	72 %	2 100
5 000 000 – 10 000 000	170	72 %	1 100
Supérieur à 10 000 000	100	81 %	3 000

Source : DGFIP – HELIOS et jaune « Effort financier de l'État en faveur des associations ». *Calculs* : Pôle science des données de l'IGF.

Ces données permettent également de mettre en avant le fait que la majeure partie des financements étatiques sont destinés à un nombre restreint d'associations : 1 270 associations ont reçu 6,2 Md€, soit 77 % du total des financements octroyés par l'État conjointement aux financements par les collectivités territoriales en 2023.

⁸ L'Armée du Salut est une fondation, et ne dispose à ce titre pas d'un n° RNA.

Les données HELIOS ont également permis à la mission de d'identifier les principales collectivités territoriales financeuses des associations au côté de l'État. Ces collectivités sont, en montant, à 63 % des départements, à 23 % des collectivités du bloc communal et à 14 % des régions.

Les principales collectivités concernées sont la ville de Paris (647 M€), le département du Nord (556 M€) et la métropole de Lyon (338 M€). Le rôle central des départements est lié aux dépenses en faveur de l'action sociale comme relevé dans la partie 1 et l'annexe III.C.

2.2. Le principe de spécialité des programmes limite le risque de redondance de financement par l'État

La mission s'est également intéressée à l'articulation des différents programmes budgétaires afin d'identifier de potentielles redondances dans les financements octroyés par l'État.

106 programmes sont présents dans les données du jaune budgétaire mobilisées par la mission pour l'année 2023 et représentent une dépense pour l'État de 8,87 Md€ en faveur des associations (dont 8,08 Md€ destinés à des associations également financées par des collectivités territoriales et 791 M€ à destination d'associations pour lesquels la mission n'a pas identifié de financement conjoint avec les collectivités).

Dans le cadre de la présente analyse, la mission s'est focalisée sur l'étude des programmes pour lesquels les montants versés sont supérieurs à 50 M€ afin de faciliter la présentation et l'interprétation des résultats. Ces programmes sont au nombre de 22⁹ et financent les associations à hauteur de 7,91 Md€, soit 89 % de la dépense totale en 2023.

Le programme 177, qui porte sur la politique d'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées, est le programme concernant les montants les plus élevés identifié par la mission. Avec une dépense en faveur des associations de 2,37 Md€ (cf. tableau 8) il représente 30 % des montants étudiés par la mission.

Tableau 8 : Dix principaux programmes financeurs d'associations en 2023

N° de programme	Intitulé du programme	Montant (M €)
177	Hébergement et d'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées	2 375
304	Inclusion sociale et protection des personnes	964
303	Immigration et asile	810
102	Accès et retour à l'emploi	674
103	Accompagnement des mutations économiques, développement de l'emploi	349
131	Création	326
209	Solidarité à l'égard des pays en développement	288
182	Protection judiciaire de la jeunesse	287
147	Politique de la ville	235
163	Jeunesse et vie associative	229

Source : Jaune « Effort financier de l'État en faveur des associations » pour l'année 2023. Calculs : Pôle science des données de l'IGF.

Ces 22 programmes financent 42 900 associations, certaines associations pouvant bénéficier de financement de la part de plusieurs programmes. La mission dénombre 11 700 associations bénéficiant ainsi de financements d'au moins deux programmes. Ces associations multi-financées ont reçu 6,28 Md€ de financements étatiques en 2023.

⁹ Les 22 programmes identifiés par la mission étant, par montants décroissants, les programmes : 177/304/303/102/103/131/209/182/147/163/104/150/203/172/361/216/218/113/166/350/230/137.

Annexe III.D

La mission a centré son analyse, pour les associations financées par plusieurs programmes, sur les paires de programmes les plus fréquemment présentes dans les données (cf. tableau 9).

Les programmes 147 et 163 apparaissent comme les programmes fonctionnant le plus régulièrement de concert dans le cadre du financement des associations, cette paire de financeurs étant présente plus de 3 400 fois dans les données du jaune budgétaire. Ces deux programmes cofinancent des associations à hauteur de 200 M€ (pour une dépense totale de ces deux programmes de 464 M€ en 2023).

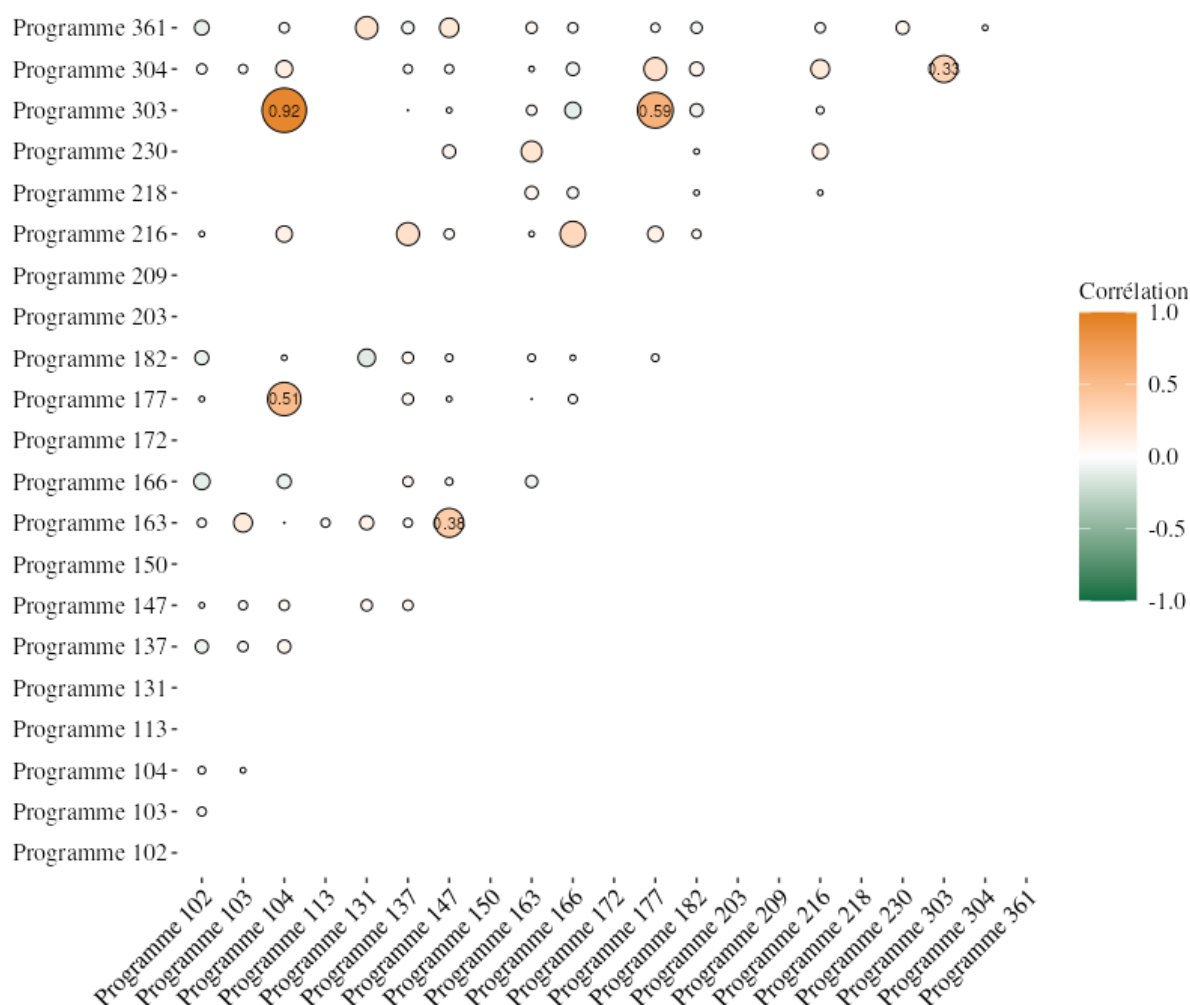
Tableau 9 : Programmes multi-financeurs

Paires de programmes	Nombre d'occurrences
147-163	3 476
163-361	1 901
147-361	1 578
131-361	1 458
147-216	1 066
163-304	961
147-304	913
104-147	736
177-304	732
136-216	714

Source : Jaune « Effort financier de l'État en faveur des associations » pour l'année 2023. *Calculs* : Pôle science des données de l'IGF.

Le nombre d'occurrences d'une paire n'étant pas un indicateur suffisant pour rendre compte de la complémentarité entre les programmes la mission a, pour les paires présentes plus de 50 fois, réalisé un corrélogramme des montants octroyés (cf. graphique 6).

Graphique 6 : Corrélogramme des montants octroyés par programme



Source : Jaune « Effort financier de l'État en faveur des associations » pour l'année 2023. *Calculs* : Pôle science des données de l'IGF. *Lecture* : Plus un cercle est large plus le coefficient de corrélation, en valeur absolue, est proche de 1. Un coefficient proche de 1 indique que les montants versés par les deux programmes augmentent de manière parallèle.

Les résultats indiquent que seuls les montants des programmes 104 et 303 (« Intégration et accès à la nationalité française » et « Immigration et asile ») sont fortement corrélés (coefficient de corrélation de 0,92). Ce résultat n'est pas surprenant dans la mesure où ces deux programmes visent des populations proches soutenues par des associations communes.

Les montants octroyés au titre du programme 303 sont également corrélés à ceux du programme 177, mais d'une manière moins marquée, le coefficient de corrélation étant de 0,59. Une corrélation notable existe également entre les programmes 177 et 104 (coefficient de corrélation 0,51).

Les corrélations entre les autres programmes sont majoritairement proches de zéro, **ce qui tend à indiquer une absence de redondance dans les financements des programmes**. L'absence de corrélation indiquant que les montants accordés par un programme sont, dans le cadre du financement par au moins deux programmes, indépendants des montants versés par les autres programmes financeurs. On peut déduire de cette analyse que le principe de spécialité de chaque programme est dans l'ensemble respecté.

ANNEXE IV

Analyse quantitative des dépenses de l'État en faveur des associations

ANNEXE IV.A

Analyse de la qualité de la dépense (hors action sociale)

SYNTHÈSE

Le financement des associations par les administrations peut prendre la forme de subventions ou de prestations de services. Alors que la prestation de services se caractérise par le recours à une association pour la mise en œuvre d'une politique publique préalablement définie par l'administration avec précision, la subvention constitue une dépense facultative et discrétionnaire pour un projet dont l'initiative et la mise en œuvre incombent en principe à l'association. Depuis la loi relative à l'économie sociale et solidaire, le cadre juridique de la subvention a été renforcé afin de favoriser une relation sécurisée et transparente entre les administrations et les associations. La frontière entre subvention et prestation de service est toutefois ténue.

La mission s'est intéressée aux processus d'attribution, de conventionnement d'une part et aux processus d'évaluation et de contrôle d'autre part sur un périmètre de 17 programmes budgétaires. L'analyse a reposé essentiellement sur des réponses aux questionnaires de la mission transmises par les responsables de programme.

Il ressort de cette analyse que les dispositifs les mieux maîtrisés sur l'axe de la pertinence, l'attribution et le conventionnement se caractérisent par des processus ouverts de sélection, aux critères définis et transparents et dont l'attribution relève d'une procédure formalisée (FDVA, dispositif Initiative ONG du ministère de l'Europe des affaires étrangères, appel à projets « associations » du ministère de la recherche, par exemple).

Les dispositifs les mieux maîtrisés sur l'axe du contrôle et de l'évaluation se caractérisent par des modalités de contrôle et d'évaluation définies dès le conventionnement (crédits en faveur de la biodiversité gérés en administration centrale par exemple) ou des dispositifs qui font l'objet d'évaluation interne (plan national d'évaluation en matière d'immigration et d'asile par exemple) ou externe (centre de crise et de soutien du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, par exemple).

La mission a relevé une méconnaissance par les ministères des cofinancements apportés par les collectivités territoriales mais également par les autres ministères. De même, s'agissant des processus d'attribution déconcentrés, les administrations centrales respectives n'ont pas été en mesure de transmettre à la mission des informations précises sur des données telles que le taux de sélectivité ou de renouvellement des associations financées. La mission préconise ainsi de renforcer le partage d'informations entre financeurs et de diffuser les bonnes pratiques de coordination.

La mission constate que les contrôles et l'évaluation sont peu développés et qu'ils n'entraînent que peu de conséquence en termes de modulation des financements aux associations. À ce titre, la mission recommande de renforcer les contrôles et de favoriser les évaluations et un conventionnement pluriannuel entre les administrations et les associations, cadre d'une définition partagée d'objectifs et de modalités de leur suivi.

SOMMAIRE

1. LE CADRE JURIDIQUE APPLICABLE AUX SUBVENTIONS A ÉTÉ RENFORCÉ POUR FAVORISER UNE RELATION SÉCURISÉE ET TRANSPARENTE ENTRE LES ADMINISTRATIONS ET LES ASSOCIATIONS	2
1.1. La subvention accordée à une association, dont le cadre juridique a été renforcé, constitue juridiquement une dépense facultative et discrétionnaire témoignant du soutien de l'autorité publique à un projet ou activité d'initiative privée	2
1.1.1. <i>La subvention est définie comme une dépense facultative et discrétionnaire des autorités publiques en faveur d'un projet ou d'une activité dont l'initiative et la responsabilité de mise en œuvre incombent à un organisme de droit privé</i>	<i>2</i>
1.1.2. <i>Le cadre juridique de la subvention a été enrichi pour sécuriser et favoriser son recours par rapport à la commande publique, dans le cadre d'une relation partenariale entre les associations et les administrations....</i>	<i>3</i>
1.1.3. <i>La frontière est parfois tenue entre subvention et prestation.....</i>	<i>4</i>
1.2. Les relations entre administrations et associations, dans le cadre de subventions, sont régies par des obligations réciproques.....	5
1.2.1. <i>Plusieurs obligations incombent aux associations dans le cadre de l'attribution d'une subvention</i>	<i>5</i>
1.2.2. <i>Les obligations de l'administration visent à simplifier les démarches et alléger les contraintes pesant sur les associations</i>	<i>6</i>
1.2.3. <i>La publication des données relatives aux subventions en open data contribue à la transparence des informations.....</i>	<i>7</i>
1.3. L'attribution de subventions aux associations s'inscrit dans le contexte juridique des aides d'État défini par l'Union Européenne	7
1.4. La mission préconise une actualisation du cadre juridique	8
2. LA MISSION A MENÉ UNE ANALYSE DE DISPOSITIFS EN FAVEUR DES ASSOCIATIONS SELON DEUX AXES : PERTINENCE/ATTRIBUTION/CONVENTIONNEMENT ET CONTRÔLE/ÉVALUATION.....	9
2.1. La mission a étudié de manière approfondie les 17 programmes budgétaires, principaux contributeurs au financement des associations en 2023 ou ayant connu une augmentation significative depuis 2019.....	9
2.2. Les programmes retenus dans le périmètre se caractérisent par des modalités d'intervention hétérogènes.....	10
2.3. L'analyse qualitative des dispositifs menée par la mission vise à déterminer un niveau de maîtrise des dispositifs en fonction des processus d'attribution d'une part, et des processus de contrôle et évaluation d'autre part	13
2.3.1. <i>La mission a conduit une analyse détaillée des dispositifs de subventions et prestations de services à destination des associations.....</i>	<i>13</i>
2.3.2. <i>Un classement des dispositifs selon leur niveau de maîtrise</i>	<i>146</i>

3. LE PILOTAGE DU FINANCEMENT DES ASSOCIATIONS PAR LES ADMINISTRATIONS APPARAÎT DANS DE NOMBREUX DOMAINES DE POLITIQUES PUBLIQUES INSUFFISANT.....	148
3.1. La définition d'une stratégie en matière de financement des associations est rare, car les financeurs raisonnent davantage en termes de politique publique que de structure juridique financée	148
3.2. Les dispositifs en faveur des associations ne font pas l'objet d'un suivi dans le cadre des objectifs et indicateurs de performance des documents budgétaires ...	148
3.3. Les critères de sélection sont insuffisamment définis et la sélectivité des associations financées est méconnue	149
3.3.1. <i>Les procédures d'appels d'offre ou d'appel à manifestation d'intérêt garantissent des critères de sélection précis, préalablement définis et publics.....</i>	149
3.3.2. <i>La sélectivité des financements aux associations est difficilement quantifiable.....</i>	149
3.4. Un renouvellement des associations dépendant des objectifs de politiques publiques et des acteurs en présence.....	150
3.5. Les cofinancements demeurent mal connus des administrations, ce qui pose un risque de surfinancement sur des politiques publiques où plusieurs collectivités publiques, plusieurs ministères ou plusieurs acteurs d'un même ministère interviennent	151
3.5.1. <i>Les cofinancements État/collectivités sont souvent recherchés.....</i>	151
3.5.2. <i>Les cofinancements au sein de l'État voire d'un même ministère sont mal connus.....</i>	151
3.6. Le coût de gestion n'est pas mesuré.....	152
3.7. Il importe de renforcer le pilotage du financement des associations par une meilleure coordination des financeurs et des modalités de sélection plus transparente.....	152
4. LES PROCESSUS D'ATTRIBUTION, DE CONVENTIONNEMENT ET DE CONTRÔLE SONT HÉTÉROGÈNES	153
4.1. La mission a constaté des pratiques diverses en termes de processus d'attribution et de conventionnement	153
4.1.1. <i>Les modalités d'attribution ne garantissent pas systématiquement transparence et publicité.....</i>	153
4.1.2. <i>Le conventionnement pluriannuel semble le plus adapté à la définition d'objectifs partagés et un suivi adapté.....</i>	153
4.2. Les modalités d'évaluation et de contrôle des associations sont hétérogènes et leurs impacts sont limités.....	154
4.2.1. <i>La « culture » de l'évaluation et de l'impact, forte dans certains domaines de politiques publiques, doit être développée.....</i>	154
4.2.2. <i>Les contrôles n'emportent que peu de conséquence en termes de versement</i>	155

4.3. Les administrations doivent renforcer les contrôles et développer les évaluations et la pluriannualité des financements.....	156
5. L'ANALYSE DES RAPPORTS DES CHAMBRES RÉGIONALES DES COMPTES MET EN ÉVIDENCE LES BONNES PRATIQUES EN MATIÈRE D'ATTRIBUTION ET DE CONTRÔLE PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AINSI QUE DES DYSFONCTIONNEMENTS	157
5.1. L'attribution des subventions doit répondre à une procédure formalisée pour prévenir les conflits d'intérêts.....	157
5.2. Lors de la procédure d'attribution de la subvention, le respect par les associations de leurs obligations légales doit être systématiquement vérifié et la récolte des documents administratifs optimisée.....	158
5.3. La transparence concernant les subventions ou avantages en nature attribués doit être accrue	159
5.4. Le contrôle de l'usage de la subvention doit être renforcé.....	159

INTRODUCTION

L'annexe présente une analyse qualitative des financements en faveur des associations.

Le périmètre de l'annexe concerne les dépenses de l'État par le biais de subventions ou de prestations de services sur un périmètre de 17 programmes budgétaires principaux contributeurs au financement des associations en 2023 ou ayant connu une augmentation significative depuis 2019.

La mission s'est également intéressée aux processus mis en œuvre par les collectivités afin d'en dégager de bonnes pratiques. Elle s'est appuyée pour cela sur les rapports des chambres régionales des comptes (CRC) et sur son analyse des réponses apportées à un questionnaire transmis aux départements *via* l'Assemblée des départements de France.

L'annexe s'organise en cinq parties :

- ◆ le cadre juridique d'intervention (partie 1) ;
- ◆ une analyse détaillée de dispositifs en faveur des associations sur le périmètre retenu par la mission (partie 2)
- ◆ les observations de la mission en matière de pilotage des financements (partie 3) ;
- ◆ les observations de la mission en matière de processus d'attribution, de contrôle et d'évaluation (partie 4) ;
- ◆ l'analyse des rapports des CRC sur les processus d'attribution et de contrôle par les collectivités territoriales (partie 5).

1. Le cadre juridique applicable aux subventions a été renforcé pour favoriser une relation sécurisée et transparente entre les administrations et les associations

1.1. La subvention accordée à une association, dont le cadre juridique a été renforcé, constitue juridiquement une dépense facultative et discrétionnaire témoignant du soutien de l'autorité publique à un projet ou activité d'initiative privée

1.1.1. La subvention est définie comme une dépense facultative et discrétionnaire des autorités publiques en faveur d'un projet ou d'une activité dont l'initiative et la responsabilité de mise en œuvre incombent à un organisme de droit privé

La subvention est définie, à l'article 9-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations¹, de la façon suivante : « *Constituent des subventions, au sens de la présente loi, **les contributions facultatives de toute nature**, valorisées dans l'acte d'attribution, décidées par les autorités administratives et les organismes chargés de la gestion d'un service public industriel et commercial, justifiées par un intérêt général et destinées à la réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire. **Ces actions, projets ou activités sont initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires.*** »

Ces contributions ne peuvent constituer la rémunération de prestations individualisées répondant aux besoins des autorités ou organismes qui les accordent. »

Cette définition insiste sur le **caractère facultatif de la dépense** pour les autorités publiques et sur **la responsabilité de l'organisme bénéficiaire dans l'initiative et la mise en œuvre** de l'action ou du projet faisant l'objet de la subvention.

La subvention se distingue ainsi de la prestation de services pour laquelle les autorités font appel à un organisme tiers de droit privé pour mettre en œuvre une politique publique définie préalablement contre rémunération.

Le régime de la subvention n'exclut pas la mise en concurrence entre associations : plusieurs administrations ont recours à des appels à projets pour attribuer leurs financements. Il s'agit de solliciter des initiatives associatives, puis sélectionner celles qui correspondent le mieux aux objectifs de politique publique poursuivis.

¹ Article créé par la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire

1.1.2. Le cadre juridique de la subvention a été enrichi pour sécuriser et favoriser son recours par rapport à la commande publique, dans le cadre d'une relation partenariale entre les associations et les administrations

La circulaire relative aux « *nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations : déclinaison de la charte des engagements réciproques et soutien public aux associations* », dite « *Circulaire Valls* », en date du 29 septembre 2015, précise que la définition de la subvention introduite dans l'article 9-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 citée *supra* par la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire constitue **l'affirmation législative de la définition des caractéristiques de la subvention, telles que dégagées par la jurisprudence et la doctrine**. La circulaire précise ainsi que « *la subvention est dorénavant un mode de financement des associations aussi sécurisé juridiquement que la commande publique.* » Ainsi, **la circulaire recommande le recours à la subvention dès lors que le projet financé s'inscrit dans son champ**.

1.1.2.1. Les caractéristiques juridiques de la subvention

L'annexe 1 à la circulaire du 29 septembre 2015 relative aux « *rappels sur les règles encadrant les relations financières des collectivités publiques avec les associations* » précise que :

- ◆ **la subvention est octroyée à un organisme de droit privé** porteur d'une initiative propre préalablement définie et qu'il entend mettre en œuvre. **Les subventions accordées par des autorités publiques à des personnes physiques ou entre personnes publiques sont donc exclues du périmètre de la subvention** et demeurent régies par les règles qui leur sont propres ;
- ◆ **l'attribution de la subvention n'a pas pour objet de répondre à un besoin exprimé au préalable par une autorité publique**. Elle n'est pas la contrepartie d'une prestation de service individualisée. Ainsi, la subvention ne peut être apparentée à un contrat de la commande publique dans le cadre duquel la personne publique exprime un besoin propre qu'elle demande à un prestataire de satisfaire en contrepartie d'un prix ou d'une rémunération et où le prestataire n'est, ni partenaire de l'autorité publique, ni à l'initiative du projet. **La subvention soutient un investissement, un projet ou une activité que l'organisme a lui-même défini**. Elle est allouée pour un objet déterminé et les associations bénéficiaires ne peuvent reverser tout ou partie de la subvention à une autre structure, sauf autorisation expresse dans l'acte attributif ;
- ◆ **dans la mesure où la subvention ne correspond pas à la valeur économique du service rendu**, le montant de la subvention ne doit pas excéder le coût de mise en œuvre. Si un excédent est réalisé, il doit pouvoir être qualifié de raisonnable sous peine d'être repris par l'autorité publique ;
- ◆ **la subvention présente un caractère discrétionnaire²**. Le fait de remplir les conditions pour pouvoir bénéficier d'une subvention ne garantit pas à l'association l'octroi de ladite subvention. La décision appartient à l'autorité publique, qui, ne s'agissant pas d'une décision administrative individuelle refusant un droit, n'est pas dans l'obligation de la motiver. Le juge peut toutefois annuler une décision fondée sur des faits inexacts ou consécutive à une erreur de droit ou une erreur manifeste d'appréciation. L'autorité publique doit donc justifier d'un examen individuel et ne peut opposer un refus général et définitif à une demande d'aide ;

² Quoique, dans le cas des appels à projets, l'administration peut conditionner l'attribution de subventions à des critères objectifs.

- ♦ **la subvention concourt à la satisfaction d'un intérêt général ou local.** Les subventions attribuées par l'État doivent ainsi correspondre à un objectif de politique publique précisé dans le cadre d'un programme du budget de l'État.

1.1.2.2. Une démarche partenariale qui doit encourager l'initiative associative

La circulaire du 29 septembre 2015 entend ainsi encourager un partenariat équilibré entre pouvoirs publics et associations dans le prolongement la charte des engagements réciproques, signée le 14 février 2014³. Elle encourage notamment les pouvoirs publics à s'inscrire dans une démarche de coopération et une dynamique de co-construction avec les associations afin d'encourager l'initiative associative et l'innovation sociale.

À cette fin, la circulaire prévoit une **déclinaison territoriale de la charte des engagements réciproques**⁴ et incite à privilégier **le recours aux conventions pluriannuelles** comme affirmation dans la durée du soutien public aux associations.

1.1.3. La frontière est parfois ténue entre subvention et prestation

La prestation de services est régie par le code des marchés publics. Celui-ci est en principe indifférent à la forme juridique des candidats : les associations peuvent ainsi candidater à un marché public au même titre que des entreprises à but lucratif⁵.

Il y a un continuum, plus qu'une séparation, entre subvention et prestation de service : ainsi, les financeurs publics peuvent recourir à la subvention pour mettre en œuvre leurs politiques publiques⁶, et peuvent allouer des subventions en mettant en concurrence les associations, sous la forme d'appels à projets. En fixant des critères objectifs d'attribution de la subvention, ils peuvent limiter l'initiative associative inhérente à la subvention.

Ces trois caractéristiques (réponse à des besoins du financeur public pour mettre en œuvre ses politiques, mise en concurrence, critères d'attribution objectifs) rapprochent l'appel à projets de la forme du marché public, sans qu'il soit soumis aux normes du code des marchés publics.

³ Charte d'engagements réciproques entre l'État, le mouvement associatif et les collectivités territoriales qui pose le cadre d'une démarche partenariale entre les acteurs signataires. L'État et les collectivités territoriales s'engagent notamment en faveur de la promotion du bénévolat, d'un soutien public dans la durée, d'une transparence et concertation dans l'attribution des aides, d'une politique globale de l'emploi associatif.

⁴ Exemples de la charte régionale des engagements réciproques Nouvelle-Aquitaine et de la charte départementale des engagements réciproques en Seine-et-Marne.

⁵ Certes, les associations qui œuvrent dans le domaine de l'intégration sociale ou économique peuvent bénéficier de marchés réservés en application des articles L. 2113-12 et suivants du code des marchés publics. Toutefois, il ne s'agit pas de la forme juridique associative qui est alors privilégiée, mais de l'objectif d'insertion poursuivi, quel que soit la forme juridique de la structure.

⁶ Cas, par exemple, des domaines de l'hébergement d'urgence ou des fédérations sportives.

1.2. Les relations entre administrations et associations, dans le cadre de subventions, sont régies par des obligations réciproques

1.2.1. Plusieurs obligations incombent aux associations dans le cadre de l'attribution d'une subvention

1.2.1.1. Les obligations des associations en matière de transmission et publication de données financières

En application de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 précitée, le décret n° 2001-495 du 6 juin 2001 relatif à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques précise les conditions dans lesquelles une convention doit être conclue entre une autorité publique et une association qui se voit attribuer une subvention, ainsi que les obligations qui incombent aux associations en termes de transmission et publication de documents financiers. Ainsi, :

- ♦ l'obligation de conclure **une convention** s'applique **aux subventions dont le montant annuel dépasse la somme de 23 000 €** ;
- ♦ lorsque la subvention est affectée à une dépense déterminée, l'association doit transmettre **un compte-rendu financier** qui atteste de la conformité des dépenses effectuées à l'objet de la subvention ;
- ♦ l'obligation de déposer à la préfecture du département où se trouve son siège social, les budgets, comptes et conventions s'applique pour toute association **dont le montant annuel de subvention reçu de l'ensemble des autorités publiques dépasse la somme de 153 000 €**.

En outre l'article L.612-4 du code de commerce prévoit que ces mêmes associations sont tenues de nommer **un commissaire aux comptes** et de s'assurer de la publicité du rapport du commissaire aux comptes et de leurs comptes annuels.

1.2.1.2. Le contrat d'engagement républicain

L'article 10-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, créé par l'article 12 de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, introduit l'obligation pour toute association ou fondation qui sollicite l'octroi d'une subvention de s'engager :

- ♦ à respecter les principes de liberté, d'égalité, de fraternité et de dignité de la personne humaine, ainsi que les symboles de la République au sens de l'article 2 de la Constitution ;
- ♦ à ne pas remettre en cause le caractère laïque de la République ;
- ♦ à s'abstenir de toute action portant atteinte à l'ordre public.

Cet engagement se matérialise par la souscription d'un **contrat d'engagement républicain**.

En cas de non-respect des engagements pris dans le cadre du contrat d'engagement républicain, l'administration peut refuser la subvention demandée ainsi que procéder, par décision motivée, au retrait d'une subvention accordée et enjoindre au destinataire de restituer les sommes versées.

1.2.2. Les obligations de l'administration visent à simplifier les démarches et alléger les contraintes pesant sur les associations

1.2.2.1. Un formulaire unique de demande de subventions et une dématérialisation des démarches des associations

L'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations précise que les demandes de subvention présentées par les associations sont établies selon **un formulaire unique**. Le décret n° 2016-1971 du 28 décembre 2016 précisant les caractéristiques du formulaire unique de demande de subvention des associations décline les rubriques et informations figurant dans le formulaire unique ainsi que la liste des pièces à transmettre. Ce formulaire unique de demande de subvention est disponible sur le site www.service-public.fr⁷.

La circulaire du 29 septembre 2015 rappelle que ce formulaire unique de subvention doit être utilisé par l'ensemble des services de l'État et de leurs établissements publics. La liste limitée de pièces strictement nécessaires à l'instruction des demandes s'impose aux services de l'État, à l'exception où des documents seraient rendus exigibles par le régime des aides d'État ou des règles sectorielles.

La première demande de subvention sert de base à la constitution d'un dossier permanent dispensant l'association de reproduire les renseignements et informations de ce dossier en cas de demande de renouvellement de la subvention. La circulaire du 29 septembre 2015 encourage ainsi d'utiliser le téléservice de subvention accessible depuis l'application « *Le compte asso* ». **Un ensemble de démarches en ligne est ainsi proposé aux associations.**

1.2.2.2. Des conditions de versement des subventions récemment modifiées dans l'objectif d'améliorer la trésorerie des associations

La loi n° 2021-875 du 1^{er} juillet 2021 visant à améliorer la trésorerie des associations a modifié l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations sur deux points :

- ♦ la possibilité pour une association de **conserver tout ou partie d'une subvention n'ayant pas été intégralement consommée**, afin de sécuriser « l'excédent raisonnable » déjà prévu par la circulaire du 29 septembre 2015. Il est à noter que cet « excédent raisonnable » n'est pas quantifié dans les textes ;
- ♦ la fixation à **60 jours du délai de paiement de la subvention** à compter de la date de la notification de la décision portant attribution de la subvention sauf dans le cas où la convention prévoit une autre date de versement ou que ce versement est subordonné à la survenance d'un événement déterminé.

1.2.2.3. Des conventions pluriannuelles non sécurisantes pour les associations en raison du principe d'annualité budgétaire

Si le recours aux conventions pluriannuelles, comme gage de l'engagement dans le temps de l'État vis-à-vis des associations, est encouragé par les textes, les acteurs rencontrés par la mission font part de difficultés de mise en œuvre. En effet, le principe d'annualité budgétaire limite, du côté des administrations, les possibilités à garantir un engagement à financer dans la durée les associations.

⁷Cerfa n° 12156*06.

1.2.3. La publication des données relatives aux subventions en open data contribue à la transparence des informations

Le dernier alinéa de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations prévoit que les données essentielles de la convention de subvention doivent être rendues accessibles, sous forme électronique, dans un standard ouvert aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé.

Cette obligation s'impose pour les subventions supérieures à 23 000 €, seuil fixé pour l'obligation de conclusion d'une convention entre l'administration et l'association.

Le décret n° 2017-779 du 5 mai 2017 relatif à l'accès sous forme électronique aux données essentielles des conventions de subvention précise les données devant faire l'objet d'une publication en *open data* :

- ◆ les informations relatives à l'autorité administrative ou l'organisme chargé de la gestion d'un service public industriel qui attribue la subvention ;
- ◆ les informations relatives à l'attributaire de la subvention ;
- ◆ les informations relatives à la subvention (objet, montant, nature de la subvention notamment).

1.3. L'attribution de subventions aux associations s'inscrit dans le contexte juridique des aides d'État défini par l'Union Européenne

Les règles européennes en matière d'aides d'État s'imposent aux administrations octroyant des subventions. Conformément à l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), « *Sauf dérogations prévues par les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions* ». Au sens du droit européen, l'entreprise est définie comme toute entité, quel que soit son statut juridique, exerçant une activité économique, c'est-à-dire offrant des biens ou des services sur un marché donné. Ainsi, une subvention publique versée à une association pour une activité économique peut être qualifiée d'aide d'État au sens de l'article 107 du TFUE. Les activités non économiques sont exclues de la réglementation tout comme les activités exclusivement sociales répondant à des exigences de solidarité nationale et dépourvues de tout but lucratif et les activités correspondant à l'exercice de l'autorité publique.

En outre, des seuils dits de *minimis* sont fixés par le droit européen. Les subventions qui ne dépassent pas ces seuils sont réputées ne pas affecter la concurrence et les échanges entre les États membres et ne constituent donc pas des aides d'État. Un seuil de *minimis* spécifique est instauré pour les subventions versées au titre de compensations de services d'intérêt économique général (SIEG).

Ces seuils sont définis par le règlement 2023/2831 du 13 décembre 2023 qui les fixe à :

- ◆ 300 000 € sur une période de trois années glissantes pour le seuil de *minimis* général ;
- ◆ 750 000 € sur trois années pour le seuil de *minimis* propre aux SIEG.

Le respect de ces règles implique la mise en place par les États membres des outils nécessaires pour faire en sorte que le montant total des aides *de minimis* octroyées à une entreprise unique au titre de la règle *de minimis* n'excède pas le plafond global admissible. Ainsi, les États membres doivent veiller à ce que, à compter du 1^{er} janvier 2026, les informations relatives aux aides *de minimis* octroyées figurent dans un registre central au niveau national ou au niveau de l'Union⁸.

Enfin, des dérogations au principe d'interdiction des aides d'État sont prévues pour le financement des SIEG. Ainsi, une aide peut être reconnue compatible avec les traités sous les conditions suivantes :

- ◆ un acte écrit doit être établi, décrivant la nature et la durée du projet d'intérêt économique général réalisé par l'association, ainsi que les paramètres de calcul de la subvention, de contrôle et de révision de cette aide ;
- ◆ le montant de la subvention ne doit pas excéder ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts occasionnés par l'exécution du projet ;
- ◆ l'absence de surcompensation doit être contrôlée.

1.4. La mission préconise une actualisation du cadre juridique

La circulaire relative aux « *nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations : déclinaison de la charte des engagements réciproques et soutien public aux associations* », dite « *Circulaire Valls* », en date du 29 septembre 2015 demeure le texte de référence sur le cadre juridique de la subvention. Cette circulaire devrait être actualisée pour prendre en compte les évolutions intervenues depuis sa publication, par exemple sur les compétences des délégués départementaux et régionaux à la vie associative (DDVA et DRVA) ou sur le partage et la circulation de données entre administrations et la publication des données relatives aux subventions en *open data*. En outre, les recommandations de la mission en matière de simplification pourraient être intégrées dans le cadre d'une actualisation de la circulaire (cf. annexe VI).

Proposition n° 1 : Actualiser la circulaire relative aux « *nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations : déclinaison de la charte des engagements réciproques et soutien public aux associations* » en date du 29 septembre 2015 pour prendre en compte les évolutions intervenues depuis sa publication et les recommandations de la mission en matière de simplification [Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative - DJEPVA].

⁸ Le registre central contient des informations ayant trait à l'identification du bénéficiaire, au montant de l'aide, à la date d'octroi, à l'autorité chargée de l'octroi, à l'instrument d'aide et au secteur concerné sur la base de la nomenclature statistique des activités économiques dans l'Union (« nomenclature NACE »)

2. La mission a mené une analyse de dispositifs en faveur des associations selon deux axes : pertinence/attribution/ conventionnement et contrôle/évaluation

2.1. La mission a étudié de manière approfondie les 17 programmes budgétaires, principaux contributeurs au financement des associations en 2023 ou ayant connu une augmentation significative depuis 2019

S'agissant du champ des dépenses budgétaires de l'État, la mission a retenu 17 programmes budgétaires qui ont fait l'objet d'investigations approfondies (cf. tableau 1).

Les programmes ont été sélectionnés selon trois critères : les montants consacrés par ces programmes aux associations, l'augmentation significative de ces montants depuis 2019 et la part importante du versement aux associations dans le total du programme. Ces 17 programmes représentent 7,42 Md€ de dépenses en faveur des associations en 2023 soit 84 % du versement total aux associations. Ils sont répartis sur douze périmètres ministériels distincts.

Tableau 1 : Périmètre retenu par la mission

Ministère	Programme	Libellé	Montants au jaune associations 2023 (en M€)	Part du programme consacré au versement aux associations en 2023	Part du programme dans le versement total aux associations en 2023	Progression 2019/2023
Travail, emploi	102	Accès et retour à l'emploi	674	10 %	8 %	+49 %
Travail, emploi	103	Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	349	3 %	4 %	+268 %
Intérieur	104	Intégration et accès à la nationalité française	214	40 %	2 %	+63 %
Transition écologique	113	Paysage, eau et biodiversité	72	21 %	1 %	+76 %
Culture	131	Création	326	32 %	4 %	+18 %
Services du Premier ministre	137	Égalité entre les femmes et les hommes	63	91 %	1 %	+134 %
Aménagement du territoire	147	Politique de la ville	235	42 %	3 %	+41 %
Enseignement supérieur et recherche	150	Formations supérieures et recherches universitaires	189	1 %	2 %	+11 %
Sports, jeunesse et vie associative	163	Jeunesse et vie associative	229	29 %	3 %	+150 %

Annexe IV.A

Ministère	Programme	Libellé	Montants au jaune associations 2023 (en M€)	Part du programme consacré au versement aux associations en 2023	Part du programme dans le versement total aux associations en 2023	Progression 2019/2023
Enseignement supérieur et recherche	172	Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	167	2 %	2 %	+1 %
Logement	177	Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables	2 375	77 %	27 %	+47 %
Justice	182	Protection judiciaire de la jeunesse	287	27 %	3 %	+21 %
Europe et affaires étrangères	209	Solidarité à l'égard des pays en développement	288	9 %	3 %	+248 %
Sports, jeunesse et vie associative	219	Sport	41	7 %	1 %	-64 %
Intérieur	303	Immigration et asile	810	47 %	9 %	+46 %
Santé et solidarités	304	Inclusion sociale et protection des personnes	964	3 %	11 %	+56 %
Culture	361	Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	140	17 %	2 %	N.A.

Source : Mission à partir des états annexés au jaune associations et des rapports annuels de performance (RAP) 2023.

2.2. Les programmes retenus dans le périmètre se caractérisent par des modalités d'intervention hétérogènes

La mission a étudié les principales modalités d'intervention des programmes retenus dans le périmètre de la présente annexe : nombre de versements, nombre d'associations (sur la base du numéro SIREN), montants moyens et médians des versements, montant du premier décile et du neuvième décile ainsi que les versements inférieurs à 23 k€ (cf. tableau 2).

Les programmes 163 (« Jeunesse et vie associative ») et 147 (« Politique de la ville ») se caractérisent par un nombre important de versements (respectivement 25 073 et 12 229) et d'associations financées (respectivement 21 884 et 10 833) conformément à l'objet de ces programmes qui est le soutien à des projets locaux. En cohérence avec ces éléments, le programme 163 présente le taux de versement inférieur à 23 k€ le plus élevé (96 % des versements totaux) ainsi que le montant moyen de versement (9 124 €) et le niveau du neuvième décile (11 796 €) les plus faibles.

Annexe IV.A

Le programme 182 (« Protection judiciaire de la jeunesse ») se distingue quant à lui par un niveau de premier décile le plus faible à 250 € en raison de versements de faibles montants identifiés dans l'annexe au jaune budgétaire « Effort financier de l'État en faveur des associations » comme des « *prestations de service / interventions ponctuelles* ».

Les programmes enseignement supérieur (150) et recherche (172) se caractérisent par un faible nombre de versements et d'associations financées pour des montants moyens parmi les plus élevés en raison du financement de plusieurs acteurs de grande taille du champ de l'enseignement supérieur et de la recherche (ESR) sous forme associative ou de fondations (cf. Fondation nationale de Sciences Politiques sur le P150 ou l'Institut Pasteur pour le P172).

Enfin, les programmes 177 (« Hébergement d'urgence ») et 303 (« Immigration et asile ») se caractérisent par la plus faible part du nombre de versements inférieurs à 23 k€ dans le total des versements (20 % et 13 %) et par des versements moyens parmi les plus élevés (0,8 M€ et 1,1 M€) en cohérence avec les politiques publiques mises en œuvre (cf. *infra* pour l'analyse détaillée).

Cette analyse démontre l'absence d'unité des financements publics en direction des associations : en fonction des politiques publiques en jeu, les modalités d'intervention diffèrent.

Annexe IV.A

Tableau 2 : Analyse des versements 2023

Indicateurs	P102	P103	P104	P113	P131	P137	P147	P150	P163	P172	P177	P182	P209	P219	P303	P304	P361
Nombre de versements	1 352	1 169	1 716	779	3 675	1 639	12 229	206	25 073	249	3 000	2 679	309	1 654	732	4 303	6 958
Nombre d'associations	1 261	878	1 243	571	3 547	1 489	10 833	188	21 884	220	1 863	2 054	240	1 530	321	3 117	6 609
Premier décile (en €)	5 010	8 029	4 000	3 000	5 000	1 500	2 000	1 858	1 000	1 000	10 000	250	1 552	1 000	9 333	5 000	2 000
Neuvième décile (en €)	1 416 726	161 694	346 178	245 425	150 000	111 512	38 000	1 600 250	11 796	218 075	1 807 136	114 529	1 000 000	28 499	2 666 872	210 000	36 022
Montant moyen (en €)	498 533	298 385	124 587	92 850	88 728	38 598	19 179	917 606	9 124	671 519	791 674	107 182	930 696	25 029	1 106 943	223 949	20 163
Montant médian (en €)	70 168	33 776	26 000	21 350	24 000	9 500	7 000	55 350	2 700	20 500	148 348	2 208	30 000	5 000	625 531	25 000	7 000
Part des versements inférieurs à 23 k€ dans le nombre total de versements	30 %	37 %	47 %	52 %	50 %	69 %	81 %	44 %	96 %	52 %	20 %	84 %	44 %	87 %	13 %	46 %	83 %
Part du montant des versements inférieurs à 23 k€ dans le montant total	1 %	2 %	4 %	5 %	6 %	12 %	30 %	0 %	44 %	1 %	0 %	3 %	0 %	21 %	0 %	2 %	30 %

Source : Mission à partir des états annexés au jaune associations

2.3. L'analyse qualitative des dispositifs menée par la mission vise à déterminer un niveau de maîtrise des dispositifs en fonction des processus d'attribution d'une part, et des processus de contrôle et évaluation d'autre part

2.3.1. La mission a conduit une analyse détaillée des dispositifs de subventions et prestations de services à destination des associations

Au sein des programmes identifiés, la mission a étudié plus spécifiquement des dispositifs en faveur des associations. Lorsque le nombre de dispositifs d'un programme donné apparaissait trop important pour que le questionnaire de la mission puisse être renseigné pour l'ensemble, une sélection de dispositifs, généralement les plus significatifs en montant, ont été sélectionnés par les responsables de programme en lien avec la mission. (cf. encadré 1) :

- ♦ **programmes 102 et 103** (cf. tableau 3) : la mission a examiné plus particulièrement le financement par l'État de trois types de structures associatives :
 - les missions locales. Les missions locales sont au nombre de 426, réunies en 15 associations régionales (ARML) et une union nationale (UNML). Elles sont des structures d'accompagnement social et professionnel des jeunes âgés de 16 à 25 ans. Elles peuvent prendre une forme associative ou de groupement d'intérêt public. Les missions locales perçoivent des financements de l'État, des collectivités locales et de leurs groupements, ainsi que de France Travail.
 - l'insertion par l'activité économique (IAE). 4 427 structures d'IAE conventionnées ont été financées en 2024⁹. Ces structures regroupent des associations, mais également des entreprises. La présente analyse se concentre sur les ateliers et chantiers d'insertion (ACI – 2 242 financés en 2024) et les associations intermédiaires (AI – 630 financées en 2024) qui sont quasi-systématiquement sous forme associative ;

⁹ *Source : Rapport de l'inspection générale des finances (IGF) et de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) d'avril 2024 relatif à la revue des dépenses aux dispositifs de soutien à l'emploi et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi.*

- les opérateurs de compétences (OPCO) : les **onze OPCO** ont été créés par la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, et agréés par arrêtés du 29 mars 2019 à la suite des accords de désignation des branches professionnelles et à la fusion de 20 OPCA (organismes paritaires collecteurs agréés) – OCTA (organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage). Les principales missions des OPCO sont de financer les contrats d'apprentissage, notamment d'apprentissage, et le plan de développement des compétences dans les entreprises de moins de 50 salariés. Les OPCO sont financées par France Compétences, lui-même alimenté à titre principal par la contribution unique de la formation professionnelle et l'apprentissage, et à titre secondaire par une subvention pour charge de service public versée par le programme 103. En outre, ils bénéficient de financements directs de l'État dans le cadre du plan d'investissement dans les compétences (PIC) pour la mise en œuvre de deux dispositifs : **PIC IAE** (formation des salariés de l'insertion par l'activité économique) et **FNE-Formation** (formation des salariés, financée sur le programme 103 dans le cadre de conventions entre la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et les OPCO). Le nombre d'actions de formation financées par le FNE-formation a connu une multiplication par 51,4 entre 2019 et 2020. Cette augmentation est liée à la très forte hausse des crédits dédiés au FNE Formation sur cette période. En cumul pour les onze OPCO, 349 263 actions de formation - stagiaire ont été financées par le FNE-Formation en 2023, à la demande de 26 241 entreprises bénéficiaires. Ce sont ces deux dispositifs qui sont examinés dans le cadre de la présente annexe.

Ces financements se font par le biais de subventions.

Il est à noter que des opérateurs de l'État (France Travail, France Compétences) peuvent également financer ces structures (cf. annexe III.B). Ces financements ne sont pas examinés dans le cadre de la présente annexe, hormis dans l'examen du critère « cofinancements » ;

- ♦ **programmes 104 et 303** (cf. tableau 4) : ces programmes portent, respectivement, les politiques publiques d'intégration et d'accès à la nationalité française, et d'immigration et d'asile. Les dispositifs étudiés par la mission sur la base des éléments transmis par la DGEF et de l'analyse de rapports de la Cour des comptes sont les suivants :
 - des financements à des structures d'hébergement, pour des demandeurs d'asile ou des réfugiés. Ces structures sont :
 - soit sous le régime des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS) autorisés au sens du code de l'action sociale et des familles, financés par **dotation globale de fonctionnement** : centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA) et centres d'hébergement provisoires (CPH) ;
 - soit sous le régime des établissements déclarés au sens du code de l'action sociale et des familles : hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (HUDA) et centres d'accueil et d'examen des situations (CAES). Les relations avec ces établissements sont régies par des conventions, avec des financements par des **subventions**.

D'après le rapport annuel de performance 2023 de la mission « Immigration, asile et intégration », les dépenses d'intervention aux « autres collectivités » (principalement des associations) de l'action 2 du programme 303 « Garantie de l'exercice du droit d'asile » ont représenté 811 M€ en 2023, principalement au titre de l'hébergement en CAES, CADA, HUDA. S'y ajoutent les dépenses d'intervention aux « autres collectivités » de l'action 15 du programme 104 « Accompagnement des réfugiés », qui s'élèvent à 144 M€ (y.c. fonds de concours issus des fonds européens), principalement au titre de l'hébergement en CPH ;

- des financements de structures de premier accueil des demandeurs d'asile (SPADA), dont les relations avec les associations titulaires sont régies par des **marchés publics**. D'après le rapport de la Cour des comptes relatif aux missions, au financement et au contrôle par l'État des associations intervenant au titre de la politique d'immigration et d'intégration, en date de décembre 2024, ces dépenses en direction des associations ont atteint 42,44 M€ en 2023, sur le budget de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii). Ces structures ont vocation à être remplacées par le programme d'accompagnement global et individualisé pour les réfugiés (AGIR), également sous la forme de **marchés publics**. D'après le rapport de la Cour des comptes susmentionné, ces dépenses en direction ont atteint 16,45 M€ en 2023, sur le budget du programme 104 (tout type de bénéficiaires de structures confondus) ;
- des actions d'intégration (formations civiques et linguistiques), notamment dans le cadre du contrat d'intégration républicaine (CIR). Ces actions d'intégration sont financées :
 - par l'Ofii, sous la forme de **marchés publics**¹⁰. D'après le rapport de la Cour des comptes susmentionné, ces dépenses en direction des associations ont atteint 76,30 M€ en 2023, sur le budget de l'Ofii ;
 - par la DGEF et les services déconcentrés de l'État, sous forme **d'appels à projets** en faveur des étrangers primo-arrivants et des réfugiés (dits « crédits action 12 », en référence à l'action 12 « Actions d'intégration des primo-arrivants » du programme 104). Ces appels à projets ne présentent pas de caractère réglementairement obligatoire, contrairement au CIR. Ils s'adressent à un public plus large que les seuls signataires du CIR et portent sur des thématiques d'intervention plus larges que les actions de formation linguistique et civique (comme l'accompagnement vers l'emploi, le logement, la santé, la culture, le sport, l'accès aux droits), dans une logique d'autonomisation de ces publics. D'après le rapport annuel de performance 2023 du programme 104, les dépenses d'intervention aux « autres collectivités » de l'action 12 « Intégration des étrangers primo-arrivants » ont représenté 60 M€ de crédits de paiement en 2023 (y.c. fonds de concours issus des fonds européens) ;
- une assistance juridique pour les étrangers en situation irrégulière en rétention administrative (**marché public national** piloté par la DGEF). D'après le rapport de la Cour des comptes susmentionné, les dépenses d'accompagnement juridique dans le cadre de la lutte contre l'immigration irrégulière ont représenté 6,80 M€ de crédits de paiement en 2023.

Il est à noter que les rapports de la Cour des comptes sur les dépenses de l'État en faveur des associations intervenant dans le champ « Immigration, asile, intégration » étant récents, la mission n'a pas adressé un questionnaire aussi détaillé pour la DGEF que pour les autres responsables de programme. Le tableau 4 est donc moins précis que les autres tableaux de l'annexe.

- ◆ **programme 113** (cf. tableau 5) : deux dispositifs généraux pour la mise en œuvre des politiques publiques portées par la direction de l'eau et de la biodiversité - DEB (28 % centralisé et 72 % décentralisé) et un dispositif spécifique et limité dans le temps en direction des fédérations de chasseurs ;
- ◆ **programme 131** (cf. tableau 6) - trois dispositifs retenus ;

¹⁰ Depuis le 1^{er} janvier 2022, les formations liées au CIR sont assurées via trois marchés publics : positionnement linguistique et certification, formation civique, formation linguistique. Ces marchés sont allotés par région administrative (soit 20 lots) et sont à bons de commande. Les directions territoriales de l'Ofii émettent les bons de commande, certifient le service fait et ordonnent la dépense. *Source* : Cour des comptes.

- ◆ **programme 137** (cf. tableau 7) : analyse du dispositif de lutte contre les violences faites aux femmes ;
- ◆ **programme 147** (cf. tableau 8) : dispositif de subventions dans le cadre de la politique de la ville géré par l'ANCT ;
- ◆ **programme 150** (cf. tableau 9) : la fiche transmise par le responsable de programme traite de l'ensemble des associations financées par le programme, de nature et taille diverses ;
- ◆ **programme 163** (cf. tableau 10) : ce programme porte la politique publique de soutien aux politiques de jeunesse, de vie associative et d'éducation populaire. Les dispositifs étudiés par la mission sur la base des éléments transmis par la DJEPVA sont les suivants :
 - **FDVA** ;
 - **Mentorat** ;
 - **Colos apprenantes** ;
 - **soutien aux associations « Jeunesse et éducation populaire »** ;
 - **soutien aux fédérations et associations nationales** ;
 - **information jeunesse** ;
 - **appel à projet jeunes et nature** : la DJEPVA a transmis une fiche relative à ce dispositif toutefois elle n'a renseigné que très peu de rubriques ne permettant de réaliser une analyse ;
 - **SNU** (qui prend la forme de marchés publics, contrairement aux autres dispositifs examinés sur le programme 163) ;
- ◆ **programme 172** (cf. tableau 11) : la mission a étudié deux dispositifs distincts :
 - le financement à l'Institut Pasteur, une fondation mais dont les relations avec le ministère s'apparentent aux relations avec des opérateurs établissements publics ;
 - l'appel à projet « associations » ;
- ◆ **programme 177** (cf. tableau 12) : la mission a examiné l'ensemble des financements aux associations du programme 177, qui rassemblent :
 - des dispositifs qui sont sous le régime des établissements sociaux et médico-sociaux et soumis à une tarification : les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) ;
 - des dispositifs sous le régime de la subvention, après déclaration préalable au préfet : hébergement d'urgence hors CHRS, dispositifs de veille sociale, dispositifs d'allocation de logement temporaire, résidences hôtelières à vocation sociale d'intérêt général ;
 - des dispositifs sous le régime de la subvention gérés par des opérateurs agréés : résidences sociales, pensions de famille, intermédiation locative.
- ◆ **programme 182** (cf. tableau 13) : la mission a examiné deux dispositifs concernant ce programme :
 - le financement du secteur associatif habilité (SAH) (273 M€ en 2023) ;
 - le subventionnement aux associations (8,2 M€ en 2023).
- ◆ **programme 209** (cf. tableau 14) : le dispositif « comité des subventions » et deux dispositifs qui ont connu une forte progression sur la période étudiée par la mission :
 - Initiative ONG ;
 - CDCS ;
 - les subventions attribuées par le comité des subventions du programme 209 ;
- ◆ **programme 219** (cf. tableau 15) :
 - deux dispositifs spécifiques (lutte contre les violences et discriminations dans le sport et savoir rouler à vélo)

Annexe IV.A

- deux financements à des associations de type associations têtes de réseau (comité national olympique et sportif français - CNOSF - et comité paralympique et sportif français - CPSF - d'un côté et association nationale des élus en charge des sports - ANDES - et association nationale des directeurs et intervenants d'installations et des services des sports - ANDIIS - de l'autre) ;
- la mission a également étudié les dispositifs portés par l'agence nationale du sport (ANS) au titre de :
 - sport de haut niveau et haute performance (contrats de performance en particulier) ;
 - développement des pratiques – sport pour tous (contrats de développement, projets sportifs fédéraux (PSF) et projets sportifs territoriaux (PST)) ;
- ♦ **programme 304** (cf. tableau 16) : deux dispositifs retenus (aide alimentaire et protection de l'enfance). La mission avait retenu un troisième dispositif (protection juridique des majeurs) pour lequel le responsable de programme n'avait pas retourné le questionnaire de la mission complété à la date du 11 mai 2025 ;
- ♦ **programme 361** (cf. tableau 17) : trois dispositifs retenus :
 - culture scientifique, technique et industrielle ;
 - enseignement supérieur culture ;
 - fonds d'innovation territoriale.

Encadré 1 : Méthodologie d'analyse des dispositifs

Pour les 17 programmes identifiés par la mission, celle-ci a rencontré l'ensemble des responsables de programme (RPROG) concernés. En complément des entretiens, la mission a soumis un questionnaire-type invitant les responsables de programme à analyser leurs principaux dispositifs d'intervention auprès des associations. Dans le cas où les programmes comportaient de multiples dispositifs, le choix des dispositifs a été laissé à l'appréciation des RPROG en lien avec la mission. La mission a transmis un format de fiche dispositif à compléter. Sur la base des retours des fiches dispositifs complétées, des documents transmis et des entretiens, la mission a attribué une note sur 20 aux dispositifs. Cette note vise à caractériser les dispositifs selon les critères d'attribution et de contrôle. L'analyse repose ainsi sur les données transmises par les RPROG.

Les administrations centrales sollicitées peuvent manquer d'informations sur les financements alloués par le niveau déconcentré. Dès lors, il arrive que les dispositifs déconcentrés soient plus mal notés que ceux gérés au niveau central sans que cela reflète réellement la qualité du travail mené par les services d'instruction et de contrôle.

S'agissant de la notation sur l'évaluation externe, le dispositif se voit attribuer la note maximale quand il fait l'objet d'une évaluation par un tiers (corps d'inspection ou Cour des comptes). Les conclusions de l'évaluation sont en revanche répercutées dans les rubriques concernées.

Source : Mission.

Annexe IV.A

Tableau 3 : Analyse des dispositifs des programmes 102 « Accès et retour à l'emploi » et 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi »

	Missions locales		IAE		OPCO	
Critères d'analyse des dispositifs	Commentaires	Note attribuée par la mission	Commentaires	Note attribuée par la mission	Commentaires	Note attribuée par la mission
Pertinence du dispositif		1,5		1		2,5

Annexe IV.A

Définition d'une stratégie de financement	Les priorités sont fixées au niveau national par des instructions relatives à la mise en œuvre des conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO). La mission relève qu'une stratégie pluriannuelle de performance des missions locales a été définie par instruction du 16 mai 2019, pour la période 2019-2022. Elle reste le cadre de référence à la date de la mission, trois ans après sa date théorique d'expiration. Elle a été complétée, pour le contrat d'engagement jeune (CEJ), par une circulaire du 21 février 2022 relative à la mise en œuvre du CEJ. S'agissant des conventions pluriannuelles avec les ARML, elles sont cadrées par une instruction du 28 novembre 2017. La CPO est le cadre juridique dans lequel s'inscrivent les engagements de l'État et des missions locales et associations régionales de missions locales. Toutefois, la question du partage des responsabilités entre les missions locales et France Travail soulève des difficultés. Ainsi, la recommandation du rapport de la Cour des comptes de 2021	0,5	Les fonds alloués à l'insertion pour l'activité économique transitent par l'agence de services et de paiement. En 2024, le montant alloué aux associations à ce titre s'est élevé à 1,10 Md€, dont 956 M€ pour des ACI et 97 M€ pour des entreprises d'insertion (EI). Ce montant s'élevait à 758 M€ en 2019 soit une progression de 26 % sur la période étudiée par la mission. S'agissant de l'IAE, le cadrage des dispositifs est assuré par : ▪ l'article L 5132-1 du code du travail ; ▪ chaque année, la circulaire relative au fonds d'inclusion dans l'emploi en faveur des personnes les plus éloignées du marché du travail. La circulaire 2025, en date du 4 avril 2025, fixe comme orientations principales le ciblage des publics, la qualité de l'accompagnement et le renforcement des liens entre les structures d'insertion et les entreprises. La mission de l'inspection générale des finances (IGF) et de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) d'avril 2024 relatif à la revue des dépenses aux dispositifs de soutien à l'emploi et	0,5	Pour le FNE-Formation, la possibilité de délégation aux OPCO a été donnée par l'instruction du 9 avril 2020 relative au renforcement du FNE-Formation dans le cadre de la crise du Covid 19, puis est devenue exclusive par l'instruction du 27 janvier 2021 relative à la mobilisation du FNE-Formation dans le cadre du parcours de formation. Les conventions nationales entre l'État et chaque OPCO poursuivent trois objectifs : le financement et la mise en œuvre d'actions ayant pour objectif d'accompagner les entreprises dans la sécurisation des parcours professionnels de leurs salariés ; l'anticipation et l'accompagnement des mutations organisationnelles ou économiques pour contribuer à la relance et la transformation de l'économie post Covid-19 ; la simplification administrative au profit des entreprises, par l'accès à l'offre de services des OPCO, comprenant leur ingénierie, et la prise en charge de parcours de formation types répondant	1

Annexe IV.A

	Missions locales		IAE		OPCO	
	sur l'insertion des jeunes, consistant à recentrer les missions locales sur la levée de freins périphériques à l'emploi et France Travail sur le placement en emploi, n'a pas été pleinement mise en œuvre. Dès lors, la Cour, dans son rapport de 2025 estime que « la définition de la ligne de partage entre France Travail et les missions locales constitue un enjeu crucial. Elle devra être suffisamment précise pour éviter de placer les deux réseaux en situation de concurrence, tout en ménageant des marges de manœuvre pour s'adapter aux spécificités de chaque territoire, et tenir compte du maillage territorial respectif des deux réseaux, de leurs offres de services et de leurs capacités d'accueil. » Ainsi, la mission considère que si la stratégie est bien définie dans le cadre de CPO, elle est ancienne et les relations avec France Travail nécessitent d'être précisées.		à l'accompagnement des demandeurs d'emploi observe un besoin d'articulation entre les différents dispositifs vis-à-vis des publics les plus éloignés de l'emploi « <i>afin de les agencer de manière plus stratégique et plus dynamique, dans le sens d'une progression vers l'emploi.</i> » Elle recommande ainsi de « <i>structurer une stratégie de parcours des publics les plus éloignés de l'emploi, qui n'existe pas à l'heure actuelle, au terme de travaux portant à la fois sur l'enchaînement possible des dispositifs, leur pilotage et leurs effets sur le rapprochement à l'emploi.</i> » L'instruction 2025 relative au fonds d'inclusion dans l'emploi invite les structures de l'IAE à leurs salariés leur inscription auprès de France Travail lorsque celle-ci n'est pas encore effective, pour permettre l'accès à l'offre de services France travail et sécuriser la sortie du parcours si elle n'est pas en emploi durable.		aux besoins en compétences des entreprises des branches concernées. Pour le PIC IAE, la stratégie est définie par un accord-cadre national (2018-2022) signé entre l'État, plusieurs associations, ainsi que cinq OPCAs. Cet accord-cadre est prolongé annuellement par avenant depuis 2023.	

Annexe IV.A

Atteinte des résultats eu égard aux objectifs définis	Au niveau macro, un indicateur des PAP/RAP mesure la performance des missions locales : le taux de sortie vers l'emploi ou l'alternance des jeunes ayant bénéficié d'un parcours d'accompagnement. Deux dispositifs sont évalués : le CEJ (mis en œuvre conjointement avec France Travail) et le parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (PACEA, exclusivement mis en œuvre par les missions locales). Au RAP 2023 du programme 102, aucune cible n'a été fixée pour le CEJ. Le taux de sortie vers l'emploi ou l'alternance des jeunes entrés en CEJ est supérieur de 15 points à celui des jeunes ayant bénéficié de la Garantie jeunes, ce qui est cohérent avec l'intensification du suivi des jeunes en CEJ. Au RAP pour 2023 du programme 102, le taux de sortie vers l'emploi ou l'alternance des jeunes ayant bénéficié du PACEA avait une cible de 45 %, non. atteinte (réalisation de 32,8 %). Le dispositif de performance mérite par ailleurs d'être accompagné d'indicateurs permettant de mesurer les besoins	0,5	Le rapport IGF-IGAS a analysé la performance de l'IAE sur dix ans. Il observe que les taux d'insertion augmentent depuis 2012, mais en baisse entre 2021 et 2022. Selon le projet annuel de performance (PAP) 2024, ces évolutions peuvent s'expliquer par : ▪ le fort dynamisme du marché du travail en 2021 avec un effet de rattrapage marqué à la suite de la crise sanitaire, qui peut expliquer une forte hausse du taux d'insertion suivi en 2022 de retours à des niveaux d'indicateurs plus proches du niveau d'avant crise (2019) ; ▪ un meilleur ciblage, visant des publics plus éloignés de l'emploi, avec par exemple une part de bénéficiaires du RSA ou de demandeurs d'emploi de très longue durée en augmentation dans les entrées entre 2021 et 2022. Une autre raison pourrait expliquer la hausse des taux d'insertion de 2012 à 2021 : le rapport de l'IGAS de décembre 2022 intitulé « <i>L'insertion par l'activité économique : état des lieux et perspectives</i> » a en effet relevé des marges de progression significatives en termes de ciblage de l'IAE sur les publics les plus	0,5	La performance du FNE formation est suivie dans les projets et rapports annuels de performance du programme 103. L'indicateur suivi « Nombre de parcours/salariés engagés en FNE-formation » a été atteint en 2023 (cible de 200 000, nombre atteint de 209 078) mais est en forte baisse par rapport à 2022 (434 512). Le rapport annuel de performance explique cette baisse de la cible par une baisse des crédits alloués au FNE Quoique non suivi en tant que tel comme indicateur du projet annuel de performance, le PIC IAE faisait également l'objet d'une cible en 2023 mentionnée dans le rapport annuel de performance, de 70 000 entrées en formation. Cette cible a été atteinte (79 000 formations réalisées en 2023).	1

Annexe IV.A

	Missions locales	IAE	OPCO
	d'accompagnement des jeunes hors insertion professionnelle. Au niveau micro, la mission relève que les CPO ne comprennent pas de volet relatif à la performance et à l'évaluation. S'agissant de la répartition des objectifs par mission locale, la Cour des comptes observe qu'elle avait recommandé, en 2022, de mieux proportionner les cibles d'entrées assignées à chaque dispositif à la réalité de l'évolution de l'emploi des jeunes dans les territoires. Or elle note qu'au niveau territorial, les cibles sont réparties selon une méthode propre à chaque dispositif et à chaque acteur. Ainsi, la mission considère qu'un dispositif de suivi d'activité et de performance existe, mais est perfectible. Il doit être corrigé de nombreux biais (substitution entre dispositifs, prise en compte des besoins des jeunes, prise en compte de la performance dans les financements des missions locales, tout en laissant davantage de flexibilité dans les moyens mis en œuvre).	éloignés du marché du travail. Selon le rapport, l'augmentation quantitative des salariés en insertion résultant du pacte d'ambition pour l'IAE entre 2018 et 2022 a pu porter atteinte à la qualité du ciblage des profils. Il préconise à cet égard un recentrage de l'IAE sur son cœur de cible. La présente mission a complété cette analyse sur la base du rapport annuel de performance 2023 du programme 102. Elle note qu'aucune des cibles prévues au projet annuel de performance n'est atteinte en 2023. En 2023, les taux d'insertion dans l'emploi déclarés par les structures sont en baisse, en particulier dans les ACI et les EI (baisse de 6 points par rapport à 2022). Pour tous les types de structures, les taux d'insertion dans l'emploi sont inférieurs à ceux mesurés avant la crise sanitaire : ils diminuent de 4,8 points par rapport à 2019 pour les ACI, de 5,8 points pour les EI, de 2,4 points pour les AI. Ce constat d'une diminution du taux d'insertion vaut également pour l'emploi durable, sauf dans le cas des AI, qui enregistrent une légère hausse de leur taux en 2023 (+0,7 point par rapport à 2022).	

Annexe IV.A

Existence et prise en compte de cofinancements	La DGEFP note que les financements des collectivités territoriales sont plus prioritairement destinés à répondre à des besoins particuliers du territoire ou de population prise en charge par la collectivité concernée. La DGEFP note que des conférences locales des financeurs ont pu être mises en place. Elles sont prolongées et confortées par la mise en œuvre de la loi pour le plein emploi qui prévoit que les comités territoriaux pour l'emploi réunissent des conférences de financeurs pour l'insertion sociale et professionnelle. La mission IGF-IGAS d'avril 2024 relatif à la revue des dépenses aux dispositifs de soutien à l'emploi et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi note que les financements des missions locales alloués par l'État ont augmenté (+ 58 % entre 2018 et 2022) et s'élevaient en 2022 à 765 M€ (hors France Travail), soit 70 % de leurs ressources totales alors qu'elle était de 54 % en 2018. Cette hausse s'explique par le développement des CEJ. Parallèlement, la part des	0,5	La DGEFP souligne que les SIAE doivent consolider leur modèle économique et équilibrer les financements publics et les ressources alternatives (marchés, mécénat, prêts solidaires). Les structures d'IAE (SIAE) sont financées par : ▪ leurs fonds propres ; ▪ le financement par l'État ; ▪ le fonds social européen ; ▪ les cofinancements des conseils départementaux, inscrits dans les conventions annuelles d'objectifs et de moyens (CAOM) ; ▪ d'autres partenaires. La mission IGF-IGAS souligne la difficulté à reconstituer les financements publics de ces structures. Cette même mission IGF-IGAS pointe un effet d'éviction des financements de l'État à l'IAE sur les financements des départements : en base 100, les contributions de l'État à l'IAE ont augmenté de 8 % entre 2019 et 2022, tandis que les contributions des départements ont baissé de 12 % sur la même période. À cet égard, l'instruction 2025 relative au fonds d'inclusion dans l'emploi demande aux services déconcentrés d'être vigilants à la mobilisation des départements en	0	Concernant la mission confiée aux OPCO dans le cadre de la mise en œuvre du FNE Formation, la DGEFP indique qu'il n'existe pas de doublon de financement. Il n'est pas possible de faire appel à des cofinancements publics dans le cadre du FNE Formation. Les cofinancements privés sont un reste à charge (écart entre le coût de la formation et le cofinancement du FNE) couverts par des fonds d'origine conventionnelle ou des versements volontaires des entreprises. La revue IGF-IGAS des dépenses publiques d'apprentissage et de formation professionnelle de 2024 estime que « <i>grâce à son mécanisme de cofinancement, le FNE-Formation permet un utile effet de levier sur les financements des entreprises dédiés aux actions de formation, et limite les purs effets d'aubaine. Cet effet de levier pourrait toutefois être encore amplifié si les OPCO augmentaient la contribution conventionnelle des branches. Ainsi, le FNE-Formation est un dispositif utile et non-redondant.</i> » À cet égard, le rapport de la Cour des comptes de 2025 sur l'OPCO	0,5

Annexe IV.A

	Missions locales	IAE	OPCO
	collectivités territoriales dans le budget des missions locales est passé de 34 % en 2018 à 23 % en 2022. La mission IGF-IGAS note que l'augmentation tendancielle de la part de l'État déséquilibre le partenariat avec les collectivités territoriales, qui repose sur un protocole conclu le 30 septembre 2010 entre l'État, l'Association des régions de France, l'Assemblée des départements de France, l'Association des maires de France et le Conseil national des missions locales. La mission IGAS-IGF préconise donc de clarifier les responsabilités respectives de l'État et des collectivités locales dans le financement des missions locales. Elle estime qu'un rééquilibrage ramenant la part de l'État dans le financement des dépenses dites « socle » des missions locales de 70 % à 60 % représenterait un gain potentiel de 89 M€ par an sur le budget consacré annuellement au financement des missions locales, à activités inchangées.	matière de cofinancement de l'IAE, au regard de l'augmentation continue des crédits de l'État et des enjeux liés à l'accompagnement rénové des allocataires du RSA. Elle indique que <i>« de manière générale, les financements de l'État n'ont pas vocation à compenser les baisses de financement des départements »</i>. La DGEFP note que l'État manque de visibilité sur la part volontaire des contributions des collectivités territoriales, comme les subventions des communes et EPCI, ou la part volontaire des conseils départementaux. Elle note que la conférence des financeurs, prévue par la loi du 20 décembre 2023 sur le plein emploi, doit permettre d'améliorer la coordination des financements publics pour l'insertion professionnelle. Une marge d'efficience identifiée par la DGEFP est le développement de partenariats économiques locaux permettant aux structures d'IAE de générer des revenus autonomes tout en répondant à des besoins territoriaux. À ce titre, la DGEFP identifie la limite de 30 % d'activité commerciale fixée aux ACI comme un frein potentiel.	EP souligne que <i>« compte tenu des fonds propres disponibles dans les sections conventionnelle et volontaire, l'OPCO conserve des moyens significatifs, même si le FNE-Formation venait à s'arrêter »</i>. Elle souligne que <i>« huit des dix branches les plus consommatrices de fonds issus du FNE sont dotées de ressources conventionnelles, avec des fonds propres disponibles, ce qui va dans le sens de l'hypothèse d'effets d'éviction sur le conventionnel mentionné supra. Le dispositif lui-même n'est bien sûr pas incitatif pour développer de telles ressources, pour les branches n'en disposant pas. »</i> S'agissant de la mission confiée aux OPCO en matière de PIC IAE, les engagements de l'État doivent intervenir de manière exceptionnelle en cofinancement d'actions de formation, à hauteur de 70 % du total de l'assiette éligible par action de formation pour les entreprises dont l'effectif est inférieur ou égal à 250 ETP, et 60 % au-delà.

Annexe IV.A

	Missions locales		IAE		OPCO	
Processus d'attribution de la subvention		2,5		1,5		3

Annexe IV.A

	Missions locales		IAE		OPCO	
Organisation du processus (notamment centralisation ou déconcentration)	Les CPO avec les missions locales sont conclues au niveau déconcentré. Elles font l'objet d'un cadrage du niveau central. Plus marginalement, les missions locales peuvent percevoir des crédits dans le cadre d'appel à projets territorialisés. Instructions et CPO servent d'appui aux préfets pour réaliser les dialogues de gestion.	1	La mission IGF-IGAS observe que « <i>la gestion territoriale de dispositifs en faveur des publics plus éloignés de l'emploi [...] repose sur les orientations de l'instruction relative au « fonds d'inclusion pour l'emploi » que le ministère chargé du travail publie annuellement. Cette gestion centralisée ne favorise pas le déploiement d'une stratégie et d'une action locales de l'État tenant équitablement compte des spécificités socio-économiques des territoires.</i> » Elle recommande donc de « <i>déconcentrer, à l'échelon régional, la responsabilité de la gestion financière des dispositifs du fonds d'insertion pour l'emploi</i> » aujourd'hui cadrée par le niveau central, afin de « <i>donner au niveau régional une meilleure capacité à s'adapter aux spécificités de l'offre et de la demande d'emploi dans les territoires.</i> » Ainsi, la mission considère que les modalités d'attribution sont claires mais perfectibles. La mission IGF-IGAS estime qu'une responsabilité accrue des services déconcentrés, ainsi qu'une visibilité, réduiraient les coûts de coordination. Elle les valorise à hauteur de 2 % de l'enveloppe budgétaire des dispositifs concernés.	0,5	Pour les deux dispositifs examinés (FNE-Formation et PIC IAE), les OPCO sont financés par l'administration centrale. La DGEFP indique que des communications régulières sont organisées entre l'État et les référents FNE Formation nationaux de chaque OPCO, dont la fréquence va dépendre de la période de mise en œuvre. S'agissant du PIC IAE, des comités de pilotage régionaux sont organisés.	1

Annexe IV.A

	Missions locales	IAE	OPCO
Publicité du guichet de financement	Non applicable	Non noté faute d'éléments disponibles.	Non applicable

Annexe IV.A

Transparence des critères de sélection	Non applicable	La DGEFP indique que le soutien aux nouvelles associations s'appuie sur la sélection des demandes de conventionnement conformes aux priorités locales (ex. : publics vulnérables, zones rurales), l'avis et le diagnostic territorial de la commission de l'inclusion et de l'insertion par l'activité économique (C2IAE) pour répondre à des besoins non couverts et orienter les financements vers des associations innovantes. L'annexe à l'instruction 2025 relative au fonds d'inclusion dans l'emploi se montre réservée quant au développement ou à la création de structures nouvelles d'IAE, en particulier les ACI, dont le développement est dépriorisé compte tenu de leur poids et de leur coût. Elle demande de prendre en compte la soutenabilité du financement de ces structures dans une logique pluriannuelle, et fixe par ailleurs les critères suivants : publics ciblés ; effectivité de l'accompagnement socio-professionnel ; orientation vers les secteurs et métiers recruteurs sur le territoire, plus particulièrement ceux connaissant des tensions de recrutement ; travaux avec les entreprises du territoire pour la conception de parcours prenant en compte leurs besoins en termes de	1 D'après la revue de dépenses IGF-IGAS de 2024 sur les dépenses publiques d'apprentissage et de formation professionnelle, le coût unitaire moyen d'une action de formation s'établit pour 2023 à 679 € mais présente d'importantes disparités selon les OPCO ; ce coût unitaire varie de 283 € pour l'OPCO Santé (qui représente 0,5 % des actions engagées) à 1 554 € pour AKTO (4,2 % des actions engagées mais 20 % des crédits du FNE-Formation).	0

Annexe IV.A

	Missions locales	IAE	OPCO
		compétences ; utilité économique et sociale et contribution aux politiques publiques portées par l'État sur le territoire (en matière de transition écologique, de cohésion sociale, de lutte contre la pauvreté ou de lutte contre la récidive par exemple) et partenariats noués en conséquence par les structures. Outre le soutien aux nouvelles structures, la sélection des structures des SIAE se fait également par l'orientation des publics concernés. En 2025, l'instruction susmentionnée demande d'orienter en priorité les moyens vers les structures de l'IAE démontrant une capacité à insérer des personnes fragiles sur le marché du travail, via le levier du niveau de conventionnement avec les structures en nombre d'ETP.	

Annexe IV.A

Critères de sélection (notamment la situation financière des associations)	Les missions locales ne sont pas sélectionnées, leur financement relevant d'obligations légales même si les montants peuvent être alloués de manière différenciée. Les crédits des missions locales se répartissent entre une dotation socle et des crédits fléchés notamment pour le CEJ et pour l'obligation de formation. Ces crédits sont compris dans les CPO des missions locales. La DGEFP souligne que « <i>d'un point de vue macro, l'État est attentif à maintenir une certaine stabilité dans le financement des structures, pour leur permettre de développer des actions pluriannuelles et d'innover le cas échéant en pouvant se projeter dans le temps. Cette stabilité tient toutefois compte de l'évolution du contexte territorial. C'est pourquoi une partie du financement annuel des structures est fondée sur des éléments de contexte (nombre de jeunes NEET du territoire, nombre de jeunes au chômage, etc.) Par ailleurs, une attention est portée à la qualité de l'accompagnement proposé par chaque mission locale. Les services déconcentrés ont ainsi la</i>	0,5	Le rapport IGF-IGAS observe que le taux de sortie en ACI est le moins élevé des SIAE (33 % en 2021), et que l'aide au poste est inversement la plus élevée (21 850 € depuis le 1^{er} mai 2022, contre 11 381 € pour les entreprises d'insertion). Il souligne également que « <i>l'écart entre l'aide au poste en AI [1 479 € à compter du 1^{er} mai 2022] et en entreprise de travail temporaire d'insertion - ETTI [4 366 € à compter du 1^{er} mai 2022] est de l'ordre de 1 pour 3, ce qui mériterait d'être objectivé par des travaux complémentaires, compte tenu d'une intensité d'accompagnement qui paraît similaire.</i> » Pour sa part, le rapport IGAS de 2022 souligne que le montant des aides aux postes, fonction de la nature de SIAE, demeure sans lien tant avec les coûts induits par l'accompagnement socioprofessionnel prodigué qu'avec la situation financière de la SIAE. Déterminés en fonction du système préexistant afin de garantir l'absence de « perdants », les montants retenus en 2015 pérennisent des différences de traitement ne pouvant uniquement être justifiées par le profil type des publics accueillis par chaque SIAE.	0	Les financements alloués aux OPCO dépendent de critères qui permettent de les différencier : ▪ écrêtement lié aux éventuels non-engagements sur l'année précédente ; ▪ poids relatif des salariés couverts par l'OPCO (nombre d'actifs par rapport aux effectifs) ; ▪ engagement dans le dispositif. Pour 2023, trois OPCO reçoivent plus de la moitié des autorisations d'engagement du FNE-Formation : OPCO 2i (industrie) avec 29,3 % des autorisations d'engagement, AKTO (services) avec 19,1 % et ATLAS (banque et assurance) avec 12,5 %. S'agissant du PIC IAE, les conventions indiquent que les financements alloués peuvent varier en fonction des résultats atteints.	1

Annexe IV.A

	Missions locales		IAE		OPCO	
	possibilité de moduler le financement entre les missions locales de leur région, à la hausse ou à la baisse, en fonction des situations qu'elles observent. » S'agissant des moyens alloués aux missions locales, après une tentative avortée de mise en place d'un financement à la performance, les règles de répartition antérieures ont été rétablies dès 2021. La Cour des comptes souligne que les règles de répartition « souffrent d'importants effets d'inertie (au niveau national, l'enveloppe globale de fonctionnement est répartie entre les régions à 90 % en fonction du poids historique de chaque région et à seulement 10 % selon des indicateurs de contexte et d'activité, tandis que la part liée au CEJ est répartie en fonction des entrées en CEJ observées l'année précédente (...)) qui aboutissent à reconduire, pour l'essentiel, la répartition de l'année précédente et ne permettent ni de corriger les déséquilibres territoriaux ni de prendre en compte la performance de chaque mission locale ».					

Annexe IV.A

	Missions locales		IAE		OPCO	
Sélectivité des projets (Montants distribués / montants demandés, en crédits de paiement)	Non applicable		Non noté faute d'éléments disponibles		Non applicable. Les 11 OPCO étant chacune spécialisée par secteur d'activité, et en situation de « monopole » sur celui-ci, il n'y a pas de sélectivité des financements qui leur sont alloués. Selon la DGEFP, « <i>les OPCO sont des associations agréées et c'est au titre de cet agrément qu'ils ont été mobilisés pour la gestion des dispositifs FNE et PIC IAE. Les OPCO n'agissent pas sur un marché</i> ».	
Renouvellement des associations	Il n'y a pas de renouvellement des associations financées, puisque leur financement relève d'obligations légales. La DGEFP relève toutefois que ponctuellement, des missions locales peuvent être liquidées du fait de leurs difficultés financières, et leurs activités reprises par d'autres missions locales.	1	Non noté faute d'éléments disponibles		Les OPCO étant en position de « monopole » sur leurs secteurs, il n'y a pas de renouvellement sur les deux dispositifs qu'ils pilotent pour le compte de l'État.	1
Conventionnement		1		1,5		1,5

Annexe IV.A

	Missions locales		IAE		OPCO	
Formalisation des relations aux associations conforme à la réglementation	Les relations avec les missions locales sont régies par des CPO conformément à l'article L. 5131-6 du code du travail, qui en précise le contenu. Des conventions pluriannuelles de 3 ans sont également conclues entre les associations régionales et l'État. S'agissant de l'UNML, les crédits sont versés sur le fondement d'une convention annuelle. Les CPO avec les missions locales, ainsi que leurs avenants, sont cadrées par des modèles nationaux. Les CPO avec les ARML sont également cadrées par un modèle national.	1	Les têtes de réseau de l'IAE bénéficient de CPOM avec la DGEFP. Les structures d'IAE bénéficient de conventions avec les direction départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS). Ces conventions sont généralement conclues pour une durée d'un an, elles peuvent être pluriannuelles pour les structures d'IAE les plus stables et performantes. Y est jointe une annexe financière, annuelle, qui détaille les aspects financiers de la collaboration. Elle précise le montant exact de l'aide au poste attribuée à la structure d'IAE pour l'année concernée, les modalités de calcul de la modulation, et les obligations de la structure d'IAE en matière de gestion financière et de transparence.	1	Le financement des OPCO au titre des deux dispositifs susmentionnés est assuré dans le cadre de conventions financières annuelles DGEFP-OPCO (complété d'un accord cadre pour le PIC IAE) financés sur le programme 103. Il y a une convention par année, par dispositif et par OPCO signée au niveau national. La DGEFP indique qu'un dialogue régulier est instauré entre chaque direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS) et les services de proximité de chaque OPCO. Le rapport du Sénat de 2024 sur le FNE-Formation recommande de procéder à « <i>une budgétisation au moins biannuelle du FNE-Formation et à un conventionnement d'égale durée avec les OPCO, pour améliorer la visibilité sur les montants et les orientations du dispositif</i> ».	1

Annexe IV.A

	Missions locales		IAE		OPCO	
Objectifs et résultats attendus et devant être atteints par l'association précisément définis	La mission relève que les CPO ne comprennent pas de volet relatif à la performance et à l'évaluation.	0	La convention précise les engagements de chaque partie, notamment le nombre de postes d'insertion financés, le montant d'aide au poste accordée et les modalités de versement, les objectifs d'accompagnement socio-professionnel des salariés, ainsi que les actions mises en œuvre pour atteindre ces objectifs, comme les formations ou les ateliers de recherche d'emploi. La structure d'IAE s'engage également à respecter les critères de qualité et les obligations réglementaires. La DGEFP n'a pu donner à la mission d'exemples de conventions avec des structures aux SIAE, le niveau central n'ayant pas de vision des conventions. Elle note que des travaux sont en cours dans le cadre pour la dématérialisation du conventionnement.	0,5	Les conventions relatives au FNE formation ne présentent pas d'indicateurs de performance. Les conventions du PIC IAE présentent des objectifs de performance. Elles indiquent qu'en fonction des résultats, l'enveloppe déléguée et les frais de gestion pourront être ajustés à la hausse et à la baisse. Si des indicateurs existent, il s'agit d'indicateurs d'activité plus que de performance.	0,5
Contrôle		1,5		0,5		2

Annexe IV.A

Existence d'une procédure de contrôle interne	La DGEFP décrit le contrôle des missions locales comme étant articulé autour des axes suivants : ▪ le dialogue de gestion annuel (prévu à l'article 11 des CPO). Ces dialogues de gestion se tiennent entre les missions locales et les DREETS. Il est outillé par : une campagne annuelle relative au compte rendu d'activité des missions locales, en termes RH, de structure et financier. Ces données sont validées par les DREETS ; une trentaine d'indicateurs de suivi et de pilotage, mis à jour de manière semestrielle. D'après la DGEFP, certains de ces indicateurs permettent une analyse fine des résultats des structures, à travers la constitution de communautés uniformes : le réseau des 426 missions locales est découpé en 20 groupes homogènes repartis selon des critères socio-économiques proches ; des tableaux de bord dédiés aux deux principaux parcours : le CEJ et le PACEA.	S'agissant de l'IAE, les structures doivent remonter des informations aux DDETS, sous plusieurs formes : ▪ déclarer mensuellement les heures travaillées des salariés en parcours et donc les montants d'aides au poste versés ; ▪ remettre un bilan annuel d'activité pour contrôler l'exécution de la convention. Les dialogues de gestion entre les DDETS et les SIAE sont organisés chaque année au printemps. Les DDETS assurent un suivi régulier des SIAE à travers la conduite des dialogues de gestion, chaque année au printemps. Par ailleurs, un comité de pilotage peut être organisé par la SIAE pour dresser un bilan intermédiaire de l'activité et du projet d'insertion. Des contrôles a posteriori peuvent également être menés dans les SIAE depuis la loi du 14 décembre 2020 relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité économique, qui prévoit que les SIAE ont la possibilité de recruter directement des personnes en insertion, sans passer par un prescripteur habilité, sous réserve de l'éligibilité de la personne à un parcours en IAE ("auto-prescription"). La mise en œuvre du contrôle a posteriori	S'agissant du FNE Formation, un reporting régulier des actions de formation financées par le FNE Formation est transmis par les OPCO à la DGEFP par le biais de systèmes d'information dédiés. Ce reporting permet de produire différents types d'indicateurs quantitatifs et financiers. Outre les reportings, les conventions entre l'État et les OPCO prévoient que le solde de la subvention versée aux OPCO est versé après transmission par les OPCO d'un bilan final d'exécution et d'un état détaillé des dépenses intervenues au titre de la convention. Toutefois, la revue IGF-IGAS des dépenses d'apprentissage et de formation professionnelle de 2024 identifie qu'il « <i>demeure cependant très difficile de connaître précisément l'ensemble des actions de formation qui ont été engagées par les OPCO. En effet, seul un tiers des codes formation (Formacode) est renseigné, ce qui ne permet pas un suivi satisfaisant des actions de formations réellement engagées par les OPCO.</i> »	0,5

Annexe IV.A

	▪ l'appui-conseil mené par l'UNML à l'attention de missions locales considérées comme plus fragiles (gestion budgétaire, structuration de la dépense, etc.) ; ▪ la labellisation du réseau des missions locales, par le biais de l'UNML, dans le cadre d'une démarche qualité qui passe par un audit conjoint UNML/AFNOR au regard d'un référentiel d'activité validé par une commission comprenant l'UNML, les organisations représentatives des employeurs et l'État. La campagne de labellisation devrait être achevée en 2025.	dans l'IAE, encadré par le décret n° 2021-1128, vise à vérifier la conformité des SIAE aux règles d'éligibilité via un contrôle de justificatifs (conservés 24 mois par la SIAE). Les sanctions sont graduées (avertissements, retrait d'aides, suspension de l'auto-prescription). Le rapport IGF-IGAS susmentionné émet une observation quant au contrôle : <i>« le contrôle du respect des obligations de formation et d'accompagnement, prévues par arrêtés préfectoraux, n'est pas suivi, et mériterait d'être mis en œuvre par les services déconcentrés afin de vérifier, même sur un échantillon, la réalité d'une valeur ajoutée du dispositif en termes d'amélioration de l'employabilité. »</i>	En outre, les conventions avec les OPCO prévoient des possibilités de contrôle des OPCO. S'agissant du PIC IAE, des comités de pilotage national et régionaux sont institués entre tous les signataires de l'accord-cadre. Le comité de pilotage national est chargé de piloter l'ensemble des actions prévues, déterminer les critères d'allocation des ressources et mettre en œuvre le processus d'évaluation de l'accord-cadre. Chaque comité de pilotage régional est chargé d'élaborer une feuille de route en matière de formation des salariés de l'IAE, valider les plans d'actions régionaux élaborés par les OPCO. Les OPCO sont chargés d'établir un bilan qualitatif, quantitatif et financier des actions menées, de transmettre tous les trimestres des tableaux de suivi aux comités de pilotage régionaux, et de fournir mensuellement un suivi budgétaire des actions engagées et réalisées à la DGEFP. Par ailleurs, la DGEFP indique que les OPCO sont très

Annexe IV.A

	Missions locales		IAE		OPCO	
					contrôlés : signature d'une convention d'objectifs et de gestion (COG) avec l'État, participation de l'État au conseil d'administration de l'association, contrôle du contrôle général économique et financier.	
Vérification par l'administration des obligations légales (contrat d'engagement républicain, publication des documents financiers)	Non noté faute d'éléments disponibles		Non noté faute d'éléments disponibles		Non noté faute d'éléments disponibles	

Annexe IV.A

	Missions locales	IAE	OPCO	
Vérification par l'administration de l'atteinte des objectifs avant mise en paiement	Non noté faute d'éléments disponibles	Non noté faute d'éléments disponibles	S'agissant du FNE-Formation et comme indiqué <i>supra</i> , les conventions entre l'État et les OPCO prévoient que le solde de la subvention versée aux OPCO est versé après transmission par les OPCO d'un bilan final d'exécution et d'un état détaillé des dépenses intervenues au titre de la convention. Toutefois, la mission IGF-IGAS a soulevé les limites d'un tel contrôle. Les conventions avec les OPCO relatives au PIC IAE prévoient que le solde de l'enveloppe financière est versé après la remise à la DGEFP d'un bilan financier, qualitatif et quantitatif des actions menées, sous réserve de validation de ces bilans par les comités régionaux de pilotage de l'accord, ainsi qu'après vérification par la DGEFP des dépenses éligibles et de la nature des actions de formation réalisées.	0,5
Vérification par l'administration des montants et de la nature des dépenses avant mise en paiement	Non noté faute d'éléments disponibles	Non noté faute d'éléments disponibles	Idem	0,5

Annexe IV.A

	Missions locales		IAE		OPCO	
Vérification par l'administration des cofinancements et éventuels surfinancements avant la mise en paiement	Non noté faute d'éléments disponibles		Non noté faute d'éléments disponibles		Non applicable	
Impact et effectivité du contrôle (mesuré par des retraits d'autorisations d'engagement (AE))	Les CPO avec les missions locales prévoient les dispositions suivantes : « <i>l'administration contrôle annuellement et à l'issue de la convention que la contribution financière n'excède pas le coût de la mise en œuvre du service. L'administration peut exiger le remboursement de la quote-part équivalente de la contribution financière</i> » ; « <i>en cas d'inexécution ou de modification substantielle et en cas de retard significatif des conditions d'exécution de la convention par la structure sans l'accord écrit de l'administration, celle-ci peut respectivement exiger le reversement de tout ou partie des sommes déjà versées au titre de la présente convention, diminuer ou suspendre le montant de la subvention, [...].</i> ». Sollicitée par la mission pour vérifier si ces dispositions étaient effectivement appliquées, la DGEFP n'a pas répondu.	0,5	Les conséquences des contrôles peuvent être multiples : ▪ évolution de la part modulée à la hausse ou à la baisse. À cet égard, la mission IGAS de 2022, souligne que la modulation est en pratique versée suivant une logique quasi forfaitaire (fourchette comprise entre 4 et 6 %), bien que conçue comme un levier de stimulation de la performance des structures. En réponse, la DGEFP indique réfléchir à augmenter la part modulée pour en renforcer l'efficacité. L'enrichissement des critères de modulation, notamment en intégrant l'effort de formation des salariés, est également envisagé ; ▪ proposer à la C2IAE de déconventionner une structure d'IAE en cas de manquement à ses engagements ou de qualité insuffisante de l'accompagnement.	0	S'agissant du FNE-Formation, les conventions avec les OPCO prévoient que le reversement partiel ou total des montants perçus par les OPCO pourra être exigé dans plusieurs cas. S'agissant du PIC IAE, les conventions avec les OPCO prévoient que si les dépenses réalisées sont inférieures aux versements déjà effectués, l'État doit délivrer un titre de reversement à l'encontre de l'OPCO. Sollicitée par la mission pour vérifier si ces dispositions étaient effectivement appliquées, la DGEFP n'a pas répondu.	0,5

Annexe IV.A

	Missions locales		IAE		OPCO	
Évaluation		2		2		1
Existence d'une évaluation interne du dispositif	Le dialogue de gestion annuel et les outils qui y contribuent décrits <i>supra</i> concourent à l'évaluation des dispositifs. D'après la DGEFP, « <i>il importe que les modalités d'évaluation de l'activité des missions locales, et les outils au soutien, permettent d'éclairer pleinement la vocation première de ces structures, qui est d'offrir un accompagnement global aux jeunes, en vue de leur accès à l'emploi mais aussi à l'autonomie. Ils doivent permettre de donner une vision globale des résultats de l'action des missions locales.</i> »	1	Les dialogues de gestion entre les DDETS et les SIAE permettent d'évaluer les résultats, analyser les actions d'accompagnement et ajuster les moyens financiers si nécessaire (ETP conventionnés et modulation).	1	S'agissant du FNE-Formation, le dispositif ne fait pas l'objet d'évaluations internes. La DGEFP identifie comme marge d'amélioration du FNE-Formation le fait de « <i>prévoir des évaluations qualitatives indépendantes.</i> »	0
Le cas échéant, recommandations mises en œuvre	Non noté faute d'éléments disponibles sur la mise en œuvre des recommandations.		Non noté faute d'éléments disponibles sur la mise en œuvre des recommandations.		Non applicable	
Existence d'une évaluation externe du dispositif	La DGEFP souligne que le CEJ a fait l'objet de plusieurs rapports et études : par le Conseil d'orientation de la jeunesse (en décembre 2022 et en février 2024) ; par l'IGAS (avril 2023) et par la DARES (parution prévue au 2 ^e semestre 2025).	1	Divers rapports d'inspection cités	1	Le dispositif FNE-Formation a été évalué à plusieurs reprises (rapport de mai 2024 du Sénat relatif au Fonds national de l'emploi – formation (FNE-Formation) ; Rapports de la Cour des comptes de février 2025 relatif à deux OPCO (OPCO EP et AKTO). Le PIC IAE n'a pas fait l'objet d'évaluations externes.	1

Annexe IV.A

	Missions locales		IAE		OPCO	
Note globale dispositifs travail/emploi		8,5/12		6,5/12		10/15

Source : Mission.

Annexe IV.A

Tableau 4 : Analyse des dispositifs des programmes 104 « Intégration et accès à la nationalité française » et 303 « Immigration et asile »

	Marchés SPADA		Marchés AGIR		Marchés CIR		Marché d'assistance juridique	
Critères d'analyse des dispositifs	Commentaires	Note attribuée par la mission	Commentaires	Note attribuée par la mission	Commentaires	Note attribuée par la mission	Commentaires	Note attribuée par la mission
Stratégie de la prestation de service (note sur 3)	La Cour des comptes souligne le « <i>pilotage peu développé de l'accompagnement par les SPADA</i> » et le caractère succinct du développement réservé au SPADA dans le schéma national d'accueil des demandeurs d'asile. Elle relève des « <i>imprécisions concernant les compétences requises pour réaliser l'accompagnement social</i> ».	0,5	La performance du programme AGIR est suivie dans les PAP / RAP. Les associations sont intéressées financièrement pour les inciter à rechercher des sorties positives en emploi et logement. Les objectifs ne sont pas atteints en 2023. En outre, la Cour note que « <i>dans les marchés, les qualifications requises pour les personnels en charge d'accompagner les réfugiés ne sont pas précisées.</i> »	2,5	Cadrage par l'article L. 413-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda) La performance en niveau de langue est suivie dans les PAP / RAP. Les objectifs ne sont pas atteints en 2023 et une réforme est prévue pour faire évoluer ces formations. Risque de doublon identifié par la Cour des comptes par rapport aux appels à projets déconcentrés	1,5	Cadrage par les articles L. 744-9 et R. 744-20 du Ceseda Risque de doublon identifié par la DGEF par rapport à l'aide juridictionnelle qui doit être apportée aux étrangers en centre de rétention administrative en application de la décision du Conseil constitutionnel n° 2024-1091/1092/1093 QPC du 28 mai 2024.	1

Annexe IV.A

	Marchés SPADA		Marchés AGIR		Marchés CIR		Marché d'assistance juridique	
Processus d'attribution des marchés (note sur 6)	Le marché 2019-2021 a été exécuté à 82,5 M€, tandis que le marché 2022-2024 s'élève, en prévision, à 104,2 M€ (+26,3 %). Cette hausse est liée en partie, d'après l'Ofii, au manque de concurrence sur ces marchés. L'Ofii a en effet noté une baisse des coûts lorsque plusieurs candidats se manifestent pour un lot. La Cour des comptes cite l'exemple du lot « Occitanie », sur lequel deux candidats se sont positionnés en 2021. La négociation a permis de faire baisser les prix de l'offre moins-disante de 11 %. La DGEF souligne qu'il s'agit du seul lot disputé, et pour la première fois. La DGEF souligne que la négociation des prix a permis de les baisser de 8,0 M€.	2	Les lots régionaux de l'accord-cadre d'AGIR comportent un référencement de titulaires de l'accord-cadre susceptibles par la suite d'être retenus pour la mise en œuvre d'AGIR dans chaque département. Des négociations ont été conduites afin que les offres reçues répondent au mieux aux exigences du cahier des charges. Les marchés subséquents, lancés par les préfets de région, constituent une seconde mise en concurrence des titulaires de chaque lot à l'échelle d'un département.	6 ¹¹	La Cour des comptes souligne les difficultés rencontrées par l'Ofii pour susciter de la concurrence dans les lots régionalisés : lorsqu'un seul groupement a répondu à l'appel d'offres, l'Ofii se retrouve ainsi contraint d'accepter les coûts proposés. La Cour note également des disparités de prix importantes. Elle a ainsi formulé une recommandation visant à « améliorer l'identification des candidats potentiels aux marchés de formation linguistique et civique du CIR, et le cas échéant revoir le découpage des lots pour favoriser la concurrence ».	2	La Cour des comptes a précisé que pour la période 2017-2020, ce marché comprenait neuf lots et était réparti entre cinq prestataires. Pour le marché 2021-2024, alloti en 21 lots pour « garantir la concurrence » aux dires de la DGEF, il n'a reçu que quatre candidatures qui ont été retenues. Peut en être déduit un manque de concurrence.	2

Annexe IV.A

¹¹ Sur la base des éléments transmis, qui ne comportent pas d'éléments sur l'intensité de la concurrence sur les lots.

Annexe IV.A

Contrôle interne (note sur 4)	Le contrôle de l'Ofii s'exerce : ▪ par des remontées d'informations d'activité et financières ▪ par des audits, dont la démarche a été « <i>développée de façon rigoureuse</i> » d'après la Cour des comptes, et qui peuvent s'effectuer via des contrôles sur pièces et sur place. En cas de manquement, le marché prévoit le versement de pénalités, ainsi que des primes (d'au plus 10 000 €) pour les associations jugées particulièrement performantes par l'Ofii. L'Ofii a indiqué à la Cour que des pénalités n'ont été appliquées qu'une seule fois, avec un prestataire qui ne proposait que de la domiciliation des demandeurs d'asile. La pénalité s'est élevée à 111 k€, à laquelle s'est	4	Non noté, faute d'éléments disponibles	La Cour des comptes estime que le contrôle est « <i>satisfaisant</i> » : validation des CV des formateurs par les directions territoriales de l'Ofii pour s'assurer du respect du cahier des charges, réunions de suivi tous les deux mois, et depuis 2022 audit des nouveaux organismes prestataires dans les deux mois suivant leur prise de fonction. En outre les prestataires peuvent faire l'objet d'audits des directions territoriales et de la mission contrôle interne et audit (MCIA) de l'Ofii. La Cour note que les contrôles de l'Ofii peuvent « <i>conduire à relever une proportion significative de situations non conformes</i>¹², mais débouchent rarement	3	La DGEF a fait part à la Cour des comptes d'une situation effective de non-paiement à une association, qui s'est traduite par une réfaction de 101 k€¹⁴.	4

Annexe IV.A

	Marchés SPADA		Marchés AGIR	Marchés CIR		Marché d'assistance juridique	
	ajoutée une réfaction de 34 k€.			sur des pénalités, Il est à noter que ces pénalités n'étaient pas prévues par les marchés antérieurs à 2022, et que ceux de 2022 limitent les pénalités pour retard ou pour mauvaise exécution à 10 % du bon de commande, respectivement ¹³ .			

¹² 24 % de prestations non conformes pour les formations civiques, 33 % pour les formations linguistiques.

¹⁴ À la suite d'une agression d'une salariée de la Cimade au centre de rétention administrative du Mesnil-Amelot en 2023, l'association a retiré ses équipes pendant 44 jours, ce qui a amené la DGEF à appliquer une réfaction proportionnelle à l'absence de service fait sur la durée du retrait des équipes.

¹³ La Cour des comptes cite deux exemples : dans le cadre des marchés de formations civiques, pour le lot 6 (Hauts-de-France) 30 516 € de pénalité pour un montant initial du marché de 2 704 775 € et dans le cadre des marchés de positionnement linguistique et certification, pour le lot 12 (Paris) pénalité de 3 816 € pour un montant initial du marché de 541 685,27 €.

Annexe IV.A

	Marchés SPADA	Marchés AGIR	Marchés CIR	Marché d'assistance juridique
Évaluation (note sur 5)	Non noté, faute d'éléments disponibles	AGIR est le fruit d'une première expérience « Accelair » conduite dans la région de Lyon par l'association Forum Réfugiés depuis 2002 dans une approche globale de l'intégration¹⁵. Il a été expérimenté sur la période 2022-2023 suite à une évaluation positive réalisée par l'association sur les cohortes 2013, 2015 et 2017, et est désormais en cours de généralisation. Ce programme AGIR fait lui-même l'objet d'une démarche d'évaluation¹⁶. Les premiers résultats d'AGIR ne peuvent cependant être encore évalués, faute de résultats suffisants.	4,5 Les évaluations du CIR sont antérieures à la mise en œuvre des formations renforcées en 2019, et la Cour les juge « peu concluantes » et qui « devront faire l'objet d'une actualisation ». La DGEF prévoit, dans le cadre du nouveau contrat d'objectifs et de performance de l'Ofii, l'introduction de nouveaux indicateurs, notamment pour suivre les nouvelles modalités de formation prévues dans le cadre des prochains marchés de l'Ofii.	2 Non noté, faute d'éléments disponibles

Annexe IV.A

	Marchés SPADA		Marchés AGIR		Marchés CIR		Marché d'assistance juridique	
Coûts de gestion (note sur 1)	Non noté, faute d'éléments disponibles							
Marges d'efficience identifiées (note sur 1) – une note de 0 indique qu'une marge d'efficience est identifiée	La DGEF identifie des marges d'efficience pour la réduction des délais de procédure d'instruction des demandes d'asile et de dématérialisation des procédures.	0	La DGEF identifie des marges d'efficience en matière d'intégration (meilleure coordination des acteurs locaux, synergies avec les autres politiques publiques).	0	La DGEF identifie des marges d'efficience en matière d'intégration (meilleure coordination des acteurs locaux, synergies avec les autres politiques publiques).	0	Possible marge d'efficience liée au doublon avec l'aide juridictionnelle (cf. <i>supra</i>).	0
Note globale (note ramenée à 20 au prorata)		9		17		9		10

Source : Mission d'après l'entretien avec la DGEF et le rapport de la Cour des comptes de décembre 2024, Les missions, le financement et le contrôle par l'État des associations intervenant au titre de la politique d'immigration et d'intégration.

¹⁵ *Source : Cour des comptes.*

¹⁶ D'après la DGEF, l'accord-cadre fixe les objectifs suivants : 80 % des bénéficiaires de la protection internationale accompagnés doivent accéder à un logement et 60 % à un emploi ou une formation. Au 28 février 2025, d'après la DGEF, pour une file active de près de 23 000 bénéficiaires de la protection internationale, après au moins six mois d'accompagnement, 38 % des bénéficiaires ont accédé à un emploi et un logement, 43 % des bénéficiaires ont accédé à un emploi et 66 % des bénéficiaires ont obtenu un logement.

Annexe IV.A

Suite de l'analyse des dispositifs des programmes 104 et 303

	Structures d'hébergement financées par subventions		Appels à projets (AAP) déconcentrés d'intégration	
Critères d'analyse des dispositifs	Commentaires	Note attribuée par la mission	Commentaires	Note attribuée par la mission
Pertinence du dispositif		1,5		1

Annexe IV.A

	Structures d'hébergement financées par subventions		Appels à projets (AAP) déconcentrés d'intégration	
Définition d'une stratégie de financement	Le dispositif finance des structures d'hébergement, pour des demandeurs d'asile ou des réfugiés. Ces structures sont : ▪ soit sous le régime des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS) autorisés au sens du code de l'action sociale et des familles, financés par dotation globale de fonctionnement : centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA) et centres d'hébergement provisoires (CPH) ; ▪ soit sous le régime des établissements déclarés au sens du code de l'action sociale et des familles : hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (HUDA) et centres d'accueil et d'examen des situations (CAES). Les relations avec ces établissements sont régies par des conventions, avec des financements par subventions. Les associations représentent 73 % des gestionnaires d'hébergements. S'agissant de l'hébergement, la Cour des comptes souligne que le recours à des structures de HUDA offre une grande souplesse, mais est placé sous le régime de la subvention, qui implique une initiative associative. Ceci ne permet pas de définir précisément la nature et le niveau de service attendus, ni de contrôler de près la mise en œuvre et donc de s'assurer de sa qualité. Dès lors, la Cour des comptes recommande de transformer les HUDA pérennes en ESSMS. La DGEF confirme envisager de transformer, en plusieurs phases, le parc HUDA non dédié au public Dublin en ESSMS. S'agissant des CAES, des sas d'accueil temporaire et de l'HUDA dédié au public Dublin, le recours aux marchés publics sera privilégié.	1	Le dispositif finance des actions d'intégration (formations civiques et linguistiques) par la DGEF et les services déconcentrés de l'État, sous forme d'appels à projets en faveur des étrangers primo-arrivants et des réfugiés. Ces appels à projets ne présentent pas de caractère réglementairement obligatoire, contrairement au CIR. Ils s'adressent à un public plus large que les seuls signataires du CIR et portent sur des thématiques d'intervention plus larges que les actions de formation linguistique et civique (comme l'accompagnement vers l'emploi, le logement, la santé, la culture, le sport, l'accès aux droits), dans une logique d'autonomisation de ces publics.	1

Annexe IV.A

	Structures d'hébergement financées par subventions		Appels à projets (AAP) déconcentrés d'intégration	
Atteinte des résultats eu égard aux objectifs définis	Dans le domaine de l'hébergement, depuis l'instruction annuelle 2023, un mécanisme de pénalités financières est mis en place envers les organismes gestionnaires d'hébergements qui ne respecteraient pas les cibles en matière de disponibilité des places et d'occupation du parc par les seuls demandeurs d'asile. Ces cibles ont vocation à entrer en vigueur à mesure que les conventions sont renouvelées. En raison de leur caractère récent, la Cour des comptes n'a pas examiné la fiabilité ni l'atteinte de ces cibles.	0,5	Ce dispositif ne fait l'objet d'aucun indicateur de suivi, ni dans les documents budgétaires (PAP/RAP) ni dans aucun autre cadre	0

Annexe IV.A

	Structures d'hébergement financées par subventions		Appels à projets (AAP) déconcentrés d'intégration	
Existence et prise en compte de cofinancements	Non noté, faute d'éléments disponibles		Dans le domaine de l'intégration, la Cour des comptes identifie un doublon potentiel entre les crédits mis en œuvre par l'Ofii et les crédits gérés directement par la DGEF et les préfectures. Les instructions ministérielles demandent aux préfectures de « <i>ne pas financer des outils qui doublonneraient, notamment en matière linguistique, avec ceux déjà existants</i> ». Des risques de doublons sont également identifiés en matière civique, quoique sur des enjeux financiers moindres. Toutefois, la Cour des comptes note que le financement par les crédits déconcentrés de formations linguistiques visant le niveau A1 (soit le même que celui visé par l'Ofii) représentait 87 % des actions linguistiques financées en 2022. En outre, la Cour note que les appels à projets des services déconcentrés ne réservent que rarement leurs actions de formation linguistique au public hors CIR. Le rôle de coordonnateur des financements des directions territoriales de l'Ofii et des financements déconcentrés revient au préfet ou à son représentant, le référent intégration. Une bonne pratique identifiée est de faire participer des représentants de l'Ofii au jury de sélection des appels à projets, sans que cela soit systématique. La DGEF a évoqué à la Cour des comptes la systématisation de l'association des directions territoriales de l'Ofii à l'examen des appels à projets des préfectures, et étudie l'instauration sous l'égide du préfet d'un comité départemental de coordination de l'offre de formation civique et linguistique.	0
Processus d'attribution de la subvention		4,5		3,5

Annexe IV.A

	Structures d'hébergement financées par subventions		Appels à projets (AAP) déconcentrés d'intégration	
Organisation du processus (notamment centralisation ou déconcentration)	S'agissant des créations de CADA comme de CPH, de CAES et de HUDA, elles sont généralement créées par appels à projets, sur la base de cahiers des charges définis par arrêté. D'après l'analyse de la Cour des comptes, « <i>les prestations d'accompagnement sont identiques entre les CADA et les HUDA et concernent les mêmes publics, mais les taux d'encadrement des hébergés diffèrent</i> » et « <i>la qualification des personnes qui doivent réaliser les accompagnements n'est pas définie précisément dans la plupart des structures d'hébergement</i> ». Il est à noter que ces appels à projets visent la création de nouvelles places, et pas la réallocation de places déjà existantes. La DGEF porte l'appréciation suivante sur les appels à projets : « <i>la procédure de mise en concurrence concourt ainsi à la détermination du juste prix de l'ouverture de places recherchée. [...] Il n'y a cependant pas d'éléments probants permettant d'établir qu'un échange de gré-à-gré, notamment avec un opérateur déjà installé dans le bassin considéré, n'aurait pas permis d'aboutir au même résultat voire à un meilleur, limitant les coûts associés à la rédaction et à l'instruction de la réponse à l'appel à projets.</i> »	1	S'agissant des crédits d'intégration gérés par les services déconcentrés, ils font l'objet d'appels à projets annuels par le niveau déconcentré. Ces appels à projets sont cadrés par une instruction annuelle du ministre de l'intérieur.	1
Publicité du guichet de financement	La procédure par appels à projet sur la base d'un cahier des charges définis par arrêté favorise une publicité du financement et une transparence des critères de sélection.	1	La procédure par appels à projet favorise une publicité du financement et une transparence des critères de sélection.	1
Transparence des critères de sélection	La procédure par appels à projet sur la base d'un cahier des charges définis par arrêté favorise une publicité du financement et une transparence des critères de sélection.	1	La procédure par appels à projet favorise une publicité du financement et une transparence des critères de sélection.	1

Annexe IV.A

Critères de sélection (notamment la situation financière des associations)	La DGEF a mis en place un référentiel de coûts cibles depuis 2012. Ce tarif moyen par jour et par place permet de déterminer l'enveloppe budgétaire allouée à chaque région au titre de son budget opérationnel de programme. La DGEF souligne que ces tarifs de référence sont « <i>largement hérités d'arbitrages budgétaires anciens</i> ». Pour les centres ayant le statut d'ESSMS, le financement accordé à chaque centre est décidé annuellement par l'autorité de tarification dans le cadre prévu par l'article R. 314 4 du code de l'action sociale et des familles, le coût journalier pouvant varier d'un centre à l'autre d'après la DGEF. Toujours d'après celle-ci, les DDETS procèdent dans le même esprit pour l'attribution de financement au parc subventionné à la différence que l'exercice s'inscrit dans un conventionnement pluriannuel sur la base du financement estimé par l'opérateur en réponse à l'appel à projets publié par l'État. Le coût moyen par place est plus faible que dans l'hébergement d'urgence généraliste (18 € / jour / place en HUDA, 18,8 € / jour / place en CADA, 26 € / jour / place en CPH en raison d'un accompagnement supérieur). La DGEF souligne qu'elle fixe une limite à travers un coût moyen journalier par place qui ne doit pas être dépassé dans chaque région, la priorité d'allocation des moyens nouveaux allant à la création de places plutôt qu'à l'augmentation du coût journalier. Il est à noter que l'administration centrale ne dispose pas d'une information sur le détail des coûts centre par centre, cette information restant déconcentrée. Ceci ne permet pas un pilotage central de la convergence des coûts. La DGEF indique développer un produit numérique de gestion	0,5	S'agissant des formations linguistiques hors CIR, payées sur les crédits déconcentrés, la Cour des comptes note que le coût unitaire horaire est généralement (pour 59 % des actions financées) inférieur à celles du CIR (qui s'élève à 7 € / h / bénéficiaire en moyenne) du fait de la présence de bénévoles dans les associations bénéficiaires, mais peut atteindre des niveaux très élevés (12 % des formations présentant un coût horaire par bénéficiaire supérieur à 50 €). La mission constate des disparités.	0

Annexe IV.A

	Structures d'hébergement financées par subventions		Appels à projets (AAP) déconcentrés d'intégration	
	du conventionnement entre l'État et les gestionnaires d'hébergement, qui permettrait de couvrir ce besoin.			
Sélectivité des projets (Montants distribués / montants demandés, en crédits de paiement)	Non noté, faute d'éléments disponibles		Non noté, faute d'éléments disponibles	
Renouvellement des associations	89 % des associations financées en 2023 par le programme 303 étaient déjà financées en 2022.	1	83 % des associations financées en 2023 par le programme 104 étaient déjà financées en 2022.	0,5
Conventionnement		1,5		1
Formalisation des relations aux associations conforme à la réglementation	La DGEF a mis en place des modèles de convention pluriannuelle d'objectifs triennale (pour les établissements soumis à déclaration – depuis 2020 pour les HUDA et 2021 pour les CAES) et de contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM). Il est à noter que les CADA et les CPH ne sont pas concernés par l'obligation de CPOM instaurée par la loi n° 2018 1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN). Au 31 décembre 2022, les CPOM couvraient 10 795 places, soit 10 % des places du DNA.	1	Existence d'un conventionnement	1
Objectifs et résultats attendus et devant être atteints par l'association précisément définis	La Cour des comptes souligne que « <i>que les personnes soient hébergées ou non, l'analyse des différents cahiers des charges et des appels à projet définissant la prestation attendue montre que l'État et son opérateur l'Ofii ne définissent pas avec suffisamment de précision la nature des missions d'accompagnement, les compétences requises et, dans les structures d'hébergement, le taux d'encadrement pour les réaliser. En particulier, il n'existe pas de référentiel commun en matière d'accompagnement</i> ». Elle estime que le recours à la subvention, lorsque ce vecteur est employé, « <i>offre moins de prise à l'État sur le contenu et le suivi d'exécution des prestations</i> ».	0,5	Non noté, faute d'éléments disponibles	
Contrôle		0,5		0

Annexe IV.A

Existence d'une procédure de contrôle interne	S'agissant des organismes gestionnaires d'hébergement, la Cour des comptes note que l'activité de contrôle apparaît « <i>limitée</i> » en raison des moyens consacrés, et qu'il « <i>n'existe pas de stratégie nationale en la matière, ni de coordination dans ce domaine avec les autres acteurs</i> ». Elle décrit trois niveaux de contrôle : ▪ l'exploitation des comptes rendus administratifs et financiers. La Cour des comptes souligne que la prestation étant plus difficile à définir précisément lorsqu'elle est financée par subvention, les possibilités de contrôle en sont restreintes. S'agissant des établissements autorisés (CADA et CPH), l'autorité de tarification peut rejeter les dépenses qui sont manifestement étrangères à celles qui avaient été envisagées lors de la fixation de la dotation globale de fonctionnement. S'agissant des HUDA et des CAES, le modèle de convention de subvention prévoit la possibilité de sanctions en cas d'inexécution, de modification substantielle ou de retard de l'opérateur, ainsi que des pénalités pour des taux de présence induite supérieurs aux cibles ; ▪ des inspections de contrôle par les missions régionales et interdépartementales de contrôle et d'évaluation en matière de cohésion sociale (MRIICE) placées auprès des DREETS / DDETS. La Cour des comptes souligne la faiblesse des moyens humains de ces missions (55,6 ETP fin 2021 sur l'ensemble du territoire). En 2023, 35 structures relevant du périmètre de la DGEF ont été contrôlées : 26 CADA (sur un total de 363), 5 HUDA et CAES (sur un total de 298 structures) et 4 CPH (sur un total de 140). La DGEF a indiqué qu'elle avait élaboré une orientation nationale d'inspection contrôle spécifique au DNA, en vue	0,5	Pour les associations financées par la DGEF et les préfectures (hébergement des demandeurs d'asile, crédits déconcentrés d'intégration), elles ne sont, d'après la Cour des comptes, « <i>contrôlées sur place qu'occasionnellement, et de manière particulièrement peu formalisée pour ce qui concerne les prestations d'accompagnement, au demeurant mal définies</i> ».	0

Annexe IV.A

	Structures d'hébergement financées par subventions	Appels à projets (AAP) déconcentrés d'intégration
	d'harmoniser les pratiques et prioriser les missions d'inspections contrôles ; pour les organismes soumis à autorisation, l'évaluation externe par un organisme accrédité, qui a lieu tous les cinq ans sur la base d'un référentiel de la HAS défini en 2022. Seule la HAS a accès aux données agrégées sur les résultats de ces évaluations, et non la DGEF. La DGEF a annoncé la création d'un SI pour le pilotage du parc d'hébergement, qui a vocation à dématérialiser les procédures (notamment l'appel à projet et les demandes de subventions), centraliser la documentation administrative et financière et par ce biais mieux maîtriser les risques et faciliter les contrôles financiers et de qualité.	
Vérification par l'administration des obligations légales (contrat d'engagement républicain, publication des documents financiers)	Non noté, faute d'éléments disponibles	Non noté faute d'éléments disponibles
Vérification par l'administration de l'atteinte des objectifs avant mise en paiement	Non noté, faute d'éléments disponibles	Non noté faute d'éléments disponibles
Vérification par l'administration des montants et de la nature des dépenses avant mise en paiement	Non noté, faute d'éléments disponibles	Non noté faute d'éléments disponibles
Vérification par l'administration des cofinancements et éventuels surfinancements avant la mise en paiement	Non noté, faute d'éléments disponibles	Non noté faute d'éléments disponibles

Annexe IV.A

	Structures d'hébergement financées par subventions		Appels à projets (AAP) déconcentrés d'intégration	
Impact et effectivité du contrôle (mesuré par des retraits d'AE)	S'agissant des hébergements, la DGEF a indiqué ne pas avoir de données consolidées sur les éventuelles réfections de subventions ou de dotation globale de fonctionnement opérées par le niveau déconcentré.	0	Non noté faute d'éléments disponibles	
Évaluation		1		2
Existence d'une évaluation interne du dispositif	Non noté, faute d'éléments disponibles		Interrogée par la mission, la DGEF souligne également l'existence, en matière d'intégration, d'un plan national d'évaluation (PNE). Le PNE a été mis en place en 2019. Il a pour objet de rendre compte de l'utilisation des crédits déconcentrés de l'action 12 du programme 104. À cette fin, un questionnaire est adressé chaque année aux structures bénéficiaires de ces crédits, afin qu'elles rendent compte des actions réalisées au cours de l'année précédente. Une synthèse du PNE 2023 a été établie, portant sur les 1 652 actions financées en 2023 par les crédits déconcentrés de l'action 12.	1
Le cas échéant, recommandations mises en œuvre	Non noté, faute d'éléments disponibles		Non noté faute d'éléments disponibles	
Existence d'une évaluation externe du dispositif	Rapports de la Cour des comptes sur les dépenses de l'État en faveur des associations intervenant dans le champ « Immigration, asile, intégration » (2025).	1	Rapports de la Cour des comptes sur les dépenses de l'État en faveur des associations intervenant dans le champ « Immigration, asile, intégration » (2025).	1
Note globale		9/12		7,5/12

Source : Mission d'après l'entretien avec la DGEF et le rapport de la Cour des comptes de décembre 2024, Les missions, le financement et le contrôle par l'État des associations intervenant au titre de la politique d'immigration et d'intégration.

Annexe IV.A

Tableau 5 : Analyse des dispositifs du programme 113 « Paysage, eau et biodiversité »

	Mise en œuvre des politiques paysages, eau et biodiversité par l'administration centrale		Mise en œuvre des politiques paysages, eau et biodiversité par les services déconcentrés		Accompagnement financier de l'État pour l'indemnisation des dégâts de gibier (fédérations de chasseurs)	
Critères d'analyse des dispositifs	Commentaires	Note attribuée par la mission	Commentaires	Note attribuée par la mission	Commentaires	Note attribuée par la mission
Pertinence du dispositif		2		2		1,5
Définition d'une stratégie de financement	Le cadre d'intervention est la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) 2030. Le ministère indique que la SNB prévoit la mobilisation de tous les acteurs y compris associatifs. Le ministère développe ainsi le recours aux conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO) pour offrir de la visibilité à ses partenaires. Au niveau central, ce sont les associations d'ampleur nationale qui sont financées.	1	Le cadre d'intervention s'inscrit dans celui de la territorialisation de la SNB et les « conférences des parties » (COP) régionales. La région est chef de file en matière de biodiversité. En outre, la plupart des associations bénéficie d'un agrément délivré par le ministère	1	Deux dispositifs de soutien exceptionnel pour faire face aux conséquences des crises pour un total de 28,9 M€ dont 3,9 M€ pour le plan résilience et 25 M€ pour le protocole triennal. Il s'agit d'une aide ponctuelle avec comme contrepartie l'engagement des fédérations sur un système d'information partagé.	1
Atteinte des résultats eu égard aux objectifs définis	La DEB n'a pas répondu sur l'atteinte des objectifs.	0	Pour les associations gestionnaires d'espaces naturels, l'administration contrôle la bonne gestion plutôt que des résultats. Pour les autres, le ministère n'a pas apporté de réponse	0,5	Des objectifs sont fixés, atteints pour partie selon le ministère et pour autre partie les objectifs seront mesurés à l'issu du plan triennal.	0,5

Annexe IV.A

	Mise en œuvre des politiques paysages, eau et biodiversité par l'administration centrale		Mise en œuvre des politiques paysages, eau et biodiversité par les services déconcentrés		Accompagnement financier de l'État pour l'indemnisation des dégâts de gibier (fédérations de chasseurs)	
Existence et prise en compte de cofinancements	Pas d'objectif chiffré de cofinancement. La DEB affiche la volonté de maximiser l'effet levier. Par ailleurs, la DEB a transmis une note de répartition entre la DEB et l'office français de la biodiversité (OFB).	1	Des cofinancements de fait pour les associations gestionnaires d'espaces naturels ou conservation. Le ministère indique chercher à maximiser l'effet de levier mais la DEB n'est pas en mesure de transmettre d'information à la mission. Par ailleurs, la DEB indique l'existence de comités de financeurs publics au niveau de certaines directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement.	0,5	Pas de cofinancement sur ce dispositif.	0
Processus d'attribution de la subvention		3		2,5		1
Organisation du processus (notamment centralisation ou déconcentration)	Les demandes de subventions sont déposées auprès du bureau des associations du secrétariat général.	1	L'enveloppe déléguée prévoit des forfaits en fonction du nombre de structures pour le financement du fonctionnement des associations et une partie libre d'emploi.	1	Le financement est réparti entre 13 % par l'administration centrale et 87 % par les services déconcentrés dans le cadre de conventions nationales.	1
Publicité du guichet de financement	Le recours aux appels à projet ou appels à manifestation d'intérêt est exceptionnel. Beaucoup de gré à gré avec des sollicitations du cabinet.	0	Variable d'une région à l'autre	0,5	Pas de publicité du guichet de financement	0
Transparence des critères de sélection	La transparence des critères de sélection n'est pas assurée pour un dispositif de gré à gré	0	Variable d'une région à l'autre, pas systématiquement d'appels à projet	0,5	La transparence des critères de sélection n'est pas assurée.	0

Annexe IV.A

	Mise en œuvre des politiques paysages, eau et biodiversité par l'administration centrale		Mise en œuvre des politiques paysages, eau et biodiversité par les services déconcentrés		Accompagnement financier de l'État pour l'indemnisation des dégâts de gibier (fédérations de chasseurs)	
Critères de sélection (notamment la situation financière des associations)	La DEB indique étudier la qualité et les impacts attendus des projets présentés au regard des objectifs et priorités du ministère, de la qualité de l'expertise de l'association, de ses contributions dans les débats sur les politiques de l'eau et de la biodiversité, de sa représentativité, de la densité de son réseau territorial et la portée nationale de ses actions. Sa robustesse financière est également prise en compte. L'analyse des critères administratifs (état de trésorerie, rapports financiers) est assurée par le bureau des associations.	1	La DEB indique que les choix sont faits en fonction des priorités locales, des partenaires et du résultat des actions des années précédentes.	0,5	Pas de prise en compte de la situation financière des associations concernées (critique de la Cour des comptes sur ce point).	0
Sélectivité des projets (Montants distribués / montants demandés, en crédits de paiement)	76 %	0,5	Le ministère indique ne pas disposer d'information centralisée.	0	Pas de sélectivité : attribution à l'ensemble des associations concernées dans le cadre de conventions nationales	0
Renouvellement des associations	Un financement sur projet qui explique des écarts de subventions attribuées d'une année sur l'autre mais peu de renouvellement des associations financées (24 % en 2023)	0,5	Le ministère indique ne pas disposer d'information centralisée.	0	Toutes les fédérations départementales bénéficient des dispositifs.	0
Conventionnement		2		0		2

Annexe IV.A

	Mise en œuvre des politiques paysages, eau et biodiversité par l'administration centrale		Mise en œuvre des politiques paysages, eau et biodiversité par les services déconcentrés		Accompagnement financier de l'État pour l'indemnisation des dégâts de gibier (fédérations de chasseurs)	
Formalisation des relations aux associations conforme à la réglementation	Des conventions annuelles et pluriannuelles (CPO).	1	Le ministère indique ne pas disposer d'information centralisée.	0	Convention systématisée.	1
Objectifs et résultats attendus et devant être atteints par l'association précisément définis	Les conventions précisent les objectifs et indicateurs.	1	Le ministère indique ne pas disposer d'information centralisée.	0	Oui dans une convention type fournie par l'administration centrale.	1
Contrôle		4		0		4
Existence d'une procédure de contrôle interne	L'atteinte des objectifs fixés par la convention est contrôlée, via le suivi d'indicateurs ou la transmission de bilans et livrables obligatoires chaque année. La CPO cadre les engagements réciproques entre l'association et les bureaux métier (dont respect des obligations légales). Les rencontres intermédiaires puis de bilan annuel permettent de vérifier l'atteinte de ces objectifs à partir des indicateurs d'évaluation.	1	Le ministère indique ne pas disposer d'information centralisée.	0	Dispositif encadré par 2 instructions.	1
Vérification par l'administration des obligations légales (contrat d'engagement républicain, publication des documents financiers)	Vérification qui relève du bureau des associations du secrétariat général du ministère.	1	Le ministère indique ne pas disposer d'information centralisée.	0	Le ministère indique que oui, le rapport de la Cour des comptes indique toutefois que l'obligation de publication annuelle n'est pas respectée.	0,5

Annexe IV.A

	Mise en œuvre des politiques paysages, eau et biodiversité par l'administration centrale		Mise en œuvre des politiques paysages, eau et biodiversité par les services déconcentrés		Accompagnement financier de l'État pour l'indemnisation des dégâts de gibier (fédérations de chasseurs)	
Vérification par l'administration de l'atteinte des objectifs avant mise en paiement	Le contrôle avant mise en paiement n'est pas systématique. La DEB a indiqué que, pour les subventions d'investissement, le contrôle a lieu au moment du paiement sur facture. En revanche, pour les subventions de fonctionnement, le contrôle n'a lieu qu'après paiement.	0,5	Le ministère indique ne pas disposer d'information centralisée.	0	Le ministère a répondu par l'affirmative mais sans détailler sa réponse.	0,5
Vérification par l'administration des montants et de la nature des dépenses avant mise en paiement	Le contrôle avant mise en paiement n'est pas systématique. La DEB a indiqué que la vérification avait lieu lors de l'acte attributif	0,5	Le ministère indique ne pas disposer d'information centralisée	0	Le ministère a répondu par l'affirmative mais sans détailler sa réponse.	0,5
Vérification par l'administration des cofinancements et éventuels surfinancements avant la mise en paiement	Vérification par le bureau des associations mais ne doit le faire que sur les cofinancement internes au Ministère	0,5	Le ministère indique ne pas disposer d'information centralisée	0	Le ministère a répondu par l'affirmative mais sans détailler sa réponse.	0,5
Impact et effectivité du contrôle (mesuré par des retraits d'AE)	La DEB indique que des bilans à mi-parcours sont réalisés pour réallouer les fonds. Toutefois, elle n'a pas transmis de cas précis de retrait d'AE à la suite d'un contrôle	0,5	Le ministère indique ne pas disposer d'information centralisée	0	Le ministère indique un retrait d'engagement quand le surcoût est inférieur aux prévisions (mécanisme d'avance à 70 % et solde à 30 % a rendu possible cet ajustement)	1
Évaluation		1		1		2
Existence d'une évaluation interne du dispositif	Non	0	Non	0	Oui	1

Annexe IV.A

	Mise en œuvre des politiques paysages, eau et biodiversité par l'administration centrale		Mise en œuvre des politiques paysages, eau et biodiversité par les services déconcentrés		Accompagnement financier de l'État pour l'indemnisation des dégâts de gibier (fédérations de chasseurs)	
Le cas échéant, recommandations mises en œuvre	S.O. au vu du point précédent		S.O. au vu du point précédent		S.O., l'évaluation est en cours	
Existence d'une évaluation externe du dispositif	Rapport de la Cour des comptes 2020 sur le recours au vecteur associatif pour la mise en œuvre de la politique publique en faveur de la biodiversité.	1	Rapport de la Cour des comptes 2020 sur le recours au vecteur associatif pour la mise en œuvre de la politique publique en faveur de la biodiversité.	1	Oui rapport de la Cour des comptes de 2023 sur les aides aux fédérations de chasseurs. Elle se montre critique sur le dispositif en particulier sur le caractère systématique de l'aide sans prise en compte de la situation financières des fédérations qui n'apparaissent pas menacées par des difficultés financières.	1
Note globale dispositifs biodiversité		12/19		5,5/19		10,5/19

Source : Mission d'après les fiches dispositifs transmises par le RPROG. Légende : Sans objet (S.O.)

Annexe IV.A

Tableau 6 : Analyse des dispositifs du programme 131 « Création »

	Labels de la création - Scènes nationales		Soutien aux festivals dans le champ de la création artistique		Aides déconcentrées au spectacle vivant (ADSV) - équipes conventionnées en théâtre	
Critères d'analyse des dispositifs	Commentaires	Note attribuée par la mission	Commentaires	Note attribuée par la mission	Commentaires	Note attribuée par la mission
Pertinence du dispositif		2,5		2		1,5

Annexe IV.A

	Labels de la création - Scènes nationales		Soutien aux festivals dans le champ de la création artistique		Aides déconcentrées au spectacle vivant (ADSV) - équipes conventionnées en théâtre	
Définition d'une stratégie de financement	Le label Scène nationale finance 78 structures labellisées (pour un montant de 66,4 M€ en 2023) dont 59 sous forme associative (pour un montant de 46,4 M€). La labellisation répond à des critères et un cahier des missions et des charges définis réglementairement. En outre, la circulaire ministérielle du 15 janvier 2018 relative aux modalités d'application du dispositif de labellisation et au conventionnement durable dans les domaines du spectacle vivant et des arts plastiques fixe une cible de financement pour l'État à au moins 500 000 € par scène nationale.	1	La politique de soutien aux festivals repose sur les « Principes d'engagements de l'État en faveur des festivals », adoptés fin 2021 à la suite des États généraux des festivals organisés par le ministère de la Culture en 2020 et 2021. Ces états généraux ont conduit à augmenter le nombre de structures financées : 191 (dont 154 associations) en 2019 contre 808 (dont 709 associations) en 2023 pour une enveloppe de 31 M€. Une instruction du ministère fixe des cibles en matière de répartition du volume des crédits alloués aux festivals pour répondre aux axes stratégiques de cette politique (poursuite du soutien aux festivals emblématiques et structurants, renforcement du soutien aux festivals ayant un rôle d'irrigation sur le territoire, plus grand niveau d'exigence en matière de responsabilité environnementale et sociétale).	1	Cette aide a fait l'objet d'une réforme en 2022 pour apporter, dans la durée, un soutien ajusté au cycle d'activité de l'artiste ou de l'équipe artistique et à son potentiel de déploiement d'activités sur plusieurs années. Une modulation de la durée de l'aide sur deux, trois ou quatre ans est prévue afin de l'adapter aux différentes étapes du parcours et aux caractéristiques du projet artistique et culturel. Cette aide représente un montant de 16,4 M€ en 2023 pour 279 structures dont 278 associations	1

Annexe IV.A

	Labels de la création - Scènes nationales		Soutien aux festivals dans le champ de la création artistique		Aides déconcentrées au spectacle vivant (ADSV) - équipes conventionnées en théâtre	
Atteinte des résultats eu égard aux objectifs définis	La DGCA indique que chaque Scène nationale dispose d'une convention pluriannuelle d'objectifs avec le ministère via les DRAC et les collectivités qui ont souhaité s'y associer. Ces conventions prévoient un tronc commun d'indicateurs auxquels s'ajoutent des indicateurs spécifiques adaptés à chaque scène nationale, en fonction de son territoire et des attendus des collectivités partenaires. Les indicateurs des CPO sont complétés par des données d'observation et d'évaluation communes à toutes les scènes nationales remplies annuellement par chaque structure (« enquête labels »). Toutefois, la DGCA n'indique pas si les résultats sont atteints	0,5	La DGCA indique quatre objectifs déclinés des principes d'engagements de l'État (soutien à la création artistique, coopération et structuration des filières professionnelles, irrigation territoriale, accessibilité et ouverture aux publics) et considère qu'ils ont été atteints en détaillant à la mission les résultats chiffrés pour 2023	1	Le ministère indique que les trois objectifs (accompagner la création et l'innovation, renouvellement des équipes, soutenir l'emploi artistique) sont atteints sans détailler les indicateurs et les résultats	0

Annexe IV.A

	Labels de la création - Scènes nationales		Soutien aux festivals dans le champ de la création artistique		Aides déconcentrées au spectacle vivant (ADSV) - équipes conventionnées en théâtre	
Existence et prise en compte de cofinancements	La circulaire de 2018 prévoit que le soutien financier des collectivités territoriales est une condition nécessaire et préalable pour l'attribution du label de scène nationale. En 2023, le financement moyen de l'État aux scènes nationales (montant plancher à 500 k€) s'élève à 32 % des financements publics (en hausse de 2 points de pourcentage par rapport à 2019). Les collectivités représentent 65 % du financement	1	Le soutien d'un autre partenaire public est une condition du soutien du ministère de la culture. Toutefois, le ministère ne dispose pas d'une information centralisée et consolidée sur les cofinancements. À ce titre, la Cour des comptes recommande une meilleure connaissance des moyens des festivals pour évaluer la part de financement des collectivités à hauteur des retombées des territoires	0	Un taux d'intervention maximal fixé à 30 % du chiffre d'affaires est arrêté par circulaire de 2022. Toutefois, le ministère ne dispose pas d'information centralisée sur les cofinancements	0,5
Processus d'attribution de la subvention		4		4,5		3,5
Organisation du processus (notamment centralisation ou déconcentration)	L'attribution est 100 % déconcentrée. L'administration centrale assure un suivi via des conférences stratégiques et dialogues de gestion avec les DRAC	1	64 % des crédits sont attribués par les services déconcentrés. La DGCA adresse aux services déconcentrés une instruction technique pour les guider dans la mise en œuvre de la politique de soutien aux festivals du champ de la création. Cette instruction énonce des cibles en matière de répartition des crédits entre les différents types d'aides existantes	1	Attribution 100 % déconcentrée sans que le niveau centrale cadre ou pilote le dispositif	0

Annexe IV.A

	Labels de la création - Scènes nationales		Soutien aux festivals dans le champ de la création artistique		Aides déconcentrées au spectacle vivant (ADSV) - équipes conventionnées en théâtre	
Publicité du guichet de financement	La procédure d'obtention du label Scène nationale est publique.	1	Oui par la publication sur le site du ministère et des DRAC ainsi que par l'information des organisations et fédérations professionnelles représentatives.	1	Le guichet fait l'objet d'une publication sur le site du ministère.	1
Transparence des critères de sélection	Les critères d'attribution du label sont fixés par arrêté.	1	Les critères d'éligibilité et les critères d'appréciation sont publiés et figurent dans le formulaire de demande.	1	Les critères de sélection sont indiqués sur le site du ministère, sur la page dédiée au dispositif.	1
Critères de sélection (notamment la situation financière des associations)	Le dossier de demande d'attribution doit comprendre un descriptif de la structure (ambition artistique et missions), des informations d'ordre juridique et budgétaire, l'inscription de la structure dans son environnement.	1	Les critères de sélection découlent des principes d'engagement de l'État et sont laissés à l'appréciation des DRAC.	0,5	Des critères quantitatifs (nombre de représentations, de créations) et qualitatifs (prise de risque dans la démarche de création). Le ministère considère que le niveau de trésorerie n'est pas un indicateur pertinent au moment du dépôt de la demande mais est pris en compte pour le versement d'avances.	1
Sélectivité des projets (Montants distribués / montants demandés, en crédits de paiement)	La DGCA n'a pas répondu sur ce point, considérant que l'obtention du label garantit le soutien financier de l'État. En outre, l'administration centrale ne dispose pas d'information sur les demandes faites aux DRAC des programmes ou projets spécifiques	0	Le taux de sélectivité est de 51 % en 2023. Le dispositif se caractérise par un nombre important de petits montants versés (80 % des subventions sont en-dessous du seuil de 23 k€)	1	Le dispositif s'inscrit dans une démarche de pluriannualité qui conduit à limiter la sélectivité. Le ministère décrit une forte sélectivité à l'entrée dans le dispositif (30 % pour les premières demandes) qui conduit à un soutien dans la durée (sélectivité à 90 % pour les demandes de renouvellement)	0,5

Annexe IV.A

	Labels de la création - Scènes nationales		Soutien aux festivals dans le champ de la création artistique		Aides déconcentrées au spectacle vivant (ADSV) - équipes conventionnées en théâtre	
Renouvellement des associations	Pas de renouvellement. La labellisation implique un conventionnement et une action dans la durée. Ainsi, les associations financées en 2023 étaient toutes déjà financées en 2022.	0	Le nombre de festivals aidés a fortement progressé en lien avec l'augmentation de l'enveloppe. Toutefois, la mission constate que les trois principaux festivals financés (festivals historiques) représentent 31 % du financement total	0	Comme indiqué <i>supra</i> , le dispositif s'inscrit dans la durée limitant le renouvellement des associations. En 2023, seul 13 % des associations financées n'avait pas fait l'objet d'un financement en 2022	0
Conventionnement		2		1,5		1,5
Formalisation des relations aux associations conforme à la réglementation	CPO de trois à cinq ans selon les projets.	1	Des CPO avec les festivals bénéficiant d'une aide pluriannuelle. Cependant cela ne concerne pas la majorité des festivals.	1	Convention pluriannuelle d'objectifs.	1
Objectifs et résultats attendus et devant être atteints par l'association précisément définis	Les objectifs et résultats font l'objet d'une déclinaison et de cibles arrêtées sur la durée de la convention, cf. annexe à la CPO de la scène nationale d'Annecy transmise par la DGCA à la mission.	1	La CPO est accompagnée d'une liste d'indicateurs. Cependant cela ne concerne pas la majorité des festivals. En outre la convention annuelle 2024 transmise par le ministère pour le Festival Musica de Strasbourg ne contient aucun objectif ou indicateur.	0,5	Des indicateurs sont définis dans les conventions. Toutefois dans un des deux exemples de convention transmis par le ministère, les indicateurs sont mentionnés comme étant proposés par la compagnie et ne font pas l'objet de cible (ni annuelle, ni pluriannuelle).	0,5
Contrôle		1		1		1,5

Annexe IV.A

	Labels de la création - Scènes nationales		Soutien aux festivals dans le champ de la création artistique		Aides déconcentrées au spectacle vivant (ADSV) - équipes conventionnées en théâtre	
Existence d'une procédure de contrôle interne	L'administration est membre de droit des Scènes nationales et assure un suivi régulier des missions et du fonctionnement. Les CPO prévoient des modalités d'évaluation	1	La DGCA indique que les services déconcentrés procèdent aux contrôles sans détailler. Par ailleurs, elle précise la création d'un poste dédié à la coordination de la politique en 2023 en centrale sans préciser si des contrôles sur les subventions en centrale sont réalisés	0	La DGCA a répondu par l'affirmative sur point sans détailler	0
Vérification par l'administration des obligations légales (contrat d'engagement républicain, publication des documents financiers)	La DGCA indique que ces éléments sont indiqués dans les CPO. Or dans l'exemple transmis, ce n'est pas le cas	0	Contrôle par les DRAC au moment de l'analyse de la recevabilité des demandes d'aide	1	La DGCA a répondu par l'affirmative sur ce point	1
Vérification par l'administration de l'atteinte des objectifs avant mise en paiement	La DGCA indique que l'engagement des subventions nécessite que le document Cerfa soit complété par les associations, comportant notamment les comptes financiers, le compte-rendu d'utilisation de la subvention et des bilans d'activités	0	La DGCA indique que ces éléments sont contrôlés au moment de l'instruction sur la base des éléments connus à date mais ne précise pas les contrôles avant mise en paiement	0	La DGCA indique que les objectifs sont évalués au terme du conventionnement. La DGCA indique que les montants versés annuellement peuvent être modulés en fonction de l'exécution des objectifs de la convention	0,5

Annexe IV.A

	Labels de la création - Scènes nationales		Soutien aux festivals dans le champ de la création artistique		Aides déconcentrées au spectacle vivant (ADSV) - équipes conventionnées en théâtre	
Vérification par l'administration des montants et de la nature des dépenses avant mise en paiement	La DGCA indique que l'engagement des subventions nécessite que le document Cerfa soit complété par les associations, comportant notamment les comptes financiers, le compte-rendu d'utilisation de la subvention et des bilans d'activités.	0	La DGCA indique que ces éléments sont contrôlés au moment de l'instruction sur la base des éléments connus à date mais ne précise pas les contrôles avant mise en paiement.	0	La DGCA n'a pas répondu sur ce point.	0
Vérification par l'administration des cofinancements et éventuels surfinancements avant la mise en paiement	La DGCA indique que l'engagement des subventions nécessite que le document Cerfa soit complété par les associations, comportant notamment les comptes financiers, le compte-rendu d'utilisation de la subvention et des bilans d'activités.	0	La DGCA indique que ces éléments sont contrôlés au moment de l'instruction sur la base des éléments connus à date mais ne précise pas les contrôles avant mise en paiement.	0	La DGCA a répondu par l'affirmative sur ce point sans détailler.	0
Impact et effectivité du contrôle (mesuré par des retraits d'AE)	La DGCA indique ici que l'impact des contrôles est celui de la remise en question du label en cas de non-respect du cahier des charges.	0	Le seul impact des contrôles est celui du renouvellement ou non de l'attribution de la subvention en année n sur la base du réalisé n-1.	0	La DGCA ne dispose pas d'information sur ce point.	0
Évaluation		1		2,5		2,5
Existence d'une évaluation interne du dispositif	La DGCA a répondu par la négative sur ce point.	0	Un bilan annuel du dispositif est réalisé par la DGCA.	1	Étude d'impact en 2020 et annuellement note d'application du dispositif par les services de l'inspection de la création artistiques.	1
Le cas échéant, recommandations mises en œuvre	S.O. au vu du point précédent.		L'instruction technique 2025 prend en compte de nouvelles orientations (cohérence et lisibilité pour les festivals, sélectivité).	0,5	Le ministère indique des réorientations de la politique.	0,5

Annexe IV.A

	Labels de la création - Scènes nationales		Soutien aux festivals dans le champ de la création artistique		Aides déconcentrées au spectacle vivant (ADSV) - équipes conventionnées en théâtre	
Existence d'une évaluation externe du dispositif	Rapport de la Cour des comptes de 2022 sur le soutien du ministère au spectacle vivant. La DGCA indique que, à la suite de ce rapport, une mission de l'observation de la création artistique a été mise en place pour renforcer la collecte et l'exploitation des données des labels et d'assurer le suivi et le pilotage du dispositif en fonction des priorités de politiques publiques fixées par le ministère	1	Chapitre sur la politique de soutien aux festivals dans le RPA de la Cour de 2023 : les principales recommandations concernent une meilleure connaissance des moyens afin d'appréhender le réel effort financier des collectivités et mieux formaliser les objectifs attendus. Sur ce second point les CPO mises en œuvre par le ministère ne répondent que partiellement à cette recommandation dans la mesure où elles s'adressent à des festivals bénéficiant d'une aide pluriannuelle	1	Rapport de la Cour des comptes en 2022 sur le soutien au spectacle vivant. Une partie des recommandations a été mise en œuvre	1
Note globale dispositifs création		10,5/19		11,5/20		10,5/20

Source : Mission d'après les fiches dispositifs transmises par le RPROG. Légende : Sans objet (S.O.)

Annexe IV.A

Tableau 7 : Analyse des dispositifs du programme 137 « Égalité entre les femmes et les hommes »

	Lutte contre les violences faites aux femmes	
Critères d'analyse des dispositifs	Commentaires	Note attribuée par la mission
Pertinence du dispositif		0,5
Définition d'une stratégie de financement	Le financement aux associations en matière de lutte contre les violences faites aux femmes s'inscrit dans les suites du Grenelle des violences conjugales de fin 2019 et, depuis 2023, dans les engagements du Plan interministériel de l'égalité entre les femmes et les hommes 2023-2027 « Toutes et tous égaux » dont la prévention et la lutte contre les violences est le premier axe. Le financement répond également aux orientations de la stratégie nationale de lutte contre le système prostitutionnel présentée en mai 2024. Le nombre de structures financées a progressé de 73 % entre 2019 et 2023 pour atteindre 824 dont 90 % d'associations. L'enveloppe budgétaire a progressé de 190 % sur la période pour atteindre 38,6 M€ en 2023. Le financement s'articule autour du : ▪ financement de la plateforme téléphonique 3919 « Violences Femmes Info » via une CPO avec la Fédération nationale Solidarités Femmes (FNSF) ; ▪ financement par l'administration centrale d'associations têtes de réseau via des CPO et le financement de projets ponctuels par convention annuelle d'objectifs ; ▪ financement par les services déconcentrés de dispositifs locaux de prévention et d'accompagnement des victimes Le rapport de la Cour des comptes de 2023 sur « La politique d'égalité entre les femmes et les hommes sur la période 2017-2022 » relève une absence de stratégie nationale globale suivie et évaluée avec une juxtaposition de plans suivis inégalement et des mesures souvent définies de manière trop peu précise pour guider efficacement l'action.	0
Atteinte des résultats eu égard aux objectifs définis	S'agissant des indicateurs mesurés par les PAP/RAP, l'indicateur relatif au taux d'appels traités par la permanence téléphonique nationale de référence a dépassé sa cible pour 2023 (réalisé à 86,5 % pour une cible à 75 %). En revanche, s'agissant de l'indicateur relatif à l'accompagnement offert par les centres d'information sur les droits des femmes et des familles (CIDFF), les cibles des trois sous-indicateurs n'ont pas été atteintes.	0,5
Existence et prise en compte de cofinancements	La DGCS n'a pas de cible de cofinancements même si elle indique inciter les associations à diversifier leurs sources de financements. La DGCS n'est pas en mesure de transmettre des éléments sur les cofinancements à la mission	0
Processus d'attribution de la subvention		5

Annexe IV.A

	Lutte contre les violences faites aux femmes	
Organisation du processus (notamment centralisation ou déconcentration)	En 2023, 76 % des crédits sont attribués par les services déconcentrés. La DGCS indique que l'attribution de subventions en services déconcentrés repose sur des critères et procédures qui leur sont propres dans le cadre d'instructions nationales. Les délégations de crédits sont accompagnées d'une note de cadrage annuelle sur l'utilisation de crédits dédiés.	1
Publicité du guichet de financement	En administration centrale, les lignes directrices annuelles sont publiées sur le site du ministère. Idem pour les appels à projet	1
Transparence des critères de sélection	Les critères de sélection sont précisés dans les appels à projet ou lignes directrices	1
Critères de sélection (notamment la situation financière des associations)	S'agissant des lignes directrices pour les subventions gérées en administration centrale, la portée nationale du projet est prise en compte, l'articulation avec les projets portés par d'autres acteurs du même champ ainsi qu'un diagnostic de l'existant. Le niveau de trésorerie n'est pas considéré comme un critère déterminant pour allouer la subvention.	1
Sélectivité des projets	La DGCS ne dispose pas de l'information.	0
Renouvellement des associations	La DGCS indique un renouvellement des associations. Elle précise qu'en administration centrale, le service se donne un délai d'au moins trois ans de conventions annuelles pour s'assurer de la qualité des projets, de leur pertinence, et de leur bonne réalisation avant d'engager un partenariat durable via des CPO. En 2023, 29 % des associations ayant reçu un financement n'en avait pas perçu en 2022.	1
Conventionnement		1,5
Formalisation des relations aux associations conforme à la réglementation	Des conventions annuelles ou pluriannuelles d'objectifs sont formalisées pour les conventions supérieures à 23 k€.	1
Objectifs et résultats attendus et devant être atteints par l'association précisément définis	La DGCS indique qu'en administration centrale, chaque convention définit les objectifs et résultats devant être atteint par l'association. La DGCS n'a pas communiqué à la mission la pratique des services déconcentrés.	0,5
Contrôle		2
Existence d'une procédure de contrôle interne	Un plan de contrôle annuel des subventions est établi en administration centrale par le bureau des budgets et de la performance (1 ETP contrôleur de gestion réalise des fiches de contrôle contradictoires). La mission considère toutefois comme faible ce dispositif de contrôle au regard du nombre de dispositifs de subvention de la DGCS.	0,5
Vérification par l'administration des obligations légales (contrat d'engagement républicain, publication des documents financiers)	La DGCS indique que les vérifications sont faites.	1

Annexe IV.A

	Lutte contre les violences faites aux femmes	
Vérification par l'administration de l'atteinte des objectifs avant mise en paiement	Dans le cadre d'une CPO, les contrôles conditionnent le versement du solde. Dans le cadre de subvention annuelle, les contrôles ne conditionnent que la décision d'attribution d'une nouvelle subvention.	0,5
Vérification par l'administration des montants et de la nature des dépenses avant mise en paiement	La DGCS indique ne pas être en capacité de mener des contrôles systématiques en fin de gestion.	0
Vérification par l'administration des cofinancements et éventuels surfinancements avant la mise en paiement	Ces éléments font l'objet d'un contrôle au moment de la phase d'instruction	0
Impact et effectivité du contrôle (mesuré par des retraits d'AE)	Aucun cas en 2022 et 2023	0
Évaluation		3
Existence d'une évaluation interne du dispositif	L'évaluation interne repose sur le suivi et les échanges réguliers entre l'administration et les structures porteuses des projets quant aux indicateurs de réalisation et d'impact figurant dans les conventions et arrêtés	1
Le cas échéant, recommandations mises en œuvre	La réalisation des indicateurs conditionne le renouvellement d'un éventuel soutien de l'administration à l'association	1
Existence d'une évaluation externe du dispositif	Rapport de la Cour des comptes en 2023 sur « La politique d'égalité entre les femmes et les hommes » sur la période 2017-2022 et rapport de l'IGAS en 2024.	1
Note globale dispositif lutte contre les violences faites aux femmes		12/20

Source : Mission d'après les fiches dispositifs transmises par le RPROG

Annexe IV.A

Tableau 8 : Analyse des dispositifs du programme 147 « Politique de la ville »

	Subventions au titre de la politique de la ville (ANCT)	
Critères d'analyse des dispositifs	Commentaires	Note attribuée par la mission
Pertinence du dispositif		1,5
Définition d'une stratégie de financement	Les financements politique de la ville répondent à un double objectif : adapter les actions relevant des politiques publiques de droit commun et intervenir en complément de celles-ci (effet levier) et s'inscrire dans une démarche partenariale entre l'État et les collectivités territoriales à travers les contrats de ville, outil principal de cette politique. Ainsi, la politique de la ville est une politique globale qui agit sur tous les secteurs, l'État intervient en co-finançant des actions de portée locale. En 2023, les associations représentent 80 % des structures financées soit 10 818 associations (+ 26 % par rapport à 2019) pour un montant alloué aux associations de 221,2 M€ en hausse de 44 % par rapport à 2019. À ces financements par subventions, s'ajoutent les dispositifs d'emploi (FONJEP valorisé à 9,6 M€ et « adultes-relais » valorisé à 82,9 M€ en 2023).	1
Atteinte des résultats eu égard aux objectifs définis	L'ANCT indique que chaque convention comporte un article mentionnant les objectifs et les indicateurs d'évaluations en lien avec le financement octroyé. Ces objectifs et indicateurs découlent des éléments renseignés par l'association elle-même dans le CERFA de demande de subvention que l'instructeur peut, le cas échéant, reformuler. Or, l'ANCT n'a pas indiqué à la mission dans quelle mesure les objectifs assignés aux associations étaient bien atteints.	0
Existence et prise en compte de cofinancements	L'intervention en matière de politique de la ville s'inscrit dans le cadre des contrats de ville et d'une programmation annuelle avec les financeurs, signataires du contrat de ville, et se réunissant dans le cadre de comités techniques locaux. Cette modalité de mise en œuvre de la politique publique implique des cofinancements. Toutefois, l'ANCT ne dispose pas de données consolidées sur les cofinancements.	0,5
Processus d'attribution de la subvention		4
Organisation du processus (notamment centralisation ou déconcentration)	En 2023, 96 % des crédits sont déconcentrés (proportion stable sur la période). Leur attribution relève des orientations définies dans les contrats de ville mais également des orientations définies nationalement (par exemple consigne de la DGCL de favoriser la pluriannualité).	1
Publicité du guichet de financement	L'attribution de subventions s'inscrit dans le cadre d'un appel à candidatures national et d'appels à candidatures locaux qui font l'objet d'une publication.	1
Transparence des critères de sélection	Les appels à projets contiennent les principales thématiques et axes. L'ANCT précise toutefois que les critères relèvent de chaque ordonnateur.	0,5
Critères de sélection (notamment la situation financière des associations)	Une analyse financière est conduite à l'aide d'une grille simplifiée pour les instructeurs	1

Annexe IV.A

	Subventions au titre de la politique de la ville (ANCT)	
Sélectivité des projets	L'ANCT n'a pas répondu sur ce point.	0
Renouvellement des associations	D'après une étude de l'Observatoire National de la Politique de la Ville (ONPV) entre 2020 et 2023, plus d'un quart des associations financées (28 %) sont des associations entrantes, au sens n'ayant pas bénéficié de subvention en N-1. Si un renouvellement s'observe, il est assez faible par rapport à d'autres dispositifs étudiés par la mission	0,5
Conventionnement		1,5
Formalisation des relations aux associations conforme à la réglementation	Plusieurs modèles de conventions existent en fonction des cas : convention annuelle, CPO, convention de fonctionnement. L'objectif est d'augmenter le nombre de CPO (au moins 50 %) et les conventions de fonctionnement	1
Objectifs et résultats attendus et devant être atteints par l'association précisément définis	Les conventions contiennent des objectifs, ceux-ci découlent des éléments renseignés par l'association dans le Cerfa de demande de subventions	0,5
Contrôle		1,5
Existence d'une procédure de contrôle interne	L'ANCT indique qu'une politique de contrôle reposant sur un outil sécurisé, un guide de l'ordonnateur-gestionnaire de subventions mis à jour régulièrement, une cartographie des risques et une grille d'analyse financière. Toutefois, les objectifs de contrôle sont fixés à 5 % ce que la mission considère comme peu élevé, l'ANCT indiquant qu'elle ne dispose pas des effectifs suffisants. En outre, cet objectif n'est pas atteint en 2023.	0,5
Vérification par l'administration des obligations légales (contrat d'engagement républicain, publication des documents financiers)	L'ANCT indique que ces vérifications sont réalisées	1
Vérification par l'administration de l'atteinte des objectifs avant mise en paiement	L'ANCT indique que les financements sont accordés avant la mise en œuvre de l'action. L'atteinte des objectifs est prise en compte pour le renouvellement d'une subvention accordée l'année précédente ou dans le cadre de CPO	0
Vérification par l'administration des montants et de la nature des dépenses avant mise en paiement	L'ANCT indique que ces contrôles sont réalisés lors de l'instruction des dossiers et donc pas avant la mise en paiement	0
Vérification par l'administration des cofinancements et éventuels surfinancements avant la mise en paiement	L'ANCT indique que ces contrôles sont réalisés lors de l'instruction des dossiers et donc pas avant la mise en paiement	0
Impact et effectivité du contrôle (mesuré par des retraits d'AE)	L'ANCT indique ne pas disposer d'information sur un retrait de subvention suite à un contrôle	0
Évaluation		1

Annexe IV.A

	Subventions au titre de la politique de la ville (ANCT)	
Existence d'une évaluation interne du dispositif	L'ANCT a répondu sur ce point par la négative.	0
Le cas échéant, recommandations mises en œuvre	S.O. au vu du point précédent.	
Existence d'une évaluation externe du dispositif	Plusieurs rapports de la Cour des comptes sur le sujet dont le dernier en 2020 juge notamment que le pilotage des moyens déployés n'est pas à la hauteur des enjeux. La Cour considère que le pilotage local est formel et peu coordonné et que les données disponibles ne permettent pas d'identifier la réalité des besoins ni d'évaluer les dispositifs mis en place.	1
Note globale dispositif politique de la ville		9,5/19

Source : Mission d'après les fiches dispositifs transmises par le RPROG. Légende : Sans objet (S.O.)

Annexe IV.A

Tableau 9 : Analyse des dispositifs du programme 150 « Formations supérieures et recherches universitaires »

	Financement des associations	
Critères d'analyse des dispositifs	Commentaires	Note attribuée par la mission
Pertinence du dispositif		1
Définition d'une stratégie de financement	Les stratégies de financement diffèrent selon l'objet de l'association : pour les établissements d'enseignement supérieur privé d'intérêt général (EESPIG), un modèle d'allocation basé sur les effectifs étudiants et la performance des établissements ; pour les autres associations, en fonction du projet et de sa contribution au service public de l'enseignement supérieur et de la recherche (ESR).	1
Atteinte des résultats eu égard aux objectifs définis	La direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP) répond sur ce point que les objectifs sont divers et spécifiques à chaque association.	0
Existence et prise en compte de cofinancements	La DGESIP indique qu'il n'y a pas d'objectif de cofinancement même si toutes les associations bénéficient d'autres ressources.	0
Processus d'attribution de la subvention		2
Organisation du processus (notamment centralisation ou déconcentration)	100 % par l'administration centrale.	1
Publicité du guichet de financement	La DGESIP indique des sollicitations ciblées en fonction des objectifs.	0
Transparence des critères de sélection	La DGESIP n'a pas répondu sur ce point qui semble sans objet au vu de la réponse au point précédent.	0
Critères de sélection (notamment la situation financière des associations)	La sélection des financements repose sur la pertinence des demandes au regard des objectifs ministériels. Le niveau de trésorerie ne fait pas l'objet d'une vérification par l'administration.	0,5
Sélectivité des projets	La DGESIP répond que c'est non applicable.	0
Renouvellement des associations	La DGESIP indique que les EESPIG font l'objet d'un renouvellement mais pas toutes les associations. Le non renouvellement survient à la fin de la contribution de l'association au service public de l'ESR.	0,5
Conventionnement		2
Formalisation des relations aux associations conforme à la réglementation	Des conventions annuelles voir pluriannuelles.	1
Objectifs et résultats attendus et devant être atteints par l'association précisément définis	Les objectifs sont définis dans la convention de subventionnement. Pour les EESPIG, une contractualisation dédiée fixe les objectifs et indicateurs de suivi de ces objectifs.	1
Contrôle		3

Annexe IV.A

	Financement des associations	
Existence d'une procédure de contrôle interne	Oui, analyse des demandes au regard de l'enveloppe budgétaire disponible puis vérification des pièces justificatives et des saisies.	1
Vérification par l'administration des obligations légales (contrat d'engagement républicain, publication des documents financiers)	La DGESIP a répondu par la négative pour le contrat d'engagement républicain et par la positive pour les documents financiers.	0,5
Vérification par l'administration de l'atteinte des objectifs avant mise en paiement	La DGESIP a répondu par l'affirmative à ce point sans détailler.	0,5
Vérification par l'administration des montants et de la nature des dépenses avant mise en paiement	La DGESIP a répondu par l'affirmative à ce point sans détailler.	0,5
Vérification par l'administration des cofinancements et éventuels surfinancements avant la mise en paiement	La DGESIP a répondu par l'affirmative à ce point sans détailler.	0,5
Impact et effectivité du contrôle (mesuré par des retraits d'AE)	La DGESIP indique qu'il n'a pas été nécessaire de prendre des décisions de retrait.	0
Évaluation		0
Existence d'une évaluation interne du dispositif	La DGESIP a répondu par la négative sur ce point.	0
Le cas échéant, recommandations mises en œuvre	S.O. au vu du point précédent.	
Existence d'une évaluation externe du dispositif	La DGESIP a répondu par la négative sur ce point.	0
Note globale dispositif enseignement supérieur		8/19

Source : Mission d'après les fiches dispositifs transmises par le RPROG. Légende : Sans objet (S.O.)

Annexe IV.A

Tableau 10 : Analyse des dispositifs du programme 163 « Jeunesse et vie associative »

	FDVA		Mentorat		Colos apprenantes	
Critères d'analyse des dispositifs	Commentaires	Note attribuée par la mission	Commentaires	Note attribuée par la mission	Commentaires	Note attribuée par la mission
Pertinence du dispositif		2		0		1
Définition d'une stratégie de financement	Le FDVA dans ses deux composantes bénéficie d'une stratégie claire. S'agissant du FDVA 1 (formation des bénévoles), l'objectif est de soutenir la montée en compétences des bénévoles, plus d'un million d'associations reposant uniquement sur leurs bénévoles. S'agissant du FDVA 2 (fonctionnement-innovation), l'objectif est de soutenir de petites associations concourant au dynamisme de la vie locale et rassemblant une participation citoyenne significative	1	La DJEPVA présente l'objectif du dispositif comme étant d'accroître le nombre de jeunes bénéficiant du mentorat et de soutenir les associations déjà engagées ou convaincre d'autres de s'y engager. Or, le rapport IGÉSR indique un défaut de cadrage national sur ce dispositif entraînant des publics et des coûts de déploiement très différenciés.	0	La DJEPVA indique que la stratégie est définie en quasi-totalité localement par les services départementaux et régionaux qui gèrent leur enveloppe au regard de leur territoire et de ses besoins. Le dispositif est forfaitaire avec une prise en charge maximale de 100 € /nuitée	0,5

Annexe IV.A

	FDVA		Mentorat		Colos apprenantes	
Atteinte des résultats eu égard aux objectifs définis	En 2023, 53 % des associations ayant bénéficié du FDVA 1 sont des associations non employeuses ou faiblement employeuses. Elles représentent 86 % pour le FDVA 2. Il s'agit ici des indicateurs du volet performance des PAP et des RAP dont les cibles sont atteintes et/ou en progression pour 2023. La mission s'interroge toutefois sur le taux cible à 55 % pour le FDVA 1 qui semble faible au regard du dispositif concerné	1	La DJEPVA indique deux objectifs sur ce dispositif : un objectif à 160 000 jeunes mentorés considéré comme atteint et un objectif d'un nombre représentatif d'associations financées considéré comme atteint avec 40 associations financées. Toutefois la mission s'interroge sur la définition préalable des objectifs et la mesure de leur atteinte. Initialement le dispositif bénéficiait d'une enveloppe de 30 M€ avec un coût moyen évalué à 600 €/jeune soit un objectif sous-jacent de 50 000 jeunes. Sur un dispositif comparable qui est celui des cordées de la réussite, 200 000 jeunes en bénéficient annuellement pour un coût total de 9 M€	0	Les objectifs sont triples : social, éducatif et culturel. La DJEPVA considère que les objectifs sont atteints	0,5

Annexe IV.A

	FDVA		Mentorat		Colos apprenantes	
Existence et prise en compte de cofinancements	Non, d'après la DJEPVA les cofinancements sur les projets financés par le FDVA ne sont que marginaux	0	La DJEPVA indique qu'il n'y a pas de cible de cofinancement mais que certaines associations soutenues bénéficient d'autres financements publics ou privés. Le rapport d'évaluation intermédiaire de l'INJEP pointe la dépendance à ce dispositif pour la moitié des associations interrogées	0	La DJEPVA indique que d'autres financeurs interviennent (collectivités territoriales, CNAF) mais ne dispose d'éléments sur les montants correspondants	0
Processus d'attribution de la subvention		6		2,5		5
Organisation du processus (notamment centralisation ou déconcentration)	En 2023, 98 % de l'attribution du financement relève des services déconcentrés, dans le cadre d'une gouvernance territorialisée du FDVA	1	L'attribution est 100 % centralisée. Le pilotage par l'État est jugé peu lisible par le rapport IGÉSR sur le dispositif. Le déploiement très centralisé ne permet pas de viser tous les publics. Le processus a été partiellement déconcentré en 2024-2025 avec le mentorat en lycée professionnel	0	L'attribution est exclusivement déconcentrée dans le cadre d'une instruction nationale et dans la limite d'une enveloppe assignée	1
Publicité du guichet de financement	Oui, dans le cadre de l'appel à projet annuel	1	Oui via un appel à projet annuel	1	L'instruction nationale est publiée au bulletin officiel	1

Annexe IV.A

	FDVA		Mentorat		Colos apprenantes	
Transparence des critères de sélection	Oui, dans le cadre de l'appel à projet annuel	1	Oui via un appel à projet annuel qui décrit les critères de sélection (publics cibles pour les mentorés, profil et accompagnement des mentors) ainsi que les coûts éligibles	1	L'instruction qui définit les critères est publiée, ainsi que le cahier des charges annexé	1
Critères de sélection (notamment la situation financière des associations)	Les critères de sélection reposent sur la qualité de l'action de formation programmée ou la qualité du projet associatif. Le niveau de trésorerie n'est pas considéré par la DJEPVA comme un indicateur pertinent	1	La DJEPVA indique que les documents financiers sont consultés lors de l'instruction des dossiers. La mission constate une concentration de financements sur quatre grandes associations	0,5	La DJEPVA indique que les séjours doivent être labellisés et répondre à un cahier des charges (cf. annexe 1 de l'instruction). L'appel à projet permettant de percevoir les subventions est décrit en annexe 2 de l'instruction. La trésorerie de l'association ne fait pas partie des critères pris en compte obligatoirement	1
Sélectivité des projets (Montants distribués / montants demandés, en crédits de paiement)	28,39 % en 2023	1	La DJEPVA n'a pas répondu sur ce point	0	La DJEPVA indique ne pas disposer d'élément sur ce point, la gestion étant décentralisée	0
Renouvellement des associations	Oui, la DJEPVA indique que c'est l'objectif même du FDVA 2 que de toucher le maximum d'associations. Les services déconcentrés ont indiqué fixer des règles de renouvellement (ex le SDEJS 44 ne finance pas une association qui a bénéficié du FDVA 2 sur les trois dernières années)	1	En 2023, quatre associations ont bénéficié de 70 % des crédits consommés sur ce dispositif	0	La DJEPVA indique un taux de renouvellement de 30 % en 2023. Elle précise que ce dispositif suppose des partenariats de qualité et donc de long terme	1
Conventionnement		2		2		2

Annexe IV.A

	FDVA		Mentorat		Colos apprenantes	
Formalisation des relations aux associations conforme à la réglementation	Oui, convention pour subvention au-delà de 23 k€. Toutefois, la nature du dispositif est de verser des aides de faibles montants. Sur la formation des bénévoles, les services peuvent proposer aux associations des conventions pluriannuelles	1	Une convention pluriannuelle ou annuelle d'objectifs est signée entre l'association et la DJEPVA	1	Oui. En outre, la DJEPVA indique qu'à compter de 2024, des conventions pluriannuelles ont pu être mises en place	1
Objectifs et résultats attendus et devant être atteints par l'association précisément définis	Oui	1	Les objectifs sont définis en termes de nombre de jeunes à mentorer par année avec un tableau des indicateurs en annexe pour détailler chaque catégorie de jeunes	1	Des objectifs chiffrés en matière de nombre d'enfants bénéficiaires et éligibles	1
Contrôle		4,5		3,5		4
Existence d'une procédure de contrôle interne	Oui, dans le cadre de l'outil de gestion Osiris	1	La DJEPVA indique qu'un dialogue de gestion est réalisé en fin d'année d'exercice avec l'association pour évaluer l'atteinte des objectifs et enclencher un remboursement de la subvention au prorata du nombre de jeunes non-accompagnés.	1	La DJEPVA indique que l'administration suit les engagements de crédits et établit un bilan chaque année	1
Vérification par l'administration des obligations légales (contrat d'engagement républicain, publication des documents financiers)	Oui	1	La DJEPVA a répondu par l'affirmative sur ce point	1	Oui, via l'agrément et le cerfa de demande de subvention	1

Annexe IV.A

	FDVA		Mentorat		Colos apprenantes	
Vérification par l'administration de l'atteinte des objectifs avant mise en paiement	La DJEPVA a répondu par l'affirmative sans préciser	0,5	La mise en paiement se fait à 50 % de la subvention au moment de la signature de la convention et à 50 % lors de la preuve d'atteinte des 50 % de l'objectif chiffré. Un remboursement peut être enclenché par la suite en cas de non-atteinte des 100 % de l'objectif.	1	La DJEPVA a répondu par l'affirmative sans préciser	0,5
Vérification par l'administration des montants et de la nature des dépenses avant mise en paiement	La DJEPVA a répondu par l'affirmative sans préciser	0,5	La DJEPVA a répondu par la négative sur ce point	0	La DJEPVA a répondu par l'affirmative sans préciser	0,5
Vérification par l'administration des cofinancements et éventuels surfinancements avant la mise en paiement	La DJEPVA a répondu par l'affirmative en précisant qu'il est fait application du taux prévu par convention permettant à l'association de conserver une partie du reliquat le cas échéant	0,5	La DJEPVA a répondu par la négative sur ce point	0	Oui, via l'annexe 3 de l'instruction intitulée « Tableaux nominatifs à télécharger sur le compte asso et à renseigner par le porteur à l'issue des séjours apprenants »	1
Impact et effectivité du contrôle (mesuré par des retraits d'AE)	La DJEPVA indique que l'administration peut retirer des subventions au moyen de titres de perception ou compenser une future subvention par le reliquat de crédits constatés. Lors d'une CPO, l'administration peut moduler les versements pour tenir compte de ceux déjà effectués	1	La DJEPVA a indiqué qu'elle pouvait retirer des subventions à la suite de contrôles sans en préciser l'ampleur	0,5	La DJEPVA indique ne pas disposer d'information sur ce point	0
Évaluation		1		2		2

Annexe IV.A

	FDVA		Mentorat		Colos apprenantes	
Existence d'une évaluation interne du dispositif	La DJEPVA a répondu par la négative sur ce point	0	La DJEPVA indique que l'administration a effectué le bilan des actions et a engagé, en suivant, un dialogue de gestion avec des rendez-vous individuels avec chaque association	1	Le dispositif fait l'objet d'un bilan annuel	1
Le cas échéant, recommandations mises en œuvre	S.O. au vu du point précédent.		La DJEPVA n'a pas répondu sur ce point	0	La DJEPVA indique la mise en œuvre de recommandations notamment en matière de simplification administrative et financière	1
Existence d'une évaluation externe du dispositif	Oui : Cour des comptes 2021 ; Mission "flash" de l'Assemblée Nationale, 2024. La DJEPVA indique que l'instruction ministérielle en date du 14 novembre 2023 a été modifiée pour prendre en compte les recommandations de la Cour	1	Oui : rapport IGÉSR de 2024 et évaluation INJEP en cours. Une partie des recommandations ont été mises en œuvre via la création de 3 ETP pour permettre un meilleur suivi des conventions	1	Non	0
Note globale dispositifs jeunesse et vie associative		15,5/19		10/20		14/20

Source : Mission d'après les fiches dispositifs transmises par le RPROG. Légende : Sans objet (S.O.)

Annexe IV.A

Suite du tableau 163

	Soutien aux associations de jeunesse et éducation populaire		Soutien des fédérations et associations nationales sur des projets d'intérêt général de développement de la vie associative		Information Jeunesse	
Critères d'analyse des dispositifs	Commentaires	Note attribuée par la mission	Commentaires	Note attribuée par la mission	Commentaires	Note attribuée par la mission
Pertinence du dispositif		1,5		1		1,5
Définition d'une stratégie de financement	Le dispositif bénéficie d'une stratégie de financement claire s'agissant des financements alloués par le niveau national. En effet, la DJEPVA indique que ce dispositif s'adresse ici à des associations d'envergure nationale notamment des têtes de réseau dans le cadre de partenariats annuels ou pluriannuels. En outre les associations bénéficient d'un agrément « Jeunesse / éducation populaire » (JEP) accordé pour une durée de cinq ans. Le processus d'attribution des subventions s'inscrit dans le cadre d'un appel à projets énonçant les priorités dans lesquelles doivent s'inscrire les projets. Toutefois, la stratégie de financement ne semble pas être déclinée au niveau déconcentré.	0,5	Le dispositif vise à soutenir les fédérations et associations nationales têtes de réseau pour l'exercice de leurs missions en faveur du développement de la vie associative. 14 associations bénéficient d'une subvention en 2023 pour 1,02 M€ (contre 12 associations en 2019 pour un montant de 0,77 M€) avec des montants différenciés puisque trois associations bénéficient de plus de 50 % des financements.	1	La DJEPVA et les directions régionales académiques à la jeunesse, à l'engagement et aux sports (DRAJES) soutiennent dans le cadre du dispositif Information Jeunesse, la tête de réseau Info Jeunes France, le centre d'information et de documentation jeunesse (CIDJ), les centres régionaux information jeunesse (CRIJ) et certaines structures départementales soit 31 structures en 2023 pour un montant total de 7,7 M€. En revanche, aucune structure infra-départementale, bien que labellisée, n'est soutenue financièrement par le programme 163.	1

Annexe IV.A

	Soutien aux associations de jeunesse et éducation populaire		Soutien des fédérations et associations nationales sur des projets d'intérêt général de développement de la vie associative		Information Jeunesse	
Atteinte des résultats eu égard aux objectifs définis	La DJEPVA n'a pas répondu sur ce point.	0	La DJEPVA a indiqué qu'il n'y avait pas d'objectif.	0	La DJEPVA n'a pas communiqué d'objectifs sur ce dispositif.	0
Existence et prise en compte de cofinancements	La DJEPVA indique qu'il n'y a pas de cible prédéfinie de cofinancements du dispositif. Toutefois, dans le cadre de l'appel à projets, un critère d'éligibilité mentionne que les projets des associations devront obligatoirement mobiliser des cofinancements. De même, il est indiqué que la part des subventions publiques ne devra pas représenter, sauf exception, plus de 75 % du budget total du projet de l'association. La DJEPVA n'a pas communiqué les montants de cofinancements sur ce dispositif.	1	La DJEPVA ne fixe pas de cible de cofinancement.	0	La DJEPVA indique ne pas fixer de cible de cofinancements mais qu'aucune structure ne peut fonctionner sans cofinancement. La DJEPVA consolide chaque année un tableau des financements des CRIJ dont la structure de financements varie en fonction des régions (les données transmises par la DJEPVA indiquent un financement partagé à 50 % entre l'État et les régions).	0,5
Processus d'attribution de la subvention		2,5		1		3
Organisation du processus (notamment centralisation ou déconcentration)	Plus de 94 % des crédits font l'objet d'une attribution par les services déconcentrés. La DJEPVA indique que les services déconcentrés sont autonomes dans les financements alloués.	0,5	L'organisation est exclusivement centralisée.	1	96,8 % relève du niveau déconcentré avec des instructions nationales dans la mesure où l'information jeunesse est intégrée au dialogue de gestion entre la DJEPVA et les DRAJES.	1

Annexe IV.A

	Soutien aux associations de jeunesse et éducation populaire		Soutien des fédérations et associations nationales sur des projets d'intérêt général de développement de la vie associative		Information Jeunesse	
Publicité du guichet de financement	Le financement au niveau national s'inscrit dans le cadre d'un appel à projet publié et relayé auprès des acteurs. En revanche, comme indiqué <i>supra</i> , une latitude est laissée aux services déconcentrés et la DJEPVA n'a pas indiqué à la mission quelle était la publicité du guichet au niveau local	0,5	La DJEPVA indique que le dispositif ne fait pas l'objet d'une publicité	0	La DJEPVA n'a pas répondu sur ce point	0
Transparence des critères de sélection	Au niveau national, les principes d'éligibilité et les priorités dans lesquelles doivent s'inscrire les projets associatifs sont définis dans le cadre de l'appel à projet. En revanche, la DJEPVA n'a pas indiqué les critères au niveau déconcentré	0,5	Sans objet au vu du point précédent	0	La DJEPVA indique que les critères sont ceux du label IJ	1
Critères de sélection (notamment la situation financière des associations)	Les critères d'éligibilité sont définis dans l'appel à projet (en premier lieu l'agrément JEP). La situation financière de l'association est prise en compte ainsi que le volume des soutiens financiers mentionnés dans le budget prévisionnel. La DJEPVA indique en outre que la solidité financière de la structure associative fait l'objet d'une attention	0,5	Les critères de sélection ne sont pas précisément définis	0	La DJEPVA indique que le projet associatif est analysé afin de vérifier qu'il entre en conformité avec les critères du label IJ. De même, la DJEPVA indique que le niveau de trésorerie est vérifié pour allouer les fonds	1

Annexe IV.A

	Soutien aux associations de jeunesse et éducation populaire		Soutien des fédérations et associations nationales sur des projets d'intérêt général de développement de la vie associative		Information Jeunesse	
Sélectivité des projets (Montants distribués / montants demandés, en crédits de paiement)	Les montants communiqués par la DJEPVA sur ce point ne concernent que les financements nationaux en partenariat annuel qui font l'objet d'un taux de sélectivité de 38 % en 2023. La DJEPVA n'a pas transmis d'éléments sur le niveau déconcentré	0	La DJEPVA indique un taux de sélectivité de 85,8 % en 2023 ce qui apparaît assez peu sélectif par rapport à d'autres dispositifs	0	La DJEPVA n'a pas répondu sur ce point	0
Renouvellement des associations	La DJEPVA indique que le financement d'une association déjà financée n'est pas automatique. Cependant, le renouvellement des associations financées est faible dans la mesure où les financements, notamment pluriannuels, concernent des acteurs associatifs majeurs dont le rayonnement national et l'ampleur des projets sont avérés. En outre, la DJEPVA indique, qu'à enveloppe budgétaire constante, le renouvellement des associations est moins important, privilégiant les partenariats dans la durée	0,5	Il n'y pas de renouvellement des associations financées. Ainsi, en 2023, l'ensemble des associations financées l'étaient en 2022	0	Non, aucun renouvellement des associations celles-ci étant limitativement définies. En revanche, la DJEPVA indique que les montants versés varient à la hausse ou à la baisse. La DJEPVA mentionne par exemple une aide exceptionnelle au CIDJ en 2023 pour faire face à situation financière très complexe	0
Conventionnement		2		1,5		1,5

Annexe IV.A

	Soutien aux associations de jeunesse et éducation populaire		Soutien des fédérations et associations nationales sur des projets d'intérêt général de développement de la vie associative		Information Jeunesse	
Formalisation des relations aux associations conforme à la réglementation	Oui	1	Oui	1	Des conventions d'objectifs annuelles ou pluriannuelles sont conclues en fonction des DRAJES alors que la DJEPVA dispose de deux CPO (une avec le CIDJ et une avec Info Jeunes France)	1
Objectifs et résultats attendus et devant être atteints par l'association précisément définis	La DJEPVA indique que chacune des conventions de partenariat, annuelles ou pluriannuelles, et des décisions attributives de subvention contient des indicateurs permettant l'évaluation des actions soutenues	1	La DJEPVA indique que des objectifs et cibles sont définis	0,5	La DJEPVA indique que des objectifs sont définis toutefois ceux-ci semblent découler du projet de l'association et non de l'initiative du ministère. En effet, la DJEPVA indique la structure dépose un dossier de demande de subvention détaillé instruit par l'administration. Celui-ci comporte une description précise des actions envisagées assortis d'indicateurs facilement évaluable	0,5
Contrôle		4,5		3,5		4
Existence d'une procédure de contrôle interne	Oui, les processus d'attribution et de contrôle font l'objet de procédures définies	1	Un contrôle interne juridique et budgétaire est réparti entre les acteurs	1	La DJEPVA a notamment indiqué réaliser une évaluation contradictoire avec l'association	1
Vérification par l'administration des obligations légales (contrat d'engagement républicain, publication des documents financiers)	Oui, la réception des documents financiers conditionne le versement du solde de la subvention	1	La DJEPVA a répondu par l'affirmative	1	Oui	1

Annexe IV.A

	Soutien aux associations de jeunesse et éducation populaire		Soutien des fédérations et associations nationales sur des projets d'intérêt général de développement de la vie associative		Information Jeunesse	
Vérification par l'administration de l'atteinte des objectifs avant mise en paiement	Ces éléments font l'objet d'un contrôle <i>a posteriori</i> . En revanche, dans le cadre des CPO, la procédure d'évaluation des partenariats permet la vérification de ces données sur la base des indicateurs prévus conditionnant la continuation du partenariat	0,5	La DJEPVA a répondu par l'affirmative sans préciser	0,5	Un premier versement intervient en début d'année, avant adoption des rapports et documents budgétaires. En revanche, cette vérification peut être faite au moment du second versement	1
Vérification par l'administration des montants et de la nature des dépenses avant mise en paiement	Ces éléments font l'objet d'une vérification <i>a posteriori</i> près l'envoi par l'association de son compte-rendu financier par action	0,5	La DJEPVA a répondu par l'affirmative sans préciser	0,5	La DJEPVA a répondu par l'affirmative sans préciser	0,5
Vérification par l'administration des cofinancements et éventuels surfinancements avant la mise en paiement	Ces contrôles s'effectuent <i>a posteriori</i> . Dans le cadre de CPO, la procédure d'évaluation permet de vérifier ces données	0,5	La DJEPVA a répondu par l'affirmative en précisant qu'il est fait application du taux prévu par convention permettant à l'association de conserver une partie du reliquat le cas échéant	0,5	La DJEPVA a répondu par l'affirmative sans préciser	0,5

Annexe IV.A

	Soutien aux associations de jeunesse et éducation populaire		Soutien des fédérations et associations nationales sur des projets d'intérêt général de développement de la vie associative		Information Jeunesse	
Impact et effectivité du contrôle (mesuré par des retraits d'AE)	La DJEPVA indique que l'administration émet ponctuellement des titres de perception dès lors que des anomalies sont constatées dans la réalisation des objectifs fixés, dans la bonne utilisation de la subvention conformément au cadre conventionnel ou à la décision attributive, et dans la conformité du dossier. Elle peut écarter du format pluriannuel les associations ayant faiblement atteint les objectifs et dont les éléments justificatifs sont estimés insuffisants.	1	La DJEPVA n'indique pas de retrait de subventions à la suite de contrôles.	0	La DJEPVA a répondu qu'elle n'avait jamais eu à retirer des subventions suites à des contrôles.	0
Évaluation		1,5		0		0,5
Existence d'une évaluation interne du dispositif	L'évaluation porte essentiellement sur les partenariats pluriannuels.	0,5	La DJEPVA a répondu par la négative sur ce point.	0	La DJEPVA indique que les associations sont amenées à réaliser un bilan détaillé de leur action ce que la mission considère de nature différente d'une évaluation.	0
Le cas échéant, recommandations mises en œuvre	Depuis 2025, le bureau du partenariat associatif JEP est doté d'une cheffe de pôle dédiée au suivi, à l'évaluation et aux contrôles financiers et comptables des partenariats associatifs.	0,5	S.O. au vu du point précédent.		S.O. au vu du point précédent.	

Annexe IV.A

	Soutien aux associations de jeunesse et éducation populaire		Soutien des fédérations et associations nationales sur des projets d'intérêt général de développement de la vie associative		Information Jeunesse	
Existence d'une évaluation externe du dispositif	Oui, évaluation par l'IGÉSR.	0,5	La DJEPVA a répondu par la négative sur ce point.	0	Enquête satisfaction par une entreprise spécialisée dans l'expérience client réalisée en 2021. Évaluation en cours par l'IGÉSR sur la filière IJ.	0,5
Note globale dispositifs jeunesse et vie associative		12		7/19		10,5/19

Source : Mission d'après les fiches dispositifs transmises par le RPROG. Légende : Sans objet (S.O.)

Annexe IV.A

Suite du tableau 163

	Prestations de service SNU	
Critères d'analyse des dispositifs	Commentaires	Note attribuée par la mission
Stratégie de la prestation de service		1,5
Existence d'une stratégie	Un objectif de taux national moyen de délégation globale du SNU à des associations a été fixé à 20 % pour la gestion 2024. Il a atteint 43 %. Aucun objectif de délégation global n'a été fixé pour la gestion 2025. Pas de maquette de marché type, même si des modèles sont prévus.	0,5
Objectifs et résultats	Des objectifs ont été décrits dans la fiche, mais sont inhérents à la délégation globale (« Permettre dans les départements de mener des délégations globales avec des structures », « Réduire l'impact sur les services déconcentrés de la montée en charge du SNU »). Seul l'objectif d'augmentation de la capacité d'accueil est en lien avec la politique publique. Aucun objectif de qualité ou d'efficience n'est listé.	0
Cofinancements	Sans objet, politique intégralement financée par l'État.	1
Processus d'attribution des marchés		2
Organisation du processus (notamment centralisation ou déconcentration)	Organisation mouvante, avec une nouvelle organisation en place depuis 2024, qui paraît clarifiée. La Cour des comptes souligne que « du fait des spécificités rencontrées (délais contraints, absence de connaissance du nombre de volontaires par séjour, à la fois du fait de modifications décidées par l'administration centrale et de désistements de dernière minute), les services achats des rectorats soulignent la difficulté à respecter les règles de la commande publique. Cette situation génère des surcoûts, pour pallier des urgences ou des incompatibilités avec les marchés ministériels existants ou les marchés d'hébergement et de restauration conclus à la hâte. »	0,5
Publicité	Publication sur la plateforme dématérialisée des marchés publics.	1
Critères de sélection	Non indiqués dans la fiche transmise	0
Négociation	Non indiqués dans la fiche transmise (gestion déconcentrée)	0
Degré de concurrence	Non indiqué dans la fiche transmise (gestion déconcentrée). Le rapport de la Cour des comptes de 2024 note que « Les services achats des régions académiques soulignent le faible nombre de réponses aux appels d'offres ».	0
Prix des marchés	La fiche ne renseigne pas les données demandées par la mission. Elle compare le coût des séjours en délégation globale (y.c. à des prestataires associatifs) et en gestion directe (y.c. avec des prestations d'associations) et aboutit au même ordre de grandeur des prix moyens (2 145 € vs 2 132 € / jeune). Les frais de délégation globale sont plus élevés en administration et sur les activités (car l'activité des services de l'État est moindre) et inférieurs sur l'hébergement et la restauration, car les délégataires peuvent proposer une formule « tout compris ».	0,5

Annexe IV.A

	Prestations de service SNU	
Contrôle interne		2
Contrôle interne de la passation du marché	Le contrôle interne est assuré par les services marchés des rectorats, avec appui de l'administration centrale notamment sur les coûts.	1
Vérification du service fait	La procédure décrite paraît pertinente.	1
Taux de service fait refusés	Non indiqués dans la fiche transmise	0
Taux de pénalités	Non indiqués dans la fiche transmise	0
Évaluation		3,5
Existence d'une évaluation interne du dispositif	Oui (INJEP), mais ne portant pas sur le sujet des prestations de service. Les dialogues de gestion SNU ne datent que de 2024.	0,5
Le cas échéant, recommandations mises en œuvre	Oui pour l'INJEP (recrutement et formation de l'équipe de direction, recommandations pédagogiques).	1
Existence d'une évaluation externe du dispositif	Oui, Cour des comptes 2024 et CBCM 2025, divers rapports IGÉSR.	1
Appréciation de l'évaluation externe	La Cour des comptes, dans son rapport de 2024, indique que la situation de désorganisation du SNU « se traduit notamment par des difficultés dans la passation des marchés publics nécessaires et des surcoûts, par exemple par le biais d'achats « hors marché ».	0
Recommandations de l'évaluation externe mises en œuvre	Oui d'après la DGSNU	1
Coûts de gestion	Le nombre d'ETP en charge de la gestion du SNU a plus que doublé, passant de 92 à 194 entre 2022 et 2024, alors même que la cible du nombre de jeunes croissait proportionnellement beaucoup moins vite (de 50 000 à 64 000) tout comme le taux de transformation (nombre de jeunes en séjour de cohésion (de 32 212 à 40 135)).	0
Marges d'efficience identifiées – une note de 0 indique qu'une marge d'efficience est identifiée	La DGSNU identifie des marges d'efficience, notamment pour baisser le prix des marchés.	0
Note globale SNU		9/20

Source : Mission d'après les fiches dispositifs transmises par le RPROG.

Annexe IV.A

Tableau 11 : Analyse des dispositifs du programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires »

	Institut Pasteur de Paris (IPP)		AAP « Associations »	
Critères d'analyse des dispositifs	Commentaires	Note attribuée par la mission	Commentaires	Note attribuée par la mission
Pertinence du dispositif		2		2
Définition d'une stratégie de financement	À travers une subvention annuelle (63,34 M€ en 2023), le ministère soutient l'activité de l'IPP et le développement du réseau international. Cette action s'inscrit dans le cadre du plan stratégique et d'une convention financière qui lie le ministère et l'IPP. Le plan stratégique 2019-2023 a entraîné la signature d'une convention pour la période 2020-2024 et le plan stratégique « Pasteur 2030 » a entraîné la signature d'une nouvelle convention en 2025.	1	Cet appel à projet (AAP) soutient les associations du champ de la culture scientifique. Il s'inscrit dans le cadre de la stratégie ministérielle du dialogue entre science et société, prévue par la loi de programmation de la recherche (LPR) en date du 24 décembre 2020 et complétée par la feuille de route « Science avec et pour la Société » de 2021. 25 associations ont bénéficié d'un financement en 2023 pour un montant total de 575 k€ soit un montant moyen de 23 k€/association. Les montants sont en réalité variables (de moins de 10 k€ à 70 k€).	1
Atteinte des résultats eu égard aux objectifs définis	Les objectifs sont définis dans le plan stratégique et repris dans la convention financière. Toutefois, le ministère n'a pas précisé l'atteinte des résultats eu égard aux objectifs définis.	0	Le ministère indique que, en 2023, la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche a fixé plusieurs axes prioritaires à mettre en œuvre dans le cadre de la politique publique science et société. Ces priorités ont été répercutées dans le choix des projets financés en 2023. Le ministère précise que 60 % des projets financés répondaient simultanément à au moins deux des quatre objectifs.	1

Annexe IV.A

	Institut Pasteur de Paris (IPP)		AAP « Associations »	
Existence et prise en compte de cofinancements	Le ministère indique la part de la subvention annuelle consacrée à l'activité générale (soit 55,7 M€) représente 17 % de l'ensemble des produits. Il n'a pas précisé s'agissant de la part de la subvention allouée au développement du réseau international (soit 7,6 M€). Le financement de l'IPP repose sur les dons et mécénats perçus, le ministère indique être attentif à leur trajectoire.	1	L'AAP précise que la subvention du ministère ne peut excéder 70 % du projet. Toutefois, le ministère n'a pas communiqué à la mission ni le montant ni la nature des cofinancements. L'étude par la mission du dispositif en faveur de la culture scientifique porté par le ministère e la culture (P361) permet d'identifier au moins 4 associations financées par les deux programmes en 2023 soit 16 % des associations financées par le P172 et 44 % des structures financées par le 361.	0
Processus d'attribution de la subvention		1		6
Organisation du processus (notamment centralisation ou déconcentration)	L'organisation est 100 % centralisée.	1	L'organisation est 100 % centralisée dans le cadre de l'AAP.	1
Publicité du guichet de financement	Non applicable		L'AAP annuel fait l'objet d'une publication et d'une diffusion auprès des acteurs de la culture scientifique (site du ministère, réseaux sociaux, infolettre).	1
Transparence des critères de sélection	Non applicable		Le contenu de l'AAP à projet précise les critères de sélection et la notation de chacun.	1
Critères de sélection (notamment la situation financière des associations)	Non applicable		Les trois catégories de critères sont la qualité scientifique et la pertinence du projet ; l'organisation, le budget et la réalisation du projet ; les objectifs et impacts. Le ministère ne prend pas en compte le niveau de trésorerie de l'association.	1
Sélectivité des projets (Montants distribués / montants demandés, en crédits de paiement)	Non applicable		Le taux de sélectivité est de 18 % en 2023 contre 34 % en 2019. Le nombre de projets déposés a progressé de 126 % quand le montant accordé a augmenté de 19 %.	1
Renouvellement des associations	Non applicable		En 2023, 52 % des associations retenues n'avait pas été lauréate en 2022.	1

Annexe IV.A

	Institut Pasteur de Paris (IPP)		AAP « Associations »	
Conventionnement		1		1
Formalisation des relations aux associations conforme à la réglementation	Convention financière annuelle reconductible quatre fois, visée par le CBCM.	1	Des conventions sont signées.	1
Objectifs et résultats attendus et devant être atteints par l'association précisément définis	La convention précise les objectifs (en application du plan stratégique). Une annexe détaille les indicateurs (21 pour la convention 2020-2024) sans qu'une cible soit toutefois fixée.	0	Des objectifs et indicateurs sont définis. Ils sont cependant définis à l'initiative seule de l'association au moment du dépôt de sa demande de subvention.	0
Contrôle		4		1
Existence d'une procédure de contrôle interne	Le ministère n'a pas répondu sur ce point. Toutefois il indique que l'IPP produit annuellement une note d'évaluation des conditions de réalisation des objectifs définis dans le plan stratégique. Il produit un rapport financier, technique et scientifique sur l'utilisation de la part de subvention allouée au réseau international. Le suivi de l'IPP se traduit par plusieurs réunions auxquelles la direction générale de la recherche et de l'innovation (DGRI) et la direction du budget (DB) participent (conseil d'administration, pré-conseil d'administration).	1	Le ministère indique que le contrôle est assuré par une gestionnaire au sein du département science et société sans préciser.	0
Vérification par l'administration des obligations légales (contrat d'engagement républicain, publication des documents financiers)	Le ministère a répondu par l'affirmative sur ce point.	1	Le ministère indique que les bilans financiers et comptables annuels de l'association porteuse du projet et du projet, sont systématiquement demandés, quel que soit le seuil.	1

Annexe IV.A

	Institut Pasteur de Paris (IPP)		AAP « Associations »	
Vérification par l'administration de l'atteinte des objectifs avant mise en paiement	Le ministère indique que la transmission de la note d'évaluation des objectifs et indicateurs N-1 peut conditionner le versement de l'intégralité de la subvention annuelle conformément à l'article 6 de la convention financière. De même que, la transmission du rapport financier, technique et scientifique relatif à l'utilisation de la subvention du ministère à destination du réseau international des instituts Pasteur conditionne le 2 ^e versement de la subvention annuelle.	1	Non, le paiement est versé en une fois et en intégralité au début du projet en raison des faibles montants de subventionnement.	0
Vérification par l'administration des montants et de la nature des dépenses avant mise en paiement	Le ministère a répondu par l'affirmative sans détailler.	0,5	Ces éléments sont examinés lors de la phase d'instruction.	0
Vérification par l'administration des cofinancements et éventuels surfinancements avant la mise en paiement	Le ministère a répondu par l'affirmative sans détailler.	0,5	Le contrôle est effectué mais seulement <i>a posteriori</i> lors du bilan final et de la communication des comptes.	0
Impact et effectivité du contrôle (mesuré par des retraits d'AE)	Le ministère n'a pas répondu sur ce point. La subvention n'a connu qu'une faible modulation sur la période (61,98 M€ en 2019 contre 63,34 M€ en 2023).	0	Pas d'impact	0
Évaluation		0		1
Existence d'une évaluation interne du dispositif	Le ministère n'a pas répondu sur ce point.	0	Oui au sein du département sur la base des bilans demandés à chaque association.	1
Le cas échéant, recommandations mises en œuvre	S.O. au vu du point précédent.		Le ministère n'a pas répondu sur ce point.	0
Existence d'une évaluation externe du dispositif	Le ministère n'a pas répondu sur ce point.	0	Le ministère n'a pas répondu sur ce point.	0
Note globale dispositifs recherche		8/14		11/20

Source : Mission d'après les fiches dispositifs transmises par le RPROG. Légende : Sans objet (S.O.)

Annexe IV.A

Tableau 12 : Analyse des dispositifs du programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables »

	Dispositifs d'hébergement d'urgence	
Critères d'analyse des dispositifs	Commentaires	Note attribuée par la mission
Pertinence du dispositif		1,5
Définition d'une stratégie de financement	La stratégie de financement d'associations par la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) vise à lutter contre le sans-abrisme, en mettant en œuvre la stratégie du « Logement d'abord », énoncée par le président de la République le 11 septembre 2017. Elle se construit autour de trois axes : ▪ veille sociale : repérer, aller vers et orienter les personnes sans abri ; ▪ hébergement d'urgence et CHRS : mettre à l'abri dans l'hébergement et accompagner vers l'insertion ; ▪ logement adapté : insérer par le logement. Le parc d'hébergement sert également d'autres objectifs de politique publique : prévention des troubles à l'ordre public (lutte contre les campements, les squats), protection des femmes victimes de violences conjugales. D'après les données de la DIHAL, les associations représentent une part majoritaire des gestionnaires de CHRS (88 % des personnalités juridiques et 86 % des crédits en 2023) et des hébergements d'urgence hors CHRS (78 % des personnes juridiques et 85 % des crédits en 2023).	1

Annexe IV.A

	Dispositifs d'hébergement d'urgence	
Atteinte des résultats eu égard aux objectifs définis	Le rapport annuel de performance fixe deux objectifs et trois indicateurs au programme, décrits au tableau ci-dessous. Il en ressort que les cibles des deux indicateurs relatifs à la qualité de service (« Part de logements sociaux attribués à des ménages sans domicile » et « Taux de réponse positive du service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO) aux demandeurs d'hébergement ») ont été atteints en 2023. L'indicateur relatif à la gestion (suivi de la contractualisation pluriannuelle entre les opérateurs locaux et l'État) présente des résultats plus mitigés, la cible étant atteinte en montant mais pas en nombre de contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens. Il est à noter que cet indicateur de gestion n'est pas un indicateur d'efficience, et que le coût d'une place ne fait pas l'objet d'un suivi. Sur les indicateurs communiqués par la DIHAL : ▪ les objectifs ne sont pas adossés à des cibles chiffrées à atteindre ; ▪ certains résultats sont analysés sans présenter d'indicateurs permettant d'apprécier leur atteinte. D'autres présentent des indicateurs chiffrés ; ▪ seul l'objectif « Poursuivre la mise en place du Service public de la rue au logement » est doté d'indicateurs de maîtrise budgétaire. La mission constate ainsi que s'il existe un suivi chiffré, il n'existe pas d'indicateur d'efficience, et pas de lien entre le suivi macro et le suivi micro. À l'heure actuelle, les objectifs ne sont pas déclinés au niveau des conventions avec les structures d'hébergement.	0,5
Existence et prise en compte de cofinancements	La DIHAL manque de vision sur les cofinancements. L'enquête nationale des coûts (ENC) permet d'estimer en partie les cofinancements reçus par les organismes gestionnaires, mais elle porte seulement sur une assiette de 1,3 Md€.	0
Processus d'attribution de la subvention		3,5
Organisation du processus (notamment centralisation ou déconcentration)	D'après la DIHAL, en 2023, 99,3 % des financements aux associations sont alloués par le niveau déconcentré, contre 0,7 % par le niveau central. La DIHAL mène des dialogues stratégiques et de gestion semestriels avec les services déconcentrés	1
Publicité du guichet de financement	En fonction des dispositifs, une publicité existe. Ainsi, les CHRS fonctionnent par AAP au niveau déconcentré, tandis que pour les dispositifs hors CHRS, les modalités sont variables ne garantissant pas une publicité systématique	0,5
Transparence des critères de sélection	La transparence des critères de sélection découle des modalités décrites <i>supra</i> . Les dispositifs fonctionnant de gré à gré ne peuvent garantir une transparence des critères de sélection.	0,5

Annexe IV.A

	Dispositifs d'hébergement d'urgence	
Critères de sélection (notamment la situation financière des associations)	Les CHRS sont créés à la suite d'une procédure d'appels à projets au niveau déconcentré, pour une durée de 15 ans avec renouvellement subordonné à une évaluation de la qualité des prestations délivrées. La sélection des associations gérant des dispositifs hors CHRS n'est pas cadrée par instruction de l'administration centrale aux services déconcentrés. Selon les cas, les places ont été ouvertes à la faveur d'appels à projet ou de procédures de gré à gré. Ces modalités sont plus souples que celles des CHRS, puisqu'il s'agit d'établissements financés par subventions. Dans sa réponse au questionnaire de la mission, la DIHAL évoque comme critères de sélection : la qualité des conditions de prise en charge ; le professionnalisme et la robustesse des opérateurs ; les coûts proposés dans les budgets prévisionnels.	0,5

Annexe IV.A

	Dispositifs d'hébergement d'urgence	
Prix des places et frais de siège	Pour les CHRS, les dépenses de fonctionnement sont prises en charge par l'État sous la forme d'une dotation globale de fonctionnement (DGF) calculée en fonction d'un coût par place. Pour ces structures, le coût moyen a augmenté de 6,50 % entre 2022 et 2023, de 15 691 € à 16 711 € par an. L'écart entre le coût / place minimum et le coût / place maximum est de 1 à 13 en 2023 : 4 262 € en coût minimum, 55 156 € en coût maximum. La DIHAL reconnaît que les tarifications des CHRS ne reposent à l'heure actuelle pas sur une base entièrement objectivée. La DIHAL a annoncé avoir engagé une réforme de la tarification des CHRS, en fonction de critères donnés (localisation, statut d'occupation, nombre de places, type de publics accueillis), qui sera accompagnée par une homogénéisation des prestations (taux d'encadrement, accompagnement). S'agissant des frais de siège des organismes gérant des ESSMS (dont les CHRS), ils sont prévus par l'article L. 314 7 du code de l'action sociale et des familles. Dans son rapport de 2024 sur les relations entre l'État et les gestionnaires de structures d'hébergement, la Cour des comptes critique les frais de siège sur les points suivants : la fixation des frais de siège fait l'objet d'une instruction spécifique et lourde compte tenu des organisations internes différenciées des différentes associations, les frais de siège peuvent varier d'une association à l'autre sans refléter leur efficacité. Aucune doctrine de l'administration centrale ne cadre l'établissement des frais de siège. La tarification des frais de siège ne s'applique qu'aux ESSMS et ne s'applique donc pas aux hébergements d'urgence hors CHRS. S'agissant des hébergements d'urgence hors CHRS, le coût moyen a augmenté de 5,40 % entre 2022 et 2023, de 11 055 € à 11 652 € par an. L'écart entre le coût / place minimum et le coût / place maximum est de 1 à 31 en 2023 : 1 667 € en coût minimum, 51 250 € en coût maximum. Le coût moyen moins élevé de l'hébergement d'urgence hors CHRS s'explique, d'après la DIHAL, par un moindre accompagnement social. Toutefois, les variations des coûts n'ont pu être pleinement expliquées à la mission sur le sujet, hormis le facteur immobilier mis en avant par la DIHAL.	0,5
Sélectivité des projets (Montants distribués / montants demandés, en crédits de paiement)	La DIHAL ne dispose pas de données sur la sélectivité des financements attribués à la date de la mission, dans l'attente d'une dématérialisation du processus de subvention.	0
Renouvellement des associations	95 % des associations financées en 2023 par le programme 177 étaient déjà financées en 2022. D'après la DIHAL, le faible taux de renouvellement s'explique par la « continuité de la politique publique ». Toutefois, la Cour des comptes, dans son rapport de 2024 relatif aux relations entre l'État et les gestionnaires de structures d'hébergement, souligne la captivité de l'État vis-à-vis de certains acteurs.	0,5
Conventionnement		1,5

Annexe IV.A

	Dispositifs d'hébergement d'urgence	
Formalisation des relations aux associations conforme à la réglementation	S'agissant des associations qui reçoivent des financements au titre de la tarification, les relations entre l'État et les associations sont formalisées par un arrêté de tarification et des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens. S'agissant des associations qui reçoivent des financements sous forme de subventions, les relations sont formalisées par des arrêtés de subventions (pour les financements inférieurs à 23 000 €) ou par des conventions annuelles ou pluriannuelles.	1
Objectifs et résultats attendus et devant être atteints par l'association précisément définis	Ces conventions comportent des objectifs et des indicateurs. Comme indiqué <i>supra</i>, ceux-ci ne sont pas harmonisés tant pour les CHRS que pour l'hébergement d'urgence hors CHRS. Dans une optique d'homogénéité et de renforcement du pilotage, la DIHAL a engagé un travail de convention-type, dotée d'indicateurs harmonisés et de modalités de suivies resserrées.	0,5
Contrôle		2

Annexe IV.A

	Dispositifs d'hébergement d'urgence	
Existence d'une procédure de contrôle interne	La DIHAL a décrit trois modalités de contrôle des financements aux associations à la mission : ▪ le contrôle des obligations légales de l'association ; ▪ les dialogues de gestion annuels entre les services déconcentrés de l'État et les gestionnaires. Il est à noter que la Cour des comptes porte un regard critique sur le dialogue de gestion mené par les services de l'État avec certaine association (cf. l'exemple de Coallia). Dans son rapport de 2024 susmentionné, elle préconise une revue systématique des résultats de chaque indicateur des conventions lors des dialogues de gestion, alimentée par des contrôles ciblés de la qualité et de l'exactitude du recueil des indicateurs. Elle recommande également de développer les dialogues de gestion au niveau des principales associations gestionnaires au niveau national, en complément du seul niveau déconcentré, afin en particulier de disposer d'une vision globale de leur situation financière et de vérifier leur solidité avant de leur confier de nouvelles activités ; ▪ le contrôle et l'inspection des CHRS et centres d'hébergement d'urgence hors CHRS par les missions régionales et interdépartementales d'inspection, de contrôle et d'évaluation (MRIICE). La Cour des comptes, dans son rapport de 2024 relatif aux relations entre l'État et les gestionnaires de structures d'hébergement, souligne que le mode de pilotage par l'État par le biais de subventions annuelles mobilise « <i>sur des tâches bureaucratiques des effectifs déconcentrés qui auraient été mieux employés au contrôle des organismes et à la construction de partenariats efficaces dans la durée</i> » et « <i>représente en pratique et de manière récurrente une lourdeur administrative forte pour les services de l'État et les organismes gestionnaires</i> ». Il est à noter que la Cour des comptes estime que « <i>l'État ne s'est pas [...] doté des principes directeurs, des effectifs ou encore des outils de suivi permettant un contrôle de la réalité et de la qualité de la prestation rendue</i> ». Elle souligne « <i>l'absence d'une politique de contrôle tant des établissements d'hébergements que de leurs organismes gestionnaires</i> » et « <i>le faible nombre de contrôles</i> ». Or la Cour souligne que le peu de contrôles qui ont été menés ont démontré leur importance et leur utilité (récupération d'excédents, voire fermeture de centres ou mise en examen de gestionnaires).	0,5
Vérification par l'administration des obligations légales (contrat d'engagement républicain, publication des documents financiers)	La DIHAL indique que ces obligations légales sont systématiquement vérifiées.	1

Annexe IV.A

	Dispositifs d'hébergement d'urgence	
Vérification par l'administration de l'atteinte des objectifs, des montants et de la nature des dépenses, des cofinancements et éventuels surfinancements avant mise en paiement	Les subventions versées par le programme 177 sont versées pour opérer une mission de service public, versées après service fait. La DIHAL précise que lorsque des excédents sont identifiés en N+1 sur une subvention perçue en année N, ils sont déduits de la subvention de l'année N. La Cour des comptes, dans son rapport de 2024 indique que la vérification de l'effectivité du service fait est « <i>non réalisée en détail</i> ».	0,5
Impact et effectivité du contrôle (mesuré par des retraits d'AE)	La DIHAL indique qu'un contrôle peut amener à une reprise de financements ou à leur cessation. Elle n'a toutefois pas transmis à la mission de données sur le montant des subventions retirées en 2022 et 2023.	0
Évaluation		1,5
Existence d'une évaluation interne du dispositif	Les dispositifs bénéficient d'évaluation de divers ordres (évaluation des CHRS avant renouvellement, évaluation des conventions, etc.)	0,5
Le cas échéant, recommandations mises en œuvre	La DIHAL envisage d'introduire des indicateurs d'évaluation dans les formats-types des conventions.	0
Existence d'une évaluation externe du dispositif	Rapport de la Cour des comptes relatif aux relations entre l'État et les gestionnaires de structures d'hébergement (2024) ainsi que plusieurs rapports de la Cour des comptes consacrés aux structures (Coallia, le Secours catholique - Caritas France)	1
Coûts de gestion	Les effectifs dédiés à la gestion du dispositif « accueil-hébergement-insertion » s'élèvent à 602 ETPT dans les services déconcentrés de l'État en 2023. Ces effectifs ne sont pas dédiés au financement d'associations, puisque des organismes présentant d'autres formes juridiques sont également présents sur ce champ de politique publique. La Cour des comptes, dans son rapport de 2024 relatif aux relations entre l'État et les gestionnaires de structures d'hébergement, souligne que le mode de pilotage par l'État par le biais de subventions annuelles mobilise « <i>sur des tâches bureaucratiques des effectifs déconcentrés qui auraient été mieux employés au contrôle des organismes et à la construction de partenariats efficaces dans la durée</i> » et « <i>représente en pratique et de manière récurrente une lourdeur administrative forte pour les services de l'État et les organismes gestionnaires</i> ».	0,5
Note globale dispositifs d'hébergement d'urgence		10,5/20

Source : Mission.

Annexe IV.A

Tableau 13 : Analyse des dispositifs du programme 182 « Protection judiciaire de la jeunesse »

	Financement du SAH	
Critères d'analyse des dispositifs	Commentaires	Note attribuée par la mission
Pertinence du dispositif		2,5
Définition d'une stratégie de financement	Le financement est borné par la tarification, ainsi que par une circulaire annuelle relative aux campagnes budgétaires des établissements et services concourant à la mission de protection judiciaire de la jeunesse. Cette circulaire dresse un cadrage budgétaire, à la fois sur le plan global (crédits disponibles du programme et sous-jacents) et au niveau des paramètres de la tarification; elle liste les orientations dites « politiques » qui incluent tant des consignes liées à la politique publique (comme le développement de manière pérenne des mesures alternatives aux poursuites) que des politiques transverses (électrification du parc automobile, rénovation énergétique des bâtiments) et des sujets plus techniques (systématisation des dialogues de gestion avec les associations gestionnaires, régularisation des paiements au douzième en cas de sous-activité). Elle ne fixe pas d'objectifs chiffrés de performance en regard des moyens alloués.	1
Atteinte des résultats eu égard aux objectifs définis	La DPJJ suit trois indicateurs : délais moyens de prise en charge des services d'investigation éducative dans le SAH (objectif non atteint) ; taux d'occupation des centres éducatifs fermés du SAH (objectif non atteint) ; taux d'occupation des centres éducatifs renforcés du SAH (objectif non atteint). La mission note qu'il s'agit d'indicateurs de gestion, qui ne permettent pas d'évaluer la prise en charge des jeunes.	0,5
Existence et prise en compte de cofinancements	Aucun cofinancement n'est sollicité. S'agissant des structures gérant à la fois des jeunes relevant du placement administratif, géré par le conseil départemental, et du placement judiciaire, géré par la DPJJ, la tarification est établie conjointement avec le conseil départemental. Puis chaque financeur finance les places occupées par les jeunes dont il a la charge.	1
Processus d'attribution de la subvention		4
Organisation du processus (notamment centralisation ou déconcentration)	100 % des financements sont alloués par le niveau déconcentré. La circulaire annuelle relative aux campagnes budgétaires des établissements et services concourant à la mission de protection judiciaire de la jeunesse permet un cadrage national. D'après la DPJJ, deux à trois comptes rendus de gestion sont organisés avec chaque direction interrégionale chaque année.	1

Annexe IV.A

	Financement du SAH	
Publicité du guichet de financement	Les créations ou les extensions importantes de capacité d'établissements ou services sociaux et médico-sociaux (ESSMS) sont soumises à appel à projets, accompagné d'un cahier des charges. La DPJJ agit en tant qu'instructeur pour le compte du préfet. Une commission d'information et de sélection composée de membres représentatifs de l'ensemble des acteurs est constituée afin de rendre un avis de classement des projets. Cet avis ne lie toutefois pas l'autorité compétente d'autorisation (préfet de département). Un arrêté préfectoral d'autorisation en tant qu'ESSMS est délivré à la suite de la procédure d'appel à projet, puis un arrêté d'habilitation est délivré spécifiquement pour les établissements et services prenant en charge des mineurs confiés par l'autorité judiciaire.	1
Transparence des critères de sélection	La procédure par appel à projets décrite <i>supra</i> garantit une transparence des critères de sélection.	1
Critères de sélection (notamment la situation financière des associations)	Les financements versés au SAH en plus de la tarification sont : ▪ des aides aux investissements (notamment aux travaux), justifiées pour les cas où des associations ont des difficultés à emprunter ou en substitution du recours à l'emprunt, afin d'éviter que la charge d'intérêts pèse sur la tarification. En 2024, ces subventions peuvent représenter jusqu'à 70 % du montant global des projets immobiliers ; ▪ des aides au démarrage de projets, fixées à 450 000 € pour le financement des phases préparatoires à la construction de centres éducatifs fermés (CEF). Ces financements spécifiques ne sont pas attribués en fonction de critères d'attribution précis. La circulaire 2024 relative aux campagnes budgétaires des établissements et services concourant à la mission de protection judiciaire de la jeunesse fixe comme priorité la transition écologique, et la mise en œuvre du décret n° 2019-771 du 23 juillet 2019 relatif aux obligations d'actions de réduction de la consommation d'énergie finale dans des bâtiments à usage tertiaire (dit « décret tertiaire »).	1

Annexe IV.A

	Financement du SAH	
Prix des places et frais de siège	La DPJJ a fourni des écarts de prix de place pour trois types de structures : ▪ hébergement non spécialisé à tarification exclusive. Pour ces structures, le coût moyen a augmenté de 6,32 % entre 2022 et 2023, de 348 € à 370 €. L'écart entre le coût / place minimum et le coût / place maximum est de 1 à 6 en 2023 : 221 € en coût minimum, 1 382 € en coût maximum. La DPJJ explique cette volatilité par le dispositif accueil individualisé (DASI), structure expérimentale pour la prise en charge de jeunes radicalisés, qui prévoit un placement individualisé pour éviter tout contact entre les mineurs poursuivis pour des faits en lien avec la radicalisation violente ; ▪ centres éducatifs renforcés (CER). Pour ces structures, le coût moyen a augmenté de 5,19 % entre 2022 et 2023, de 693 € à 729 €. L'écart entre le coût / place minimum et le coût / place maximum est de 1 à 2 en 2023 : 456 € en coût minimum, 945 € en coût maximum. La DPJJ explique cette volatilité par un CER bénéficiant d'un organigramme renforcé au vu de son implantation ; ▪ centres éducatifs fermés (CEF). Pour ces structures, le coût moyen a augmenté de 4,47 % entre 2022 et 2023, de 693 € à 729 €. L'écart entre le coût / place minimum et le coût / place maximum est de 1 à 2 en 2023 : 456 € en coût minimum, 945 € en coût maximum. La DPJJ explique cette volatilité par le CEF de Marseille, qui subit régulièrement des réductions de capacité et / ou des périodes de suspension. La DPJJ indique que le coût à la place du secteur associatif est du même ordre que celui du secteur public comparable. S'agissant des frais de siège du SAH, ceux-ci sont fixés par le financeur principal, puis répartis entre financeurs. Ces frais font l'objet d'une négociation avec l'association, sans cadre prédéfini. Certaines associations bénéficient ainsi d'une prise en charge des frais de siège supérieure à d'autres	0
Sélectivité des projets	Le niveau de concurrence sur les appels à projets est variable selon la PJJ : le nombre d'associations candidates peut varier entre 1 et 6, selon le niveau d'exigence des critères. Il est à noter que l'autorisation est délivrée pour une durée illimitée. Par ailleurs, les reprises de structures existantes par d'autres associations, en cas de défaillance de l'association gestionnaire, ne font pas l'objet d'un appel à projets. Le degré de sélectivité dans la durée n'est donc pas assuré.	0
Renouvellement des associations	Toutes les associations financées en 2023 étaient financées en 2022. La DPJJ le justifie par le fait que l'autorisation est délivrée pour une durée illimitée pour les établissements et services prenant en charge exclusivement des mineurs confiés par l'autorité judiciaire au civil et au pénal	0
Conventionnement		1,5

Annexe IV.A

	Financement du SAH	
Formalisation des relations aux associations conforme à la réglementation	Les relations entre l'État et les associations sont formalisées par une convention et un arrêté de tarification. Des événements peuvent diminuer ou augmenter la dotation aux établissements suite à une baisse ou une hausse d'activité temporaire ou à une subvention finançant des travaux à travers un plan pluriannuel d'investissement.	1
Objectifs et résultats attendus et devant être atteints par l'association précisément définis	Les conventions examinées par la mission dans le domaine du SAH ne comprennent pas d'indicateurs de performance. Seule l'activité (relevés mensuels) fait l'objet de remontées aux services de la PJJ. Une convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens a été mise en place avec une association, dans le champ spécifique du handicap. La mission note que cette convention présente des objectifs pour chaque centre, assortis d'actions détaillées et d'échéances. Un dialogue de gestion, sous la forme d'un comité de suivi semestriel, est prévu de manière précise sur les plans financier et pédagogique.	0,5
Contrôle		3,5
Existence d'une procédure de contrôle interne	Outre les enjeux de maîtrise des risques opérationnels (non analysés dans le présent cadre), la DPJJ exerce ses contrôles dans le cadre des procédures d'autorisation, d'habilitation et de tarification annuelle. La tarification s'effectue dans le cadre d'une procédure contradictoire et selon une temporalité prévue par le code de l'action sociale et des familles.	1
Vérification par l'administration des obligations légales (contrat d'engagement républicain, publication des documents financiers)	La DPJJ ne fait pas signer le contrat d'engagement républicain au SAH. Elle ne vérifie pas non plus la publication des comptes par les associations bénéficiant de plus de 153 000 € de financements publics.	0
Vérification par l'administration de l'atteinte des objectifs avant mise en paiement	L'autorité de tarification vérifie que l'activité prévisionnelle cible définie lors de dialogue de gestion est atteinte.	1
Vérification par l'administration des montants et de la nature des dépenses avant mise en paiement	Sur la base d'une analyse du compte administratif, l'autorité de tarification valide tout ou partie des dépenses soumises dans ce cadre (possibilité de rejet de dépenses non fondées, exorbitantes ou non opposables, par le financeur), et assure le versement de produits de tarification à hauteur du montant des charges validées, sur la base des standards de tarification communiqués annuellement.	1
Impact et effectivité du contrôle (mesuré par des retraits d'AE)	La DPJJ indique qu'un contrôle identifiant des dysfonctionnements peut entraîner une suspension d'activité et ainsi diminuer les financements. Dans le cas d'une subvention qui n'aurait pas été entièrement utilisée, l'administration procède à un titre de recette. La DPJJ n'a toutefois pas fourni de données consolidées sur les réductions de subventions réalisées suite à contrôle en 2022 ou 2023.	0,5
Évaluation		1,5

Annexe IV.A

	Financement du SAH	
Existence d'une évaluation interne du dispositif	La DPJJ a mis en place des outils d'évaluation interne de ses dispositifs via son service des études, de la recherche et de l'évaluation (SEREV).	1
Le cas échéant, recommandations mises en œuvre	Non noté faute d'éléments disponibles	
Existence d'une évaluation externe du dispositif	D'après les informations transmises par la PJJ, aucune évaluation externe spécifique au SAH dans son ensemble n'a été produite Toutefois, en application du code de l'action sociale et des familles (article L. 312-8), chaque ESSMS doit faire l'objet d'une évaluation quinquennale, réalisée par un organisme accrédité sur la base d'un référentiel et d'une méthodologie arrêtés par la Haute Autorité de Santé (HAS).	0,5
Note globale dispositif protection judiciaire de la jeunesse		13/19

Source : Mission d'après les fiches transmises par les RPROG.

Annexe IV.A

Suite du tableau P182

	Subventionnement aux associations	
Critères d'analyse des dispositifs	Commentaires	Note attribuée par la mission
Pertinence du dispositif		1,5
Définition d'une stratégie de financement	La note du 24 novembre 2017 relative aux modalités d'inscription de la protection judiciaire de la jeunesse au sein des politiques publiques constitue le cadre de référence pour guider la politique de subvention de la DPJJ. Ce dispositif fait l'objet de déclinaisons stratégiques annuelles sur les exercices 2021 2023, axées sur la justice de proximité. Pour 2023, elles prennent la forme « d'orientations missions pour l'utilisation des crédits justice de proximité » par note de la DPJJ du 24 février. La mission considère que l'exercice n'est pas cadré en 2023 (mais l'est en 2022) et il ne laisse que très peu de marges de manœuvre aux services déconcentrés.	0,5
Atteinte des résultats eu égard aux objectifs définis	Les objectifs sont définis partenaire par partenaire, en fonction des missions de l'association. Ils sont assortis d'indicateurs. Selon la DPJJ, l'évaluation de ces indicateurs se fait chaque année lors de réunions de bilan entre la DPJJ et ses partenaires. La mission a analysé trois conventions pluriannuelles d'objectifs. Elle note que les indicateurs sont des indicateurs d'activité, et non des indicateurs de qualité de service ou d'efficacité. En outre, l'adéquation entre les moyens alloués et les priorités de la DPJJ n'est pas vérifiée à la date de la mission.	0,5
Existence et prise en compte de cofinancements	La DPJJ n'a pas de cible de cofinancement ni de mesure de la part prise par les cofinanceurs dans son action. Toutefois, la DPJJ indique avoir connaissance de cofinancement projet par projet. Les autres financeurs cités sont le ministère de la culture, des sports, l'agence du service civique.	0,5
Processus d'attribution de la subvention		1,5

Annexe IV.A

	Subventionnement aux associations	
Organisation du processus (notamment centralisation ou déconcentration)	Dans le cadre de son subventionnement aux associations, la DPJJ soutient, au niveau central, 42 associations, unions et fédérations partenaires en 2023. Cela représente 1,15 M€, soit 14 % du montant total du dispositif. 86 % des fonds sont, eux, attribués par le niveau déconcentré. Il est toutefois à noter, en ce qui concerne particulièrement les crédits de justice de proximité, que lorsque le montant d'un projet dépasse 50 000 €, une validation préalable par l'administration centrale est requise afin d'assurer une cohérence nationale et un pilotage stratégique des ressources allouées. D'après la DPJJ, les montants dont disposent les interrégions font l'objet d'un dialogue de gestion. La DPJJ souligne que les rapports d'activité des services déconcentrés ne permettaient pas de comparer les actions des interrégions entre elles. Pour pallier cette difficulté, la DPJJ a indiqué à la mission que pour les rapports stratégiques d'activité (RSA) 2024, trois thématiques ou politiques publiques prioritaires sont imposées, pour pouvoir compiler les contenus de ces rapports. Cette harmonisation apparaît trop récente pour que des conclusions puissent être tirées quant à son efficacité.	0,5
Publicité du guichet de financement	Le programme finance ponctuellement des associations sur la base d'appels à projets ou d'appels à manifestation d'intérêt. Par ailleurs, la DPJJ indique que sur initiative locale, des directions territoriales ou interrégionales peuvent formaliser des procédures de sélection des projets financés.	0
Transparence des critères de sélection	La majeure partie (sans qu'un pourcentage puisse être établi) des subventions aux associations de la DPJJ sont attribuées de gré à gré ne garantissant pas une transparence des critères de sélection.	0
Critères de sélection (notamment la situation financière des associations)	D'après la DPJJ, les critères retenus pour un partenariat sont les suivants : compatibilité des valeurs de l'association avec les missions de la DPJJ ; compétence de l'association ; pour les partenariats nationaux, associations reconnues comme étant des références dans leur domaine ; capacité de l'association à rechercher et gérer d'autres sources de financements complémentaires et alternatifs ; le cas échéant, adéquation du projet de l'association avec le cadrage national. Au niveau déconcentré, d'après la DPJJ prévalent par ailleurs des critères de qualité et de réalisme des projets, de compétence et de probité des intervenants, et de modération des budgets	1
Sélectivité des projets	La DPJJ n'a pas transmis de taux de sélectivité des dossiers à la mission.	0
Renouvellement des associations	La DPJJ n'a pas fourni à la mission de données sur le renouvellement des associations financées.	0
Conventionnement		2
Formalisation des relations aux associations conforme à la réglementation	La PJJ indique que les partenariats nationaux font l'objet de conventions tout comme les partenariats déconcentrés au-delà de 23 000 €.	1
Objectifs et résultats attendus et devant être atteints par l'association précisément définis	Les conventions comportent en annexe des objectifs et des indicateurs permettant de mesurer leur atteinte.	1
Contrôle		3,5

Annexe IV.A

	Subventionnement aux associations	
Existence d'une procédure de contrôle interne	La DPJJ indique que chaque convention prévoit la réalisation d'un bilan pour chaque année couverte par la convention.	1
Vérification par l'administration des obligations légales (contrat d'engagement républicain, publication des documents financiers)	La DPJJ ne fait pas signer le contrat d'engagement républicain aux associations avec lesquelles elle conventionne. Elle ne vérifie pas non plus la publication des comptes par les associations bénéficiant de plus de 153 000 € de financements publics.	0
Vérification par l'administration de l'atteinte des objectifs avant mise en paiement	Le versement de la subvention est conditionné à la production de documents (notamment le rapport annuel d'activité et le rapport du commissaire aux comptes), à la bonne réalisation des actions identifiées dans la convention et à la conclusion d'un bilan positif.	1
Vérification par l'administration des montants et de la nature des dépenses avant mise en paiement	Un contrôle d'adéquation entre les dépenses engagées et les actions réalisées est opéré sur la base des documents financiers et de bilan fournis.	1
Vérification par l'administration des cofinancements et éventuels surfinancements avant la mise en paiement	La DPJJ a répondu par la négative.	0
Impact et effectivité du contrôle (mesuré par des retraits d'AE)	la DPJJ indique qu'aucune subvention n'a été réduite suite à contrôle en 2022 ou 2023. Elle a toutefois fourni deux exemples de réductions voire de suppressions de subventions en 2024.	0,5
Évaluation		0
Existence d'une évaluation interne du dispositif	La DPJJ indique qu'il n'y pas de démarche d'évaluation interne.	0
Le cas échéant, recommandations mises en œuvre	Sans objet au vu du point précédent.	
Existence d'une évaluation externe du dispositif	La DPJJ a répondu par la négative.	0
Note globale dispositif protection judiciaire de la jeunesse		8,5/19

Source : Mission d'après les fiches transmises par les RPROG.

Annexe IV.A

Tableau 14 : Analyse des dispositifs du programme 209 « Solidarités à l'égard des pays en développement »

	Comité des subventions		Initiative ONG		Centre de crise et de soutien (CDCS)	
Critères d'analyse des dispositifs	Commentaires	Note attribuée par la mission	Commentaires	Note attribuée par la mission	Commentaires	Note attribuée par la mission
Pertinence du dispositif		0,5		2,5		1
Définition d'une stratégie de financement	Le ministère indique qu'il n'y pas de stratégie de financement.	0	Le financement aux associations s'inscrit dans le cadre de la loi 2021 et le document d'orientation stratégique du ministère pour 2023-2027. Le dispositif cible au moins 50 % d'aide publique au développement vers les pays moins avancés (PMA). Le dispositif valorise l'initiative des associations. Le dispositif est ouvert aux associations françaises et de droit local.	1	Le financement aux associations s'inscrit dans la stratégie humanitaire de la France (stratégie 2018-2022 puis 2023-2027).	1
Atteinte des résultats eu égard aux objectifs définis	Le ministère n'a pas répondu sur ce point.	0	Les objectifs découlent du conseil présidentiel pour le développement de 2023. Le ministère considère qu'ils sont atteints (10 objectifs pour lesquels des projets ont été financés).	1	Le financement s'inscrit dans les grandes orientations du Ministère sur les zones d'intervention. Une programmation annuelle est validée par le cabinet. Le ministère n'a pas indiqué l'atteinte des résultats.	0
Existence et prise en compte de cofinancements	Règle de financement par projet à hauteur de 30 %. Le ministère n'a pas fourni d'information sur les autres financeurs.	0,5	Une limite à 80 % de financement par l'Agence française de développement (AFD) et le ministère est fixée.	0,5	Pas de cible de cofinancement	0

Annexe IV.A

	Comité des subventions		Initiative ONG		Centre de crise et de soutien (CDCS)	
Processus d'attribution de la subvention		1,5		5,5		5
Organisation du processus (notamment centralisation ou déconcentration)	Seule l'administration centrale est compétente.	1	La gestion est déléguée à l'AFD mais forte implication de l'administration centrale dans l'instruction et le choix	1	100% centrale	1
Publicité du guichet de financement	Non	0	L'appel à manifestation d'intérêt (AMI) est publié par l'AFD et approuvé par arrêté du ministre.	1	Oui pour l'appel à projet appel à projets « innovation humanitaire » (APIH) sinon les subventions sont attribuées en fonction des réponses à apporter aux crises.	1
Transparence des critères de sélection	Non	0	L'AMI est rendu public avec l'objectif principal des intentions de projet : i) l'égalité femmes-hommes, la transformation des rapports sociaux de genre et le renforcement des organisations féministes de la société civile, ii) le renforcement de la voix des jeunes et de leur capacité d'action, iii) le climat et la biodiversité, seront privilégiées dans les arbitrages finaux de l'AMI.	1	Oui pour l'appel à projet APIH sinon les subventions sont attribuées en fonction des réponses à apporter aux crises.	1

Annexe IV.A

	Comité des subventions		Initiative ONG		Centre de crise et de soutien (CDCS)	
Critères de sélection (notamment la situation financière des associations)	La sélection des dossiers est opérée par les directions métiers. Le budget est étudié dans le cadre de l'instruction mais le niveau de trésorerie ne semble pas être un critère.	0,5	Les critères d'attribution prennent en compte : l'alignement avec les priorités locales, l'articulation avec la programmation de l'équipe France dans le pays d'intervention, la qualité de la proposition de projet, l'intérêt stratégique de la localisation (ex : Ukraine, Liban, Arménie) et/ou du secteur (voir secteurs mentionnés ci-dessus), la pertinence des activités au regard des besoins, les capacités de mise en œuvre de l'OSC porteuse et sa réputation dans le pays.	1	Le niveau de trésorerie est toujours étudié pour s'assurer de la capacité d'un partenaire à absorber les fonds et de les dépenser de manière redevable.	1
Sélectivité des projets	96 % en 2015. Pas de réponse pour 2019 et 2023	0	35% pour 2023 (non connu pour les autres années)	1	En 2024, en moyenne 53 % des projets présentés au CDCS n'ont pas été financés. Le CDCS indique que des discussions ont lieu entre des associations et le ministère pour faire évoluer les projets dans le sens des priorités identifiées par l'administration.	1
Renouvellement des associations	Le ministère n'a pas répondu sur ce point.	0	Le ministère indique que des nouvelles associations sont retenues. En 2023, 11 % des engagements et 19 % des projets sont nouveaux. Mais le ministère veille à entretenir des relations de long terme avec ses partenaires historiques qui maîtrisent règles de gestion et de redevabilité.	0,5	Le ministère n'a pas répondu sur ce point	0

Annexe IV.A

	Comité des subventions		Initiative ONG		Centre de crise et de soutien (CDCS)	
Conventionnement		1		1,5		2
Formalisation des relations aux associations conforme à la réglementation	Décision attributive pour les subventions inférieures à 23 k€ et convention pour les subventions supérieures 23 k€. En outre, le ministère indique que les directions peuvent établir des conventions pluriannuelles de trois ans, sans montant, permettant de faciliter la demande de subvention l'année suivante sur la base des éléments prévus par la convention et sous réserve de la justification de la bonne utilisation des fonds confiés.	1	Les associations dont les projets sont sélectionnés signent avec l'AFD des conventions de subvention triennale (dans le cadre des conventions « projet ») ou quadriennale (dans le cadre de conventions cadre de partenariat, instrument programmatique innovant du dispositif).	1	Le CDCS a adopté une convention de subvention unique, applicable aux associations quelle que soient leur taille, leur expérience ou leur nationalité.	1
Objectifs et résultats attendus et devant être atteints par l'association précisément définis	Le ministère n'a pas répondu sur ce point.	0	Un « cadre logique » (outil de mesure d'impact) est établi par l'OSC.	0,5	Le CDCS a développé un modèle de cadre de budget et de cadre logique que toutes les associations doivent remplir et qui sont annexés à la convention	1
Contrôle		1		2,5		5
Existence d'une procédure de contrôle interne	Le ministère a répondu par l'affirmative mais sans détailler.	0,5	Le ministère indique que cela relève de la compétence de l'AFD.	0,5	Mise en place d'un contrôle interne financier.	1
Vérification par l'administration des obligations légales (contrat d'engagement républicain, publication des documents financiers)	Le ministère n'a pas répondu ici. Toutefois, le ministère indique que la Direction du pilotage et de la stratégie, sous-direction des moyens et opérateurs vérifie la conformité réglementaire.	0,5	Le ministère indique que cela relève de la compétence de l'AFD.	0,5	Oui	1

Annexe IV.A

	Comité des subventions		Initiative ONG		Centre de crise et de soutien (CDCS)	
Vérification par l'administration de l'atteinte des objectifs avant mise en paiement	Le ministère n'a pas répondu sur ce point.	0	Le ministère indique que cela relève de la compétence de l'AFD.	0,5	Non, le CDCS verse les montants en une tranche pour permettre aux ONG d'engager les frais afférents aux opérations d'urgence.	0
Vérification par l'administration des montants et de la nature des dépenses avant mise en paiement	Le ministère n'a pas répondu sur ce point.	0	Le ministère indique que cela relève de la compétence de l'AFD.	0,5	Oui	1
Vérification par l'administration des cofinancements et éventuels surfinancements avant la mise en paiement	Le ministère n'a pas répondu sur ce point.	0	Le ministère indique que cela relève de la compétence de l'AFD.	0,5	Oui	1
Impact et effectivité du contrôle (mesuré par des retraits d'AE)	Le ministère n'a pas répondu sur ce point.	0	Le ministère n'a pas apporté de réponse sur ce point.	0	Les audits financiers réalisés chaque année conduisent à reprendre des crédits. Par exemple, en 2023, 38,5 M€ ont été audités nécessitant le rappel de 275 k€. En 2024, 27 M€ ont été audités et 643 k€ ont été rappelé soit en raison de sous-consommations, soit en raison de dépenses rendues inéligibles par manque de documentation ou de respect des conditions de financements.	1
Évaluation		0		2,5		2

Annexe IV.A

	Comité des subventions		Initiative ONG		Centre de crise et de soutien (CDCS)	
Existence d'une évaluation interne du dispositif	Le ministère n'a pas répondu sur ce point.	0	Un bilan interne est réalisé par l'AFD et une publication annuelle du bilan est réalisée.	1	Le CDCS mandate chaque année une cinquantaine d'audits financiers et plusieurs évaluations (3 par an) auprès de cabinets indépendants, sélectionnés dans le cadre d'un marché public.	1
Le cas échéant, recommandations mises en œuvre	Le ministère n'a pas répondu sur ce point.	0	Le ministère indique que des recommandations des rapports sont en cours de mise en œuvre.	0,5	Le CDCS n'a pas apporté de réponse sur ce point.	0
Existence d'une évaluation externe du dispositif	Le ministère n'a pas répondu sur ce point.	0	Un rapport de la Cour des comptes et d'un cabinet indépendant.	1	Oui, rapport de la Cour des comptes.	1
Note globale dispositifs solidarité à l'égard des pays en développement		4/20		14,5/20		15/20

Source : Mission d'après les fiches dispositifs transmises par le RPROG

Annexe IV.A

Tableau 15 : Analyse des dispositifs du programme 219 « Sport »

	Lutte contre les violences et discriminations dans le sport		Savoir rouler à vélo		CNOSF/CPSF		ANDES / ANDIIS¹⁷	
Critères d'analyse des dispositifs	Commentaires	Note attribuée par la mission	Commentaires	Note attribuée par la mission	Commentaires	Note attribuée par la mission	Commentaires	Note attribuée par la mission
Pertinence du dispositif		1		1		1		1
Définition d'une stratégie de financement	Le financement aux associations s'inscrit dans le cadre global de la stratégie ministérielle en la matière matérialisée par une convention nationale des violences dans le sport (5 ^e convention en 2024).	1	Le dispositif s'inscrit dans plusieurs priorités de politiques publiques interministérielles (plans vélos, sécurité routière, sport santé, mobilité décarbonée).	1	La direction des sports indique une stratégie de financement toutefois il s'agit d'un dispositif type associations têtes de réseau dont le financement est automatique et obligatoire dans le cadre de conventions triennales.	1	Le financement à ces associations est justifié par la direction des sports comme la nécessité de disposer d'un relais auprès des collectivités.	0
Atteinte des résultats eu égard aux objectifs définis	La direction des sports n'a pas répondu sur ce point.	0	L'atteinte des objectifs n'est pas mesurée car le financement par l'État est jugé trop faible.	0	La direction des sports n'a pas apporté de réponse sur ce point.	0	La direction des sports indique que ces associations apportent leur expertise sur les problématiques locales et sur les sujets liés aux activités physiques et sportives.	0,5

¹⁷ L'ANDES (association nationale des élus en charge du sport) et l'ANDIIS (association nationale des directeurs et des intervenants d'installations et des services des sports) sont des organisations rassemblant, respectivement, les élus et les directeurs de collectivités territoriales en charge du sport.

Annexe IV.A

	Lutte contre les violences et discriminations dans le sport		Savoir rouler à vélo		CNOSF/CPSF		ANDES / ANDIIS ¹⁷	
Existence et prise en compte de cofinancements	Les cofinancements sont présentés comme multiples au vu du secteur et de la taille des associations mais la direction des sports n'a pas transmis de données chiffrées.	0	Les sources de cofinancements sont qualifiées de multiples. L'intervention de l'ANS est plus importante (2 M€ minimum) que celle de la direction des sports (49 k€)	0	La direction des sports indique que l'État ne demande pas de cofinancement.	0	Le programme 219 représente 9 % des financements.	0,5
Processus d'attribution de la subvention		2		1		1		1
Organisation du processus (notamment centralisation ou déconcentration)	Attribution 100 % centralisée	1	La réponse de la direction des sports au questionnaire transmis par la mission ne permet pas à la mission de se positionner.	0	Attribution 100 % centrale	1	Attribution 100 % centralisée.	1
Publicité du guichet de financement	La direction des sports n'a pas directement répondu à la question. Il existe une communication <i>ex post</i> , une fois le choix des bénéficiaires effectué.	0	La direction des sports a répondu que le dispositif n'est pas concerné sur ce point.	0	Non applicable		Non applicable	
Transparence des critères de sélection	La direction des sports n'a pas directement répondu à la question.	0	La direction des sports a répondu que le dispositif n'est pas concerné sur ce point.	0	Non applicable		Non applicable	

Annexe IV.A

	Lutte contre les violences et discriminations dans le sport		Savoir rouler à vélo		CNOSF/CPSF		ANDES / ANDIIS ¹⁷	
Critères de sélection (notamment la situation financière des associations)	La sélection s'effectue sur la base du projet.	0	La sélection se fait sur la base des projets.	0	Non applicable		Non applicable	
Sélectivité des projets	La direction des sports n'a pas répondu sur ce point	0	La direction des sports n'a pas répondu sur ce point	0	Non applicable		Non applicable	
Renouvellement des associations	54 % des associations ayant reçu un financement en 2023 n'avait pas reçu de financement en 2022 dans un contexte de montée en puissance du dispositif avec 26 associations financées en 2023 contre 18 en 2022.	1	Des nouvelles associations ont été financées en 2024 par rapport à 2023.	1	Non applicable		Non applicable s'agissant de 2 associations financées sur le long terme. En outre, la mission constate que les subventions versées à ces deux associations ont connu une forte augmentation entre 2019 et 2023 (+73 %).	
Conventionnement		1,5		0		2		2
Formalisation des relations aux associations conforme à la réglementation	Une convention et vérification du respect du contrat d'engagement républicain.	1	Des conventions depuis 2024.	0	Une convention triennale et des plans actions et bilans.	1	Oui : convention, cerfa, compte année n-1	1
Objectifs et résultats attendus et devant être atteints par l'association précisément définis	Des objectifs figurent dans les conventions. Toutefois, les objectifs fixés semblent partir du projet de l'association plutôt que de ceux du ministère.	0,5	Le ministère indique que les objectifs sont listés dans la convention. Or celle-ci n'est mise en place que depuis 2024, cf. <i>supra</i>	0	La direction des sports indique que les objectifs sont listés et qu'une réunion bilan est systématique.	1	Oui	1
Contrôle		4		4		4		0

Annexe IV.A

	Lutte contre les violences et discriminations dans le sport		Savoir rouler à vélo		CNOSF/CPSF		ANDES / ANDIIS ¹⁷	
Existence d'une procédure de contrôle interne	Bilan annuel demandé à l'association.	1	Bilan annuel demandé à l'association.	1	La direction des sports indique un bilan systématique avant le versement d'une nouvelle subvention.	1	Non	0
Vérification par l'administration des obligations légales (contrat d'engagement républicain, publication des documents financiers)	Oui pour le contrat d'engagement républicain. Le ministère n'a pas apporté de précision au sujet de la publication des comptes et le rapport du commissaire aux comptes (les subventions versées par le ministère sont toutes inférieures au seuil de 153 k€).	1	Non	0	Des éléments apportés sur ce point.	1	La direction des sports n'a pas indiqué de réponse sur ce point.	0
Vérification par l'administration de l'atteinte des objectifs avant mise en paiement	Non la subvention est versée en début d'année scolaire dès signature de la convention.	0	Oui avec le versement d'une première tranche à signature de la convention et le versement d'une deuxième tranche après la vérification de service fait.	1	Oui	1	Non, les subventions sont versées en début d'année scolaire.	0

Annexe IV.A

	Lutte contre les violences et discriminations dans le sport		Savoir rouler à vélo		CNOSF/CPSF		ANDES / ANDIIS ¹⁷	
Vérification par l'administration des montants et de la nature des dépenses avant mise en paiement	Oui, via un CERFA	1	Oui	1	La direction des sports indique que oui. Toutefois, s'agissant de dépenses reconduites d'année en année, la mission s'interroge sur la portée des vérifications.	0,5	La direction des sports indique que oui mais n'apporte pas d'éléments de précision. La mission constate qu'il s'agit d'une attribution et versement reconduits systématiquement.	0
Vérification par l'administration des cofinancements et éventuels surfinancements avant la mise en paiement	Oui via les comptes des associations.	1	Oui, via les comptes	1	La direction des sports indique que oui. Toutefois, s'agissant de dépenses reconduites d'année en année, la mission s'interroge sur la portée des vérifications	0,5	La direction des sports indique que oui mais n'apporte pas d'éléments de précision. La mission constate qu'il s'agit d'une attribution et versement reconduits systématiquement.	0
Impact et effectivité du contrôle (mesuré par des retraits d'AE)	Aucun retrait n'a été effectué mais la direction des sports indique solliciter des informations complémentaires auprès des associations sur la mise en œuvre des projets.	0	La direction des sports indique que cela n'a jamais été fait.	0	La direction des sports indique que cela ne s'est jamais produit.	0	Non	0
Évaluation		0		2		0		0

Annexe IV.A

	Lutte contre les violences et discriminations dans le sport		Savoir rouler à vélo		CNOSF/CPSF		ANDES / ANDIIS ¹⁷	
Existence d'une évaluation interne du dispositif	La direction des sports n'a pas répondu sur ce point.	0	Le bilan du dispositif est réalisé dans le cadre d'un COPIL	1	La direction des sports n'a pas apporté de réponse sur ce point.	0	Non	0
Le cas échéant, recommandations mises en œuvre	La direction des sports n'a pas répondu sur ce point.	0	Une modulation du soutien de l'État par territoires.	1	La direction des sports n'a pas apporté de réponse sur ce point.	0	Non	0
Existence d'une évaluation externe du dispositif	La direction des sports a communiqué les références de plusieurs rapports sur les fédérations. Contrôle indirect du dispositif.	0	Non	0	La direction des sports a communiqué les références de plusieurs rapports sur les fédérations. Contrôle indirect du dispositif.	0	Non	0
Note globale dispositifs sports		8,5/20		8/20		8/15		4/15

Source : Mission d'après les fiches dispositifs transmises par le RPROG.

Annexe IV.A

Suite du tableau sport – ANS

Critères d'analyse des dispositifs	ANS - Sport de haut niveau et haute performance		ANS - Développement des pratiques / Sport pour tous	
	Commentaires	Note attribuée par la mission	Commentaires	Note attribuée par la mission
Pertinence du dispositif		1,5		1
Définition d'une stratégie de financement	Le dispositif de l'ANS en faveur du soutien au sport de haut niveau et de la haute performance repose sur les contrats de performance conclus avec les fédérations. Il s'agit d'un contrat annuel visant à financer le programme de préparation et de compétition des sportifs de haut niveau, de l'encadrement technique et scientifique. 66 fédérations ont été accompagnées en 2023 pour un montant de 71,8 M€. L'ANS accompagne également les fédérations par le financement d'équipements structurants.	1	Les dispositifs de l'ANS en faveur du « Sport pour tous » s'inscrivent dans l'objectif de plus 3 millions de pratiquants d'ici 2027. En outre, la promotion de l'activité physique et sportive est décrétée grande cause nationale 2024. Les dispositifs de l'ANS se déclinent de la manière suivante : au niveau national, des contrats de développement entre l'ANS et les fédérations (contrats pluriannuels 2021-2024, renouvellement prévu en 2025) ; au niveau local, les projets sportifs fédéraux (PSF) pour financer les actions des fédérations auprès de leurs structures déconcentrées et associations affiliées et les projets sportifs territoriaux (PST) portés par les services déconcentrés de l'État (DRAJES) pour la mise en œuvre des orientations de politiques publiques (développement des savoirs sportifs fondamentaux - nage, vélo, etc.) Les crédits territoriaux (PSF / PST) ont bénéficié à 17 706 structures en 2023 pour un montant total de 134 M€, dont 13 344 clubs sportifs pour un montant de 70,3 M€.	1

Annexe IV.A

	ANS - Sport de haut niveau et haute performance		ANS - Développement des pratiques / Sport pour tous	
Atteinte des résultats eu égard aux objectifs définis	Les indicateurs relatifs à la haute performance dans les PAP/RAP et la convention d'objectifs et de moyens 2020-2024 de l'ANS sont ceux du rang sportif de la France apprécié à partir des résultats aux JOP (hiver et été) et aux championnats du monde des sports olympiques . En 2023, seul l'indicateur relatif aux résultats dans les championnats du monde peut être mesuré. La cible fixée au 5 ^e rang n'a pas été atteinte puisque la France s'est classée 7 ^e . En 2024, les résultats présentés par l'ANS sont partiellement atteints puisque la France se classe au 3 ^e rang pour les jeux olympiques (cible à 5), au 5 ^e rang pour les championnats du monde (cible à 5), en revanche elle n'atteint pas la cible pour les jeux paralympiques en se classant au 6 ^e rang (cible à 5).	0,5	Les indicateurs des PAP / RAP sur le développement des pratiques sportives sont deux ordres : ▪ les indicateurs sur la pratique sportive des publics prioritaires : les cibles 2023 ne sont pas atteintes pour les publics dont les données sont disponibles (48,4 % pour les jeunes contre une cible à 58 %, 10,5 % pour les seniors contre une cible à 11,5 % et 18,6 % pour les féminines contre une cible à 20 %) ; ▪ les indicateurs sur la proportion des moyens consacrés à des publics cibles sur le total des moyens mobilisés : les cibles 2023 ne sont pas atteintes (9,4 % pour les actions en direction des personnes en situation de handicap contre une cible à 14 % et 9,4 % pour les actions en direction des jeunes filles et femmes pour une cible à 15 %).	0
Existence et prise en compte de cofinancements	L'ANS précise que, pour le financement d'équipements structurants, le financement public du projet ne peut dépasser 80 % du coût global du projet, ce qui implique la recherche d'autres financeurs. L'ANS n'apporte pas de précision au sujet des autres dispositifs.	0	L'ANS indique que la plupart des associations soutenues bénéficient d'aides financières issues des collectivités territoriales. Toutefois, l'ANS n'a pas transmis d'élément de doctrine, ni de données consolidées sur les cofinancements.	0
Processus d'attribution de la subvention		1,5		5

Annexe IV.A

	ANS - Sport de haut niveau et haute performance		ANS - Développement des pratiques / Sport pour tous	
Organisation du processus (notamment centralisation ou déconcentration)	Le pôle Haute Performance de l'ANS flèche son accompagnement auprès des fédérations et de publics cibles prioritaires. Le processus d'attribution est organisé autour d'un dialogue de gestion entre les fédérations et les conseillers experts Haute Performance de l'agence. Un comité interne d'attribution se réunit sous la direction du manager général à la haute performance qui propose au directeur général et au conseil d'administration de l'agence la validation des montants alloués.	1	L'ANS publie chaque année des notes de service relatives aux PSF et PST. Ces notes ont pour objectif de détailler les modalités de mise en œuvre, les critères d'éligibilité des projets, les priorités à prendre en compte et les niveaux/taux de soutien. S'agissant des PSF, si l'ANS prend en charge la dépense, il revient aux fédérations de définir leur stratégie de développement et de sélectionner les projets dans le cadre d'échanges avec l'ANS.	1
Publicité du guichet de financement	Le dispositif ne bénéficie pas d'une publicité de son financement.	0	Oui, à travers les notes de service PST et PSF qui font l'objet d'une publication.	1
Transparence des critères de sélection	L'absence de publicité ne garantit pas une transparence des critères de sélection.	0	Oui, à travers les notes de service PST et PSF	1
Critères de sélection (notamment la situation financière des associations)	L'ANS indique que les critères de sélection répondent à l'enjeu transversal de contribuer directement ou indirectement à l'objectif d'installer durablement la France dans le top 5 et le top 8 du classement des nations aux JOP.	0,5	Les critères sont variables en fonction des dispositifs. Autant pour les PSF que pour les PST, les notes de service précisent que les projets doivent s'inscrire dans les priorités nationales (développement des pratiques féminines et handisport). L'ANS s'assure en particulier que, pour les PSF 50 %, de bénéficiaires soient des clubs locaux (enjeu de maillage territorial fin). Par ailleurs, un seuil de financement est fixé à dans les notes de service 2025 afin d'éviter le saupoudrage	1
Sélectivité des projets	L'ANS indique un taux de sélectivité à 91 %.	0	Taux de sélectivité à 46 % en 2023 pour les crédits territoriaux (PSF/PST).	1
Renouvellement des associations	L'ANS n'a pas répondu sur ce point	0	L'ANS n'a pas répondu sur ce point.	0
Conventionnement		1		1
Formalisation des relations aux associations conforme à la réglementation	L'ANS indique qu'une convention est formalisée pour les subventions au-delà de 23 k€.	1	L'ANS indique qu'une convention est formalisée pour les subventions au-delà de 23 k€.	1

Annexe IV.A

	ANS - Sport de haut niveau et haute performance		ANS - Développement des pratiques / Sport pour tous	
Objectifs et résultats attendus et devant être atteints par l'association précisément définis	L'ANS indique que les objectifs et les résultats attendus sont précisés dans la demande de subvention pour laquelle le porteur de projet reçoit un financement. Ils peuvent aussi être précisés dans la convention de financement. La mission considère donc que la pratique de définir des objectifs et indicateurs n'est pas systématique.	0	L'ANS indique que les objectifs et les résultats attendus sont précisés dans la demande de subvention pour laquelle le porteur de projet reçoit un financement. Ils peuvent aussi être précisés dans la convention de financement. La mission considère donc que la pratique de définir des objectifs et indicateurs n'est pas systématique.	0
Contrôle		2		3

Annexe IV.A

	ANS - Sport de haut niveau et haute performance		ANS - Développement des pratiques / Sport pour tous	
Existence d'une procédure de contrôle interne	Le contrôle des contrats de performance s'inscrit dans le dispositif d'audit des subventions de fonctionnement (audits réalisés par un cabinet extérieur). L'objectif de ces audits est de s'assurer de la correcte utilisation des fonds versés par : - la vérification de la réalisation des actions financées et de la conformité des dépenses et recettes du compte rendu financier de l'exercice ; - la vérification du respect de la convention de financement et de l'éligibilité de la demande de subvention (porteur, bénéficiaire, mesure financée) ; - le contrôle du respect des procédures de dépôt des pièces justificatives (délai de transmission, qualité des dossiers et des pièces justificatives, compte-rendu financier) ; - un avis sur la qualité des contrôles réalisés par l'association (synthèse de suivi des actions, analyse des motifs de la non-utilisation ou partielle des subventions) ; - un avis sur l'existence et la fiabilité des systèmes de suivi des activités permettant à l'organisation audité de rendre compte de son activité ; - le contrôle du respect des procédures en matière de prévention des conflits d'intérêt (en fonction du dispositif).	1	S'agissant des PSF, le contrôle est dilué dans la mesure où l'ANS effectue un contrôle au moment de la validation des crédits d'attribution du PSF. Une fois les actions mises en place, les contrôles relèvent des fédérations. L'ANS reconnaît ne pas être en capacité de faire des contrôles sur autant de bénéficiaires. S'agissant des PST, le contrôle relève des services déconcentrés. S'agissant des contrats de développement, le contrôle s'inscrit dans le dispositif d'audit des subventions de fonctionnement (audits réalisés par un cabinet extérieur, décrits pour les dispositifs haute performance).	0
Vérification par l'administration des obligations légales (contrat d'engagement républicain, publication des documents financiers)	L'ANS a répondu par l'affirmative	1	L'ANS a répondu par l'affirmative	1

Annexe IV.A

	ANS - Sport de haut niveau et haute performance		ANS - Développement des pratiques / Sport pour tous	
Vérification par l'administration de l'atteinte des objectifs avant mise en paiement	L'ANS n'a pas répondu sur ce point.	0	Un tel contrôle n'est opéré par l'ANS que pour les contrats de développement pour lesquels l'agence indique que le bilan des actions réalisées est effectué au moment du règlement du solde. Ce bilan consiste à vérifier notamment les points suivants : cohérence des actions réalisées par rapport au plan d'actions prévisionnel déclaré, cohérence des dates par rapport au déclaré, atteinte des indicateurs définis par la fédération, contrôles des plans d'actions et des budgets justifiés liés.	0,5
Vérification par l'administration des montants et de la nature des dépenses avant mise en paiement	L'ANS n'a pas répondu sur ce point.	0	Un tel contrôle n'est opéré par l'ANS que pour les contrats de développement pour lesquels l'agence indique que le premier règlement de 80 % du montant total de subvention est réalisé en début d'année, et les 20 % restants sont conditionnés à la transmission du bilan des actions réalisées en N-1 (et au bilan des 4 ans lorsqu'il s'agit de la première année du nouveau cycle).	0,5
Vérification par l'administration des cofinancements et éventuels surfinancements avant la mise en paiement	L'ANS n'a pas répondu sur ce point.	0	L'ANS n'a pas répondu sur ce point.	0

Annexe IV.A

	ANS - Sport de haut niveau et haute performance		ANS - Développement des pratiques / Sport pour tous	
Impact et effectivité du contrôle (mesuré par des retraits d'AE)	L'ANS indique que pour les équipements des retraits de crédits peuvent avoir lieu. Toutefois, les montants présentés sont faibles (1,4 % de taux de retrait en 2023).	0	S'agissant des PSF, les contrôles a posteriori peuvent aboutir à des demandes de reversement (3 466 courriers de demande de reversement transmis en septembre 2024 sur les PSF 2021 et 2022). S'agissant des contrats de développement, au moment du règlement du solde de 20 % sur les contrats 2021-2024, 49 fédérations et associations nationales sur 139 (soit 35 %) ont eu une déduction, soit un montant total de 895 416 € représentant 2,94 % des contrats de développement. Ces déductions sont effectuées dans les cas où les actions sont partiellement réalisées, ou pas totalement justifiées.	1
Évaluation		2,5		1,5
Existence d'une évaluation interne du dispositif	Réalisation d'audits par un cabinet externe et la chargée de mission maîtrise des risques.	1	Si des procédures de contrôle interne sont décrites par l'ANS sur ces différents dispositifs (PSF, PST, contrats de développement), la mission considère qu'elles sont peu opérantes dans la mesure où elles reposent sur des acteurs tiers (fédérations, services déconcentrés).	0
Le cas échéant, recommandations mises en œuvre	L'ANS présente comme résultat des audits l'objectif, pour 2026, de créer une annexe à intégrer aux notes de service afin de rappeler les critères d'éligibilité et les modalités de justification des subventions accordées aux associations sportives (période d'engagement des dépenses, seuils et plafonds des frais, reconstitution des montants justifiés, génération de flux financier.)	0,5	L'ANS présente comme résultat des audits l'objectif, pour 2026, de créer une annexe à intégrer aux notes de service afin de rappeler les critères d'éligibilité et les modalités de justification des subventions accordées aux associations sportives (période d'engagement des dépenses, seuils et plafonds des frais, reconstitution des montants justifiés, génération de flux financier.)	0,5
Existence d'une évaluation externe du dispositif	Plusieurs démarches d'évaluation sont en cours.	1	Plusieurs démarches d'évaluation sont en cours.	1
Note globale dispositifs ANS		8,5		11,5

Source : Mission.

Annexe IV.A

Tableau 16 : Analyse des dispositifs du programme 304 « Inclusion sociale et protection des personnes »

	Aide alimentaire		Protection de l'enfance	
Critères d'analyse des dispositifs	Commentaires	Note attribuée par la mission	Commentaires	Note attribuée par la mission
Pertinence du dispositif		1,5		1
Définition d'une stratégie de financement	Le soutien aux associations, dans le cadre de la politique de lutte contre la précarité alimentaire, prend différentes formes : fonds structurels européens, subventionnement de l'État à travers différents dispositifs dont le programme « Mieux manger pour tous » depuis 2023 (60 M€ en 2023 pour sa première année de déploiement). Le cadre juridique prévoit une habilitation des associations. Cette habilitation est obligatoire pour percevoir des contributions publiques relatives à l'aide alimentaire (achat de denrées et couverture des besoins d'investissement et coûts de fonctionnement). Ce dispositif a connu une forte montée en charge sur la période étudiée par la mission puisqu'entre 2019 et 2023, le nombre d'associations financées a progressé de 223 % et les montants exécutés de 416 %. La stratégie de financement repose sur des crédits nationaux visant à financer une partie du fonctionnement des têtes de réseau habilitées et des projets spécifiques des réseaux nationaux et sur des crédits délégués aux services déconcentrés pour la mise en œuvre de la distribution d'aide alimentaire.	1	Un soutien financier est apporté à des structures associatives dans le cadre de la mise en œuvre des plans interministériels de prévention et de lutte contre les violences faites aux enfants et contre la prostitution des mineurs. Le financement se décline en actions d'envergure nationale (financement d'associations têtes de réseau et d'actions locales via des appels à projet). Les montants consacrés à ce dispositif ont progressé sur la période étudiée par la mission de 47 %. La DGCS justifie cette augmentation par la mise en œuvre de la stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance (SNPPE) lancée en 2019 ainsi que par la déclinaison de différents plans thématiques depuis 2022 (plan de lutte contre la prostitution des mineurs et plan de lutte contre les violences faites aux enfants).	1

Annexe IV.A

	Aide alimentaire		Protection de l'enfance	
Atteinte des résultats eu égard aux objectifs définis	La DGCS indique que les objectifs sont atteints en se référant à ceux de la loi Egalim (sur la part des produits bio dans les denrées achetées et la part de produits locaux dans les denrées achetées). S'agissant de l'objectif de volume annuel de denrées achetées, celui-ci n'est pas atteint (8 000 t réalisé contre un objectif de 15 000 t) que la DGCS justifie par le versement tardif de la subvention.	0,5	La DGCS ne mentionne pas les objectifs et résultats fixés aux associations.	0
Existence et prise en compte de cofinancements	La DGCS n'a pas de cible de cofinancements et n'est pas en mesure de transmettre des éléments à la mission.	0	La DGCS n'a pas de cible de cofinancements et n'est pas en mesure de transmettre des éléments à la mission.	0
Processus d'attribution de la subvention		5		5
Organisation du processus (notamment centralisation ou déconcentration)	55 % des crédits sont attribués par les services déconcentrés. La DGCS indique que l'attribution de subventions en services déconcentrés repose sur des critères et procédures qui leur sont propres dans le cadre d'instructions nationales. Elle indique par ailleurs animer le réseau des services déconcentrés sur des sujets ciblés. Par exemple, la DGCS indique que les délégations de crédits peuvent être accompagnées de notes de cadrage sur l'utilisation de crédits dédiés comme par exemple les crédits fléchés pour lutter contre la précarité étudiante.	1	En 2023, 55 % des crédits sont attribués par les services déconcentrés. La part des crédits déconcentrés a diminué sur la période (elle s'élevait à 88 % en 2019) en raison du développement d'appels à projets depuis 2022. La DGCS indique que l'attribution de subventions en services déconcentrés repose sur des critères et procédures qui leur sont propres dans le cadre d'instructions nationales	1
Publicité du guichet de financement	La DGCS publie des lignes directrices annuelles. S'agissant de l'aide alimentaire, ces lignes directrices ne font pas l'objet d'une publicité, seules les associations habilitées peuvent y prétendre. S'agissant de dispositifs par appel à projets comme le volet local du programme « Mieux manger pour tous », celui-ci est publié.	1	En administration centrale, les lignes directrices annuelles sont publiées sur le site du ministère. Idem pour les appels à projets.	1
Transparence des critères de sélection	Les critères de sélection sont précisés dans les appels à projets ou lignes directrices.	1	Les critères de sélection figurent dans les lignes directrices et dans les appels à projets (cf. cahiers des charges des appels à projets).	1

Annexe IV.A

	Aide alimentaire		Protection de l'enfance	
Critères de sélection (notamment la situation financière des associations)	Les critères de sélection sont définis en fonction des dispositifs. Pour les crédits gérés en centrale, la portée nationale du projet est prise en compte. La DGCS indique prendre en compte le niveau de trésorerie de l'association au moment de l'instruction du dossier par l'administration centrale.	1	S'agissant des lignes directrices pour les subventions gérées en administration centrale, la portée nationale du projet est prise en compte, tout comme l'articulation avec les projets portés par d'autres acteurs du même champ ainsi qu'un diagnostic de l'existant. Le niveau de trésorerie n'est pas considéré comme un critère déterminant pour allouer la subvention.	1
Sélectivité des projets	La DGCS ne dispose pas de l'information	0	La DGCS ne dispose pas de l'information	0
Renouvellement des associations	La DGCS indique qu'il y a peu de renouvellement des associations financées pour l'aide alimentaire, puisque les associations pouvant recevoir des financements doivent faire l'objet d'une procédure d'habilitation nationale ou régionale préalable. Toutefois, en 2023, 41 % des associations ayant reçu un financement n'en avaient pas perçu en 2022.	1	La DGCS indique qu'il y a peu de renouvellement car l'objectif est de privilégier des projets d'envergure nationale, ce qui implique des partenariats dans la durée via des CPO. Toutefois, en 2023, 40 % des associations ayant reçu un financement n'en avait pas perçu en 2022.	1
Conventionnement		2		2
Formalisation des relations aux associations conforme à la réglementation	Des conventions annuelles ou pluriannuelles d'objectifs sont formalisées pour les conventions supérieures à 23 k€.	1	Des conventions annuelles ou pluriannuelles d'objectifs sont formalisées pour les conventions supérieures à 23 k€.	1
Objectifs et résultats attendus et devant être atteints par l'association précisément définis	La DGCS indique que les conventions définissent les objectifs et résultats à atteindre par l'association.	1	La DGCS indique que les conventions définissent les objectifs et résultats à atteindre par l'association.	1
Contrôle		3		2
Existence d'une procédure de contrôle interne	Un plan de contrôle annuel des subventions est établi en administration centrale par le bureau des budgets et de la performance (1 ETP contrôleur de gestion réalise des fiches de contrôle contradictoires). La mission considère toutefois comme faible ce dispositif de contrôle au regard du nombre de dispositifs de subvention de la DGCS.	0,5	Un plan de contrôle annuel des subventions est établi en administration centrale par le bureau des budgets et de la performance (1 ETP contrôleur de gestion réalise des fiches de contrôle contradictoires). La mission considère toutefois comme faible ce dispositif de contrôle au regard du nombre de dispositifs de subvention de la DGCS.	0,5

Annexe IV.A

	Aide alimentaire		Protection de l'enfance	
Vérification par l'administration des obligations légales (contrat d'engagement républicain, publication des documents financiers)	La DGCS indique que les vérifications sont faites.	1	La DGCS indique que les vérifications sont faites.	1
Vérification par l'administration de l'atteinte des objectifs avant mise en paiement	Dans le cadre d'une CPO, les contrôles conditionnent le versement du solde. Dans le cadre de subvention annuelle, les contrôles ne conditionnent que la décision d'attribution d'une nouvelle subvention.	0,5	Dans le cadre d'une CPO, les contrôles conditionnent le versement du solde. Dans le cadre de subvention annuelle, les contrôles ne conditionnent que la décision d'attribution d'une nouvelle subvention.	0,5
Vérification par l'administration des montants et de la nature des dépenses avant mise en paiement	S'agissant du programme « Mieux manger pour tous », la DGCS indique que le versement du solde de la subvention est conditionné par l'analyse des éléments transmis par l'association au regard du cadre fixé dans la CPO. Ce contrôle n'est pas systématique sur les autres dispositifs.	0,5	La DGCS indique ne pas être en capacité de mener des contrôles systématiques en fin de gestion.	0
Vérification par l'administration des cofinancements et éventuels surfinancements avant la mise en paiement	Ces éléments font l'objet d'un contrôle au moment de la phase d'instruction.	0	Ces éléments font l'objet d'un contrôle au moment de la phase d'instruction.	0
Impact et effectivité du contrôle (mesuré par des retraits d'AE)	La DGCS indique que ces situations sont exceptionnelles. Elle mentionne toutefois le cas de non versement de solde compte-tenu d'une sous-consommation sur un dispositif en 2023.	0,5	Aucun cas en 2022 et 2023	0
Évaluation		1		1
Existence d'une évaluation interne du dispositif	La DGCS n'a pas répondu sur ce point. Elle mentionne la future évaluation du programme « Mieux manger pour tous »	0	La DGCS indique qu'aucune évaluation interne n'a encore eu lieu.	0
Le cas échéant, recommandations mises en œuvre	S.O. au vu du point précédent.		S.O. au vu du point précédent.	

Annexe IV.A

	Aide alimentaire		Protection de l'enfance	
Existence d'une évaluation externe du dispositif	Rapports de la Cour des comptes sur des associations œuvrant dans le champ de l'aide alimentaire.	1	Rapports de la Cour des comptes ou de l'IGAS sur certains dispositifs	1
Note globale dispositifs inclusion sociale et protection des personnes		12,5/19		11/19

Source : Mission d'après les fiches dispositifs transmises par le RPROG. Légende : Sans objet (S.O.)

Annexe IV.A

Tableau 17 : Analyse des dispositifs du programme 361 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture »

	Culture scientifique, technique et industrielle (CSTI)		Enseignement supérieur culture (ESC)		Fonds d'innovation territoriale (FIT)	
Critères d'analyse des dispositifs	Commentaires	Note attribuée par la mission	Commentaires	Note attribuée par la mission	Commentaires	Note attribuée par la mission
Pertinence du dispositif		2		1,5		2,5
Définition d'une stratégie de financement	La DG2TDC privilégie les actions de portée nationale et à destination des associations têtes de réseau en cohérence avec les actions portées par la délégation.	1	Le financement aux associations s'inscrit dans la stratégie de l'enseignement supérieur culturel sans distinction selon le statut associatif ou pas de l'établissement.	1	Une note est adressée aux services déconcentrés avec les critères d'attribution précis (quartiers prioritaires, implication des acteurs locaux, participation ou co-construction des habitants, etc.).	1
Atteinte des résultats eu égard aux objectifs définis	La DG2TDC a indiqué à la mission les objectifs assignés et la bonne atteinte des résultats	1	La DG2TDC n'a pas apporté de réponse.	0	Oui	1
Existence et prise en compte de cofinancements	La DG2TDC n'a pas indiqué de réponse sur ce point. Or ce secteur de politique publique relève également de la compétence des régions et de la DGRI (voir éléments d'analyse du P172).	0	La DG2TDC indique une part État du financement à 12 %.	0,5	Un financement de projet par une collectivité est obligatoire pour être éligible au fonds. Toutefois, la DG2TDC n'a pas transmis d'information sur la part État dans le financement des projets sélectionnés.	0,5
Processus d'attribution de la subvention		3		2,5		5,5
Organisation du processus (notamment centralisation ou déconcentration)	Organisation 100 % centralisée	1	Organisation 100 % déconcentrée avec un cadrage par l'administration centrale.	1	Attribution 100 % centrale mais délégation aux services déconcentrés.	1

Annexe IV.A

	Culture scientifique, technique et industrielle (CSTI)		Enseignement supérieur culture (ESC)		Fonds d'innovation territoriale (FIT)	
Publicité du guichet de financement	Non	0	Non applicable		Publication sur site du ministère	1
Transparence des critères de sélection	Non	0	Non applicable		Information aux DRAC qui font remonter les projets sur la base des critères définis dans la note indiquée <i>supra</i> .	1
Critères de sélection (notamment la situation financière des associations)	La sélection repose sur l'appréciation des agents de la DG2TDC. Le ministère indique que le niveau de trésorerie fait l'objet de vérification dans le cadre de l'instruction.	1	La DG2TDC indique que le niveau de trésorerie de l'association est pris en compte.	1	Les critères de sélection sont précis et suivis par les services déconcentrés.	1
Sélectivité des projets	La DG2TDC n'a pas apporté de réponse. La mission considère que ce point est sans objet dans la mesure où les subventions sont attribuées au cas par cas sur ce dispositif.	0	Non applicable		Taux de sélectivité à 83 % en 2023 et 70 % en 2024 pour une enveloppe globale de financements alloués de 5 M€ les deux années.	0,5
Renouvellement des associations	La DG2TDC indique qu'il n'y a pas de renouvellement systématique des associations mais au cas par cas en fonction des priorités ministérielles.	1	La DG2TDC a indiqué qu'il existe un renouvellement. Toutefois, la mission s'interroge sur ce point dans la mesure où les acteurs sont relativement limités dans ce champ.	0,5	20 % des associations financées en 2023 n'avaient pas reçu de financement en 2022.	1
Conventionnement		2		1,5		2

Annexe IV.A

	Culture scientifique, technique et industrielle (CSTI)		Enseignement supérieur culture (ESC)		Fonds d'innovation territoriale (FIT)	
Formalisation des relations aux associations conforme à la réglementation	Des conventions annuelles ou pluriannuelles sont signées entre le ministère et les associations	1	Processus d'accréditation par le ministère au titre des missions d'enseignement supérieur	0,5	Conventionnement d'un an jusque à 3 ans	1
Objectifs et résultats attendus et devant être atteints par l'association précisément définis	Oui	1	Les objectifs sont issus de la stratégie ministérielle avec une évaluation par le ministère et le HCERES	1	Oui	1
Contrôle		0,5		1		1
Existence d'une procédure de contrôle interne	Non	0	Oui procédure formalisée dans le cadre de l'accréditation (par le ministère et le Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur)	1	La DG2TDC n'a pas apporté de réponse	0
Vérification par l'administration des obligations légales (contrat d'engagement républicain, publication des documents financiers)	Non	0	La DG2TDC n'a pas apporté de réponse	0	La DG2TDC a indiqué que ces vérifications sont effectuées par les services déconcentrés	1
Vérification par l'administration de l'atteinte des objectifs avant mise en paiement	Non la vérification intervient après la mise en paiement	0	La DG2TDC n'a pas apporté de réponse	0	La DG2TDC a indiqué que ces vérifications relèvent des services déconcentrés lors de l'étude des dossiers de demande de subvention. La mission considère donc qu'il n'y pas de vérification avant la mise en paiement	0

Annexe IV.A

	Culture scientifique, technique et industrielle (CSTI)		Enseignement supérieur culture (ESC)		Fonds d'innovation territoriale (FIT)	
Vérification par l'administration des montants et de la nature des dépenses avant mise en paiement	La DG2TDC n'a pas indiqué de réponse sur ce point	0	La DG2TDC n'a pas apporté de réponse	0	La DG2TDC a indiqué que ces vérifications relèvent des services déconcentrés lors de l'étude des dossiers de demande de subvention. La mission considère donc qu'il n'y pas de vérification avant la mise en paiement	0
Vérification par l'administration des cofinancements et éventuels surfinancements avant la mise en paiement	La DG2TDC a indiqué réaliser cette vérification de manière informelle auprès des cofinanceurs identifiés	0,5	La DG2TDC n'a pas apporté de réponse	0	La DG2TDC a indiqué que ces vérifications relèvent des services déconcentrés lors de l'étude des dossiers de demande de subvention. La mission considère donc qu'il n'y pas de vérification avant la mise en paiement	0
Impact et effectivité du contrôle (mesuré par des retraits d'AE)	La DG2TDC indique que le cas ne s'est pas produit sur les deux dernières années	0	La DG2TDC n'a pas apporté de réponse	0	La situation ne s'est pas présentée depuis 2022 (année de création dispositif)	0
Évaluation		0		0		1
Existence d'une évaluation interne du dispositif	Non	0	La DG2TDC n'a pas apporté de réponse	0	Un bilan annuel est réalisé par le département en charge du sujet	1
Le cas échéant, recommandations mises en œuvre	S.O. au vu du point précédent		La DG2TDC n'a pas apporté de réponse	0	La DG2TDC n'a pas apporté de réponse	0
Existence d'une évaluation externe du dispositif	Non	0	La DG2TDC n'a pas apporté de réponse	0	Une mission de l'inspection générale des affaires culturelles est prévue en 2025	0
Note globale dispositifs transmission des savoirs et démocratisation de la culture		7,5/19		6,5/17		12/20

Source : Mission d'après les fiches dispositifs transmises par le RPROG. Légende : Sans objet (S.O.)

2.3.2. Un classement des dispositifs selon leur niveau de maîtrise

Sur la base de l'analyse détaillée des dispositifs, la mission a distingué les dispositifs qui se caractérisent par leur maîtrise selon deux axes :

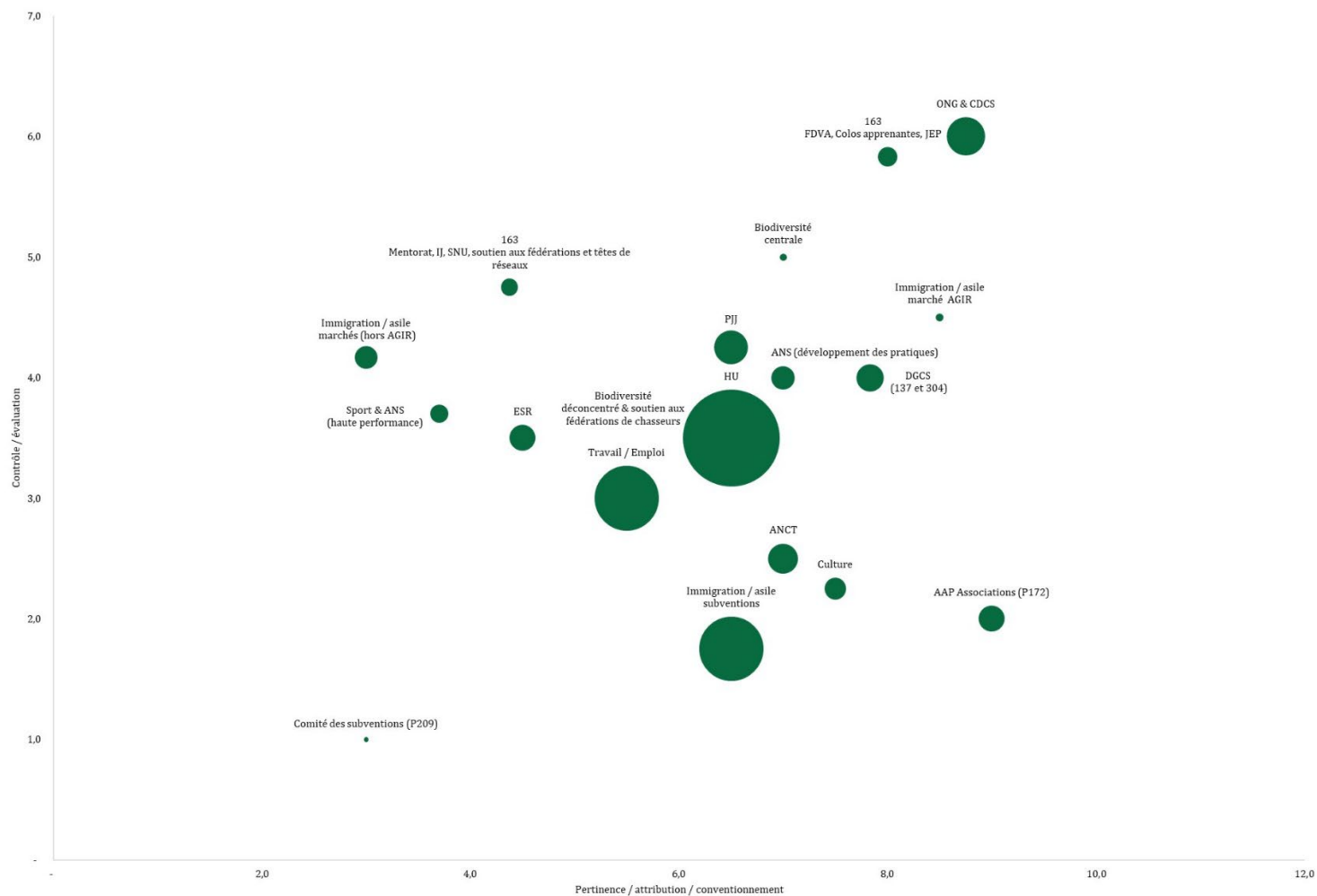
- ◆ un axe relatif à la stratégie et aux processus d'attribution et de conventionnement (noté sur 11) ;
- ◆ un axe relatif aux processus d'évaluation et de contrôle (noté sur 9).

Il résulte de cette analyse (cf. graphique 1) que :

- ◆ **les dispositifs les mieux maîtrisés sur les deux axes sont :**
 - les dispositifs Initiative ONG et CDCS du P209 ;
 - les dispositifs FDVA, des colos apprenantes et du soutien aux associations jeunesse et éducation populaire du P163 ;
 - le dispositif de subvention géré en administration centrale du P113 (biodiversité) ;
 - le marché AGIR sur les programmes immigration/asile.
- ◆ **les dispositifs maîtrisés sur un seul des deux axes :**
 - **dispositifs maîtrisés sur l'axe stratégie/attribution/conventionnement mais non maîtrisés sur l'axe contrôle/évaluation :**
 - l'appel à projets associations du P172 ;
 - les dispositifs de subventions des programmes immigration/asile (P104 et 303) ;
 - les dispositifs de subventions culture (P131 et 361) ;
 - les dispositifs de subventions politique de la ville (P147) ;
 - le dispositif d'hébergement d'urgence (P177) ;
 - les dispositifs de la DGCS (P137 et 304) ;
 - les dispositifs de la PJJ (P182) ;
 - le dispositif de développement des pratiques de l'ANS.
 - **dispositifs maîtrisés sur l'axe contrôle/évaluation mais non maîtrisés sur l'axe stratégie/attribution/conventionnement :**
 - les dispositifs mentorat, information jeunesse, SNU et soutien aux fédérations et têtes de réseau du P163 ;
- ◆ **les dispositifs non maîtrisés sur les deux axes :**
 - le dispositif « comité des subventions » du P209 ;
 - les dispositifs de la direction des sports (P219) et le dispositif haute performance de l'ANS ;
 - le dispositif de subvention géré en déconcentré du P113 et le dispositif spécifique de soutien aux fédérations de chasseurs sur le même programme ;
 - les dispositifs gérés par marchés sur les programmes immigration/asile (P104 et 303) ;
 - les financements aux établissements d'enseignement supérieur et recherche (programmes 150 et 172) ;
 - les dispositifs travail/emploi (P102 et 103).

Annexe IV.A

Graphique 1 : Analyse des dispositifs selon leur niveau de maîtrise



Source : Mission. Note : La taille des points est proportionnelle au montant des dispositifs.

3. Le pilotage du financement des associations par les administrations apparaît dans de nombreux domaines de politiques publiques insuffisant

3.1. La définition d'une stratégie en matière de financement des associations est rare, car les financeurs raisonnent davantage en termes de politique publique que de structure juridique financée

La mission a cherché à caractériser l'existence d'une stratégie de financement et sa formalisation à travers des documents dédiés.

Le financement aux associations en tant qu'associations ne fait que rarement l'objet d'une réflexion et d'une stratégie dédiée. En effet, dans les administrations rencontrées par la mission, les associations sont considérées comme des acteurs de politiques publiques au même titre que d'autres acteurs au statut juridique distinct. À ce titre, la stratégie de financement aux associations s'inscrit dans la stratégie globale de la politique publique en question. La mission a observé ce point sur plusieurs politiques publiques. Il en est ainsi de la culture, de l'enseignement supérieur, de l'immigration, de l'asile et de l'intégration ou encore de la biodiversité où la DEB met en œuvre la stratégie nationale de la biodiversité qui prévoit la mobilisation de tous les acteurs.

Dans le cas où le financement aux associations en tant que telles est mis en avant par le ministère, il s'agit essentiellement d'associations dites têtes de réseau qui sont soutenues à ce titre par le ministère mais sans que la mission n'observe une réelle stratégie de financement. La mission a notamment constaté ce point sur le financement des associations de type « têtes de réseau » par la direction des sports avec le financement du CNOSF et CPSF ou des associations ANDES et ANDIIS (un versement annuel qui apparaît systématique, une augmentation de 73 % entre 2019 et 2023 que la mission n'est pas en mesure d'expliquer).

Ainsi, le financement spécifique accordé aux associations ne fait l'objet d'une stratégie que dans de rares champs de politiques publiques. La mission a constaté qu'une stratégie de financement des associations existe dans le champ de l'aide publique au développement et l'humanitaire où les associations sont des acteurs considérés comme incontournables par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères et valorisées en tant que telles pour leur capacité unique à intervenir dans certaines zones où l'État français ne dispose pas de services. Il en est de même pour la politique du soutien à la vie associative portée par le programme 163 et du sport via les PSF portés par l'ANS.

3.2. Les dispositifs en faveur des associations ne font pas l'objet d'un suivi dans le cadre des objectifs et indicateurs de performance des documents budgétaires

La mission constate que les dispositifs en faveur des associations ne font pas systématiquement l'objet d'objectifs définis et par conséquent, d'un suivi de leur atteinte dans le cadre du dispositif de performance des PAP et des RAP. Peuvent être cités comme des bonnes pratiques :

- ♦ les dispositifs de l'ANS en faveur de la haute performance et du développement des pratiques font l'objet d'indicateurs de performance du programme 219 ;

- ◆ le dispositif en faveur des missions locales est mesuré pour partie par les indicateurs de performance du programme 102 ;
- ◆ les résultats des marchés AGIR et CIR peuvent être suivis par les indicateurs de performance du programme 104 ;
- ◆ le FDVA sur le programme 163.

3.3. Les critères de sélection sont insuffisamment définis et la sélectivité des associations financées est méconnue

3.3.1. Les procédures d'appels d'offre ou d'appel à manifestation d'intérêt garantissent des critères de sélection précis, préalablement définis et publics

La formalisation du processus d'attribution des subventions par le cadre d'un appel à projet (AAP) ou appel à manifestation d'intérêt (AMI) garantit le caractère public, ouvert et transparent des critères d'attribution des subventions. Il en est ainsi de l'appel à manifestation d'intérêt pour le dispositif « Initiative ONG » porté par le programme 209, dont l'appel à manifestation est approuvé par arrêté du ministre et fait l'objet d'une publication par l'Agence française de développement (AFD).

La mission constate que d'autres processus d'attribution garantissent la définition de critères de sélection précis. C'est le cas du dispositif Fonds d'innovation territoriale (FIT) sur le programme 361 dont les critères sont définis par une note du délégué général à la transmission, aux territoires et à la démocratie culturelle à l'attention des préfets et directeurs régionaux des affaires culturelles¹⁸. Si ce processus vise à garantir un traitement homogène sur le territoire, il ne permet toutefois pas de garantir la publicité de ces critères auprès des porteurs de projet.

3.3.2. La sélectivité des financements aux associations est difficilement quantifiable

Afin de déterminer la sélectivité des subventions accordées, la mission a demandé aux ministères quel était le ratio « subventions accordées / subventions sollicitées par les associations » sur le dispositif étudié.

Ce taux de sélectivité peut être calculé pour les dispositifs attribués de gré à gré. Il peut l'être d'autant plus pour les dispositifs fonctionnant par AMI ou AAP dans la mesure où les dépôts de demandes de subventions par les associations sont fléchés et circonscrits.

Or, la mission constate que les ministères sont pour la plupart peu en mesure de répondre à la question de la sélectivité des projets.

Ceci est d'autant plus le cas quand le dispositif fait l'objet d'une attribution par les services déconcentrés comme pour le programme 113. La DEB a été en mesure de transmettre un taux de sélectivité pour les subventions accordées par l'administration centrale (76 % en l'occurrence) mais pas pour les subventions accordées par les services déconcentrés qui constituent pourtant 72 % des crédits.

¹⁸ Note en date du 26 avril 2024 au titre du fonds d'innovation territoriale 2024 transmise à la mission.

Parmi les dispositifs pour lesquels l'information sur la sélectivité a été transmise à la mission, ceux qui se caractérisent par une forte sélectivité sont l'AAP Associations du P172 (18 %), le FDVA du P163 (28 %), Initiative ONG du P209 (35 %) et, alors que ceux se caractérisant par une faible sélectivité sont le dispositif Haute Performance de l'ANS (91 %) et le soutien aux fédérations et têtes de réseaux sur le P163 (85 %) en cohérence avec le nombre limité de bénéficiaires sur ces deux dispositifs.

3.4. Un renouvellement des associations dépendant des objectifs de politiques publiques et des acteurs en présence

La mission s'est intéressée au renouvellement des associations financées. L'objectif est d'identifier dans quelle mesure les dispositifs à destination des associations sont ouverts à de nouveaux acteurs. L'ouverture à de nouveaux acteurs est considérée par la mission comme gage de bonne gestion en la matière, garantissant notamment que les administrations ne dépendent pas d'un nombre limité d'acteurs pour mettre en œuvre leurs politiques publiques.

Certains dispositifs étudiés par la mission ne sont pas concernés par un tel renouvellement dans la mesure où ils concernent des acteurs limitativement définis ce qui par ailleurs pose la question de la dépendance de l'État vis-à-vis de ces derniers. C'est le cas sur les politiques publiques travail/emploi avec les OPCO et les missions locales. De même, certains dispositifs s'adressent à des structures qui doivent faire l'objet d'un agrément ou autorisation préalable comme les associations intervenant dans le champ de l'aide alimentaire qui doivent faire l'objet d'une procédure d'habilitation nationale ou régionale préalable. Si les critères de l'habilitation sont trop exigeants, une « barrière à l'entrée » risque de se former, avec pour résultat un vivier limité d'associations partenaires.

Plusieurs administrations ont indiqué ne pas rechercher un renouvellement des associations financées mais au contraire privilégier des partenariats dans la durée. C'est le cas du ministère de la Culture sur les scènes nationales ou de la DIHAL pour les structures d'hébergement d'urgence.

Enfin, sur plusieurs dispositifs la mission a constaté une concentration des financements sur quelques associations. Par exemple, s'agissant du mentorat, quatre associations ont bénéficié de 70 % des crédits consommés sur ce dispositif en 2023, associations déjà financées en 2022.

En revanche, la mission a relevé des bonnes pratiques en la matière sur des dispositifs dont la vocation est de s'adresser à un maximum d'associations. Sur le FDVA, le service départemental de la jeunesse, de l'engagement et du sport (SDJES) de Loire-Atlantique a indiqué à la mission ne pas financer en année N, une association qui a bénéficié du FDVA 2 sur les trois dernières années.

3.5. Les cofinancements demeurent mal connus des administrations, ce qui pose un risque de surfinancement sur des politiques publiques où plusieurs collectivités publiques, plusieurs ministères ou plusieurs acteurs d'un même ministère interviennent

3.5.1. Les cofinancements État/collectivités sont souvent recherchés

La connaissance des ministères sur les financements par les collectivités territoriales repose à l'heure actuelle sur les éléments déclarés par les associations dans leurs demandes de subventions ou dans leurs documents financiers. Faute d'un système d'information partagé et notamment du fait de l'absence exhaustive de données des collectivités dans Data subvention, il est difficile pour les ministères de connaître la réalité de la dépense des collectivités et donc de se positionner sur un niveau d'intervention en connaissance de cause.

Un cofinancement par une collectivité territoriale est un critère de sélection pour plusieurs ministères dans l'attribution de ses subventions. Par exemple, c'est le cas du ministère de la culture sur le dispositif Scènes nationales pour lequel la circulaire du 15 janvier 2018 relative aux modalités d'application du dispositif de labellisation et au conventionnement durable dans les domaines du spectacle vivant et des arts plastiques prévoit que « *Le soutien financier des collectivités territoriales doit être une condition nécessaire et préalable pour l'attribution d'un label* ».

La mission considère comme sain qu'une association ne dépende pas d'un seul financeur public et que les collectivités soient impliquées dans le financement d'un projet à portée locale. Toutefois, du point de vue de l'association, les cofinanceurs ne doivent pas être trop nombreux, afin de ne pas complexifier les tours de table financiers.

3.5.2. Les cofinancements au sein de l'État voire d'un même ministère sont mal connus

Les ministères doivent être en capacité de connaître les financements apportés par d'autres ministères et une doctrine claire devrait être arrêtée.

La mission a constaté plusieurs cas de figure.

Des ministères différents interviennent sur un même champ de politique publique. Par exemple, s'agissant des actions en faveur de la culture scientifique, le ministère de la culture (P361) et le ministère en charge de la recherche (P172) financent des actions. L'étude des dispositifs par la mission a permis d'identifier au moins quatre associations financées par les deux programmes en 2023 soit 16 % des associations financées par le P172 et 44 % des structures financées par le P361. L'intervention de deux ministères distincts pour financer le même type d'actions mérite d'être interrogée. D'autant plus, que dans l'exemple présent il s'agit de montants faibles (moyenne de 24 k€ pour le dispositif du ministère de la culture et de 20 k€ pour celui de la recherche) et entraînant donc des coûts de gestion significatifs dans les deux ministères.

Au sein d'un même ministère, plusieurs directions financent les mêmes associations, sans en avoir nécessairement connaissance. Au sein du ministère de l'écologie, ce cofinancement est « assumé » avec un bureau des associations qui assure la coordination. Toutefois au sein du ministère de la culture, les mêmes associations peuvent être financées par plusieurs directions sans que cela soit intentionnel. S'agissant des deux programmes étudiés par la mission (P131 et P361), en 2023, 1 469 associations ont reçu des financements des deux programmes :

- soit 41 % des associations financées par le P131 pour un montant de 211 M€, soit 11 % des financements du programme en faveur des associations ;

- soit 22 % des associations financées par le P361 pour un montant de 45 M€, soit 32 % des financements du programme en faveur des associations.

À ce titre, la mission a relevé une bonne pratique dans le domaine de la biodiversité avec un travail de mise en cohérence des politiques d'interventions des différents acteurs. Ainsi, les financements de l'OFB et ceux de la DEB font l'objet d'une répartition en fonction de la nature des dépenses financées. Cette répartition est formalisée par une note conjointe.

3.6. Le coût de gestion n'est pas mesuré

La mission a cherché à déterminer le coût de gestion des dispositifs aux associations. Elle constate que les ministères ne disposent pas de cette information.

Quelques administrations ont transmis les effectifs dédiés à un dispositif sans que cela en reflète l'exhaustivité, notamment pour les dispositifs gérés par les services déconcentrés.

S'agissant des dépenses de fonctionnement liées à la gestion du dispositif, seule l'ANCT a transmis des éléments relatifs au coût des systèmes d'information, pour un montant évalué en 2023 à 781 k€ soit l'équivalent de 0,4 % du montant de subventions.

3.7. Il importe de renforcer le pilotage du financement des associations par une meilleure coordination des financeurs et des modalités de sélection plus transparente

Si le cofinancement est une pratique répandue et comporte plusieurs justifications (compétences partagées, stratégie de diversification des ressources des associations), il comporte toutefois des risques pour l'administration (possible surfinancement), comme pour l'association (multiplicité des demandes de financements). La formalisation au sein d'un ministère ou d'un champ de politiques publiques, de la répartition des financements entre acteurs sur le modèle de la note conjointe OFB/DEB devrait être encouragée. Enfin, la mission préconise de renforcer le partage d'informations entre administrations via Data subvention. Au niveau local, la charte des engagements réciproques devrait être systématiquement déclinée et des échanges entre financeurs organisés.

Proposition n° 2 : Limiter les risques associés aux cofinancements en :

- ♦ **encourageant l'usage et la complétude des données de Data subvention, le cas échéant par des mesures réglementaires [DJEPVA] ;**
- ♦ **diffusant les bonnes pratiques de coordination entre financeurs [chef de file interministériel].**

Enfin, la mission a constaté que les meilleures pratiques impliquent un financement des associations qui doit être ouvert, à intervalles réguliers, à de nouveaux acteurs. La transparence des guichets de financement et des modalités de sélection doit être assurée. Enfin, les critères de sélection doivent être suffisamment stables dans le temps pour que les associations puissent y répondre de manière pertinente, tout en mettant en œuvre leur projet associatif.

Proposition n° 3 : En matière de sélection, privilégier les procédures dotées des caractéristiques suivantes : ouverture à intervalles réguliers à de nouveaux acteurs, transparence des guichets de financement et des modalités de sélection, critères de sélection suffisamment stables dans le temps [responsables de programme].

4. Les processus d'attribution, de conventionnement et de contrôle sont hétérogènes

4.1. La mission a constaté des pratiques diverses en termes de processus d'attribution et de conventionnement

4.1.1. Les modalités d'attribution ne garantissent pas systématiquement transparence et publicité

S'agissant des processus d'attribution, la mission a étudié la publicité du guichet du financement, la transparence des critères de sélection ainsi que la sélectivité des projets et le renouvellement des associations financées. Les bonnes pratiques identifiées par la mission sur l'ensemble de ces points sont le FDVA (P163) et l'appel à projets « Associations » (P172). Ces deux dispositifs se caractérisent par un appel à projet publié, détaillant les critères de sélection. Les processus d'attribution décrits à la mission garantissent une répartition des financements sur des critères précis et définis en amont et dans le cadre d'une comitologie adaptée.

La mission relève que pour des dispositifs dont l'attribution est fortement déconcentrée, l'administration centrale ne dispose pas d'information consolidée. Par exemple, sur le programme 113, la mission constate une forte déconcentration puisque, en 2023, 72 % des crédits en faveur des associations sont répartis par les DREAL. Or, la DEB indique à la mission ne pas disposer d'informations sur les principaux points demandés dans la fiche dispositif. En outre, elle indique que les pratiques sont divergentes d'une DREAL à l'autre.

4.1.2. Le conventionnement pluriannuel semble le plus adapté à la définition d'objectifs partagés et un suivi adapté

La pratique du conventionnement, obligatoire pour toutes les subventions au-delà de 23 k€ apparaît respectée par l'ensemble des ministères. En revanche, les pratiques de conventionnement varient avec des conventions soit annuelles soit pluriannuelles. De même, le contenu des conventions, notamment en termes d'objectifs et de suivi, varie d'une administration à l'autre.

La mission constate que la convention demeure le meilleur moyen pour l'administration de fixer des objectifs aux associations et d'en assurer le suivi. En effet, la convention garantit que les objectifs et résultats attendus et devant être atteints par l'association sont précisément définis et partagés. De même, la convention permet d'organiser la remontée régulière d'informations de l'association vers l'administration et le suivi et le contrôle par cette dernière. Par exemple, s'agissant des crédits à destination des associations gérés en centrale par la DEB, la mission a pu consulter les conventions pluriannuelles qui fixent des objectifs et des modalités de contrôle et d'évaluation¹⁹. La mission a également pris connaissance des documents de bilan fournis par les associations, bilan détaillé des actions menées²⁰ ou présentation synthétique sur la réalisation des indicateurs²¹.

¹⁹ Convention pluriannuelle 2022-2024 de la Fondation Tour du Valat ; convention pluriannuelle 2024-2027 de Réserves naturelles de France (RNF)

²⁰ Tour du Valat 2022-2024, Bilan 2023 et actions 2024

²¹ RNF, état des indicateurs par axe de la CPO au 31 décembre 2023

La mission constate que la fixation d'objectifs déclinés en indicateurs et leur suivi ne semblent opérationnels que dans le cadre de conventionnement pluriannuel. En effet, la pratique des conventions annuelles, et le calendrier glissant de décision d'attribution puis de versement, ne permet pas de garantir la bonne mise en œuvre d'une démarche d'évaluation de l'action de l'association qui rétroagit sur les financements publics.

4.2. Les modalités d'évaluation et de contrôle des associations sont hétérogènes et leurs impacts sont limités

4.2.1. La « culture » de l'évaluation et de l'impact, forte dans certains domaines de politiques publiques, doit être développée

La mission constate que les contrôles menés par les administrations portent sur les obligations légales des associations (signature du contrat engagement républicain, publication des documents financiers, etc.)

Les contrôles relatifs à l'atteinte des objectifs, aux montants et à la nature des dépenses et aux cofinancements et éventuels surfinancements apparaissent plus diffus. Il ressort des analyses de la mission que ces éléments sont appréciés dans le cadre de l'instruction des demandes de subventions. Il s'agit souvent d'éléments prévisionnels, et non réalisés. Ces contrôles ne portent à conséquence que quand une association renouvelle d'une année sur l'autre sa demande de subvention. Ainsi, la DGCS a indiqué à la mission que dans le cadre d'une CPO, les contrôles conditionnent le versement du solde. Dans le cadre de subvention annuelle, les contrôles ne conditionnent que la décision d'attribution d'une nouvelle subvention.

Par ailleurs, la mission constate des dispositifs de contrôle faible et peu opérant. S'agissant de la DGCS, un plan de contrôle annuel des subventions est établi en administration centrale par le bureau des budgets et de la performance (1 ETP contrôleur de gestion réalise des fiches de contrôle contradictoires). La mission considère ce dispositif comme limité compte tenu de l'ampleur des dispositifs de subvention de la DGCS (programmes 137 et 304). Il en est de même pour la politique de la ville où l'ANCT se fixe un objectif de 5 % de contrôle, ce qui apparaît faible et non atteint en 2023²².

En outre, la mission constate peu d'évaluations internes et notamment d'évaluations de l'impact de l'action des associations financées, à l'exception notable du secteur de la solidarité internationale.

Ainsi, le CDCS mandate chaque année une cinquantaine d'audits financiers et plusieurs évaluations (trois par an) auprès de cabinets indépendants, sélectionnés dans le cadre d'un marché public. De même, le CDCS a développé un modèle de « cadre logique » annexé à la convention. Le cadre logique doit indiquer le contexte du projet, ses objectifs, les résultats attendus, les activités prévues et les indicateurs relatifs aux activités. L'indicateur doit permettre d'évaluer de manière tangible l'impact de chaque activité mise en œuvre dans le cadre du projet.

²² 1 190 contrôles ont été réalisés en 2023 équivalent à 9,5 M€ soit 3 % du financement total aux associations (313,5 M€).

La mission a noté dans le cadre de ses déplacements des démarches intéressantes en matière d'évaluation. Ainsi, le commissaire à la lutte contre la pauvreté auprès du préfet de la région Pays de la Loire est à l'initiative d'actions pour encourager à une démarche d'évaluation d'utilité sociale et de mesure d'impact social pour les acteurs publics et associatifs du secteur de la solidarité²³.

4.2.2. Les contrôles n'emportent que peu de conséquence en termes de versement

La mission a interrogé les ministères sur l'impact et l'effectivité des contrôles, effectivité mesurée par des retraites d'autorisations d'engagements (AE). **Il ressort de l'analyse des fiches dispositifs transmises que les contrôles n'ont que très peu d'impact et seuls quelques ministères ont indiqué à la mission des mesures prises à la suite de contrôles.**

Le CDCS indique que les audits financiers réalisés chaque année conduisent à reprendre des crédits (0,7 % des crédits audités en 2023 et 2,4 % des crédits audités en 2024).

La DJEPVA indique que l'administration peut retirer des subventions au moyen de titres de perception ou compenser une future subvention par le reliquat de crédits constatés (cf. analyse FDVA). L'administration émet ponctuellement des titres de perception dès lors que des anomalies sont constatées dans la réalisation des objectifs fixés, dans la bonne utilisation de la subvention conformément au cadre conventionnel ou à la décision attributive, et dans la conformité du dossier. Elle peut écarter du format pluriannuel les associations ayant faiblement atteint les objectifs et dont les éléments justificatifs sont estimés insuffisants (cf. analyse JEP).

Enfin, l'ANS se caractérise par une politique volontariste en la matière. S'agissant des PSF, les contrôles *a posteriori* peuvent aboutir à des demandes de reversement (3 466 courriers de demande de reversement transmis en septembre 2024 sur les PSF 2021 et 2022). S'agissant des contrats de développement, au moment du règlement du solde de 20 % sur les contrats 2021-2024, 49 fédérations et associations nationales sur 139 (soit 35%) ont eu une déduction, soit un montant total de 895 416 € représentant 2,94 % des contrats de développement. Ces déductions sont effectuées dans les cas où les actions sont partiellement réalisées, ou pas totalement justifiées. La DEB a également indiqué à la mission moduler le solde (30 % du total) de la subvention versées aux fédérations de chasseurs dans le cas où le surcoût réel est inférieur aux prévisions.

²³ Par exemple, journée régionale en date du 7 janvier 2025, intitulée « *Impact social et utilité sociale en Pays de la Loire : comment construire une démarche commune entre acteurs de solidarité ?* » et organisée en quatre ateliers : Comment les politiques publiques peuvent-elles s'emparer de la démarche d'impact social avec les acteurs associatifs ? Pourquoi et comment qualifier l'utilité sociale des actions d'un territoire ? Quels sont les méthodologies et les coûts d'une démarche de mesure d'impact social ? Pourquoi et comment identifier et impliquer les parties prenantes des actions de solidarité ?

4.3. Les administrations doivent renforcer les contrôles et développer les évaluations et la pluriannualité des financements

S'agissant du contrôle, la mission a identifié des risques importants sur plusieurs dispositifs, pour lesquels l'administration centrale ne dispose pas d'informations sur les contrôles menés par ses services déconcentrés²⁴, ou pour lesquels les objectifs de contrôles, pourtant limités, ne sont pas atteints²⁵. En outre, comme indiqué *supra*, les contrôles n'emportent que peu de conséquence en termes de modulation des versements aux associations. La mission recommande de renforcer les contrôles et d'encourager au partage entre administrations des résultats des contrôles. L'outil Data subvention pourra servir de cadre à ce partage d'informations entre administrations.

Proposition n° 4 : Renforcer les contrôles et partager les résultats entre administrations [responsables de programme]

En outre, la mission n'a observé que peu de cas où l'évaluation de l'action des associations était développée. Ainsi, la mission considère que l'évaluation doit être renforcée sur la base d'objectifs quantitatifs et qualitatifs partagés entre l'administration et les associations.

Proposition n° 5 : Développer l'évaluation des actions financées, sur la base d'objectifs quantitatifs et qualitatifs partagés avec les associations en associant leurs bénéficiaires [responsables de programme, inspections générales].

Une définition partagée des objectifs et un contrôle adapté doit conduire à privilégier la pluriannualité. La convention pluriannuelle doit être privilégiée pour les partenaires associatifs établis pour lesquels une stratégie commune est nécessaire. Elle inscrit l'action des associations dans le temps long et permet d'instaurer une démarche d'évaluation.

Toutefois, la convention pluriannuelle ne doit pas systématiquement induire un financement pluriannuel. Celui-ci doit être réservé aux associations et politiques publiques pour lesquelles des investissements importants (en termes de systèmes d'information ou d'immobilier par exemple).

Proposition n° 6 : Développer les conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens pour les associations répondant à un besoin pérenne de politique publique, ayant déjà démontré l'utilité de leur action, et faisant face à des besoins d'investissement pour optimiser leurs actions et leurs coûts [DB, responsables de programme].

Enfin, la capacité des services de l'État à sélectionner, contrôler et évaluer les associations dépend de la formation de leurs agents. Or si celle-ci est assurée pour les procédures de financement les plus cadrées, comme les marchés publics, elle fait défaut pour les modalités de financement plus souples comme les subventions. La structuration et la diffusion de cette formation est donc indispensable, tant dans les services centraux que déconcentrés.

Proposition n° 7 : Développer la formation des agents de l'État concernés par le financement des associations, en matière de cadre juridique applicable, de bonnes pratiques de sélection et de contrôle, et d'outils à employer [DJEPVA].

²⁴ Cas, par exemple, du soutien aux festivals dans le champ de la création artistique.

²⁵ Cas notamment de la politique de la ville : l'objectif 2023 fixé par l'ANCT était de contrôler 5 % des subventions soit 2 000 contrôles. Seuls 1 200 contrôles ont été menés, avec de fortes variations selon les régions.

5. L'analyse des rapports des chambres régionales des comptes met en évidence les bonnes pratiques en matière d'attribution et de contrôle par les collectivités territoriales ainsi que des dysfonctionnements

Les collectivités territoriales sont soumises à des obligations légales et réglementaires concernant les procédures d'attribution, de suivi et de contrôle des subventions versées aux associations. Toutes ne sont pas respectées. Ces manquements, assortis de recommandations, sont signalés dans les rapports d'observations définitives (ROD) des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC). Les CRTC procèdent annuellement à une synthèse de leurs recommandations de l'année précédente ainsi que de leur suivi par les collectivités territoriales.

La mission a procédé à l'analyse de ces synthèses des recommandations pour les années 2021, 2022 et 2023, les dernières publiées à date. Pour accéder aux constats et recommandations issus des ROD des années antérieures à 2021, la mission s'est appuyée sur une analyse des ROD sur la période 2018-2020 menée par l'Observatoire de l'éthique publique²⁶.

5.1. L'attribution des subventions doit répondre à une procédure formalisée pour prévenir les conflits d'intérêts

Les CRTC signalent à plusieurs reprises l'absence de procédure formalisée d'instruction des demandes de subventions, ainsi qu'un manque de transparence sur les critères retenus pour procéder à l'attribution des subventions aux associations. Or, la formalisation de la procédure d'attribution permet de prévenir les conflits d'intérêts au sein de l'exécutif local pouvant mener à des subventions injustifiées. Pour prévenir ces conflits d'intérêts, la commune de Pau a établi un recensement des élus, membre d'instances dirigeantes d'associations afin que ces derniers ne puissent prendre part aux délibérations concernant leur association, conformément aux recommandations de la CRC Nouvelle-Aquitaine de 2021²⁷.

En outre, les collectivités ne respectent pas toujours l'obligation de signer et de publier une convention de subventionnement avec les associations recevant plus de 23 000 € de financement²⁸. A l'inverse, certaines, comme la commune de Dinard, vont au-delà de leurs obligations légales, en **signant une convention avec toutes les associations recevant un montant supérieur à 10 000 €**²⁹.

²⁶ *Source : Observatoire de l'éthique publique, note #16 du 8 février 2021, Pour un contrôle effectif de l'emploi des subventions versées au secteur associatif par les collectivités locales, Stéphanie Damarey.*

²⁷ *Source : CRC nouvelle-Aquitaine, Rapport de synthèse. Suivi des recommandations communiquées en 2021.*

²⁸ *Source : CRC Auvergne-Rhône-Alpes, Commune de Sassenage, 13 janvier 2020.*

²⁹ *Source : Synthèse 2022 des suites données aux observations et recommandations de la chambre régionale des comptes Bretagne.*

Plus globalement, la CRC Auvergne-Rhône-Alpes recommande³⁰ **d'établir un règlement définissant les procédures d'instruction, d'attribution, de contrôle ou encore d'évaluation de l'utilisation des subventions**. Pour l'Observatoire de l'éthique publique³¹, un tel référentiel « *permettrait de conforter la politique de subventionnement, de garantir la transparence et l'équité de la décision d'attribution de la subvention (justifier la décision, éviter l'arbitraire et assurer la lisibilité des choix), de s'assurer de l'efficacité des subventions accordées (par la définition de critères permettant d'orienter les financements sur des actions prioritaires) et de la vitalité associative sur le territoire* ». Ce référentiel permettrait également de suivre le financement en faveur des associations et ainsi de mieux maîtriser son évolution, par exemple en **définissant une enveloppe globale dédiée aux associations**.

5.2. Lors de la procédure d'attribution de la subvention, le respect par les associations de leurs obligations légales doit être systématiquement vérifié et la récolte des documents administratifs optimisée

La vérification du respect par les associations de leurs obligations légales n'est pas systématique lors de l'instruction des dossiers de subvention, ce qui dénote un défaut de maîtrise des règles juridiques applicables³². Les CRC Île-de-France et Auvergne Rhône-Alpes ont par exemple constaté que la certification et la publication des comptes annuels des associations n'étaient pas toujours respectées, sans que l'octroi de subventions soit suspendu³³. Les CRC recommandent donc de suspendre ou de réduire le versement de subventions aux associations ne respectant pas leurs obligations légales³⁴, comme le fait la commune de Bagnole³⁵.

Afin de faciliter la vérification du respect de ces obligations, de conserver les documents fournis par l'association dans le cadre de procédures d'attribution antérieures, et d'opérer un suivi global de la relation financière entre la collectivité et l'association, les CRC préconisent, conformément à l'annexe 4 de la circulaire n° 5811-SG du 29 septembre 2015 relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations, de **constituer un dossier de subventions permanent pour chaque association bénéficiaire**. Certaines communes vont plus loin, en constituant un **guichet unique de la vie associative** pour centraliser le processus d'attribution de la subvention et les formalités administratives associées³⁶. La commune de Pau a à ce titre mis en place, en juillet 2021, un « **portail des aides** ». Fin 2021, 95 % des associations représentant 94 % des montants versés avaient enregistré des données conformes sur ce portail (comptes, statuts et procès-verbaux d'assemblée générale).

³⁰ *Source* : CRC Auvergne-Rhône-Alpes, Commune de Dardilly, 13 décembre 2019.

³¹ *Source* : Observatoire de l'éthique publique, note #16 du 8 février 2021, Pour un contrôle effectif de l'emploi des subventions versées au secteur associatif par les collectivités locales, Stéphanie Damarey.

³² *Source* : Ibid.

³³ *Source* : CRC Ile-de-France, Commune de Stains, 3 octobre 2019 ; CRC Auvergne-Rhône-Alpes, Commune de Moulins, 21 juin 2019.

³⁴ *Source* : CRC Ile-de-France, Commune de Massy, 22 novembre 2019.

³⁵ *Source* : CRC Ile-de-France, Commune de Bagnole, 29 novembre 2018.

³⁶ *Sources* : Synthèse annuelle des rapports de suivi des observations et recommandations de la chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes 2022 ; Synthèse 2022 des suites données aux observations et recommandations de la chambre régionale des comptes Bretagne ; CRC nouvelle-Aquitaine, Rapport de synthèse. Suivi des recommandations communiquées en 2021.

5.3. La transparence concernant les subventions ou avantages en nature attribués doit être accrue

Une fois la subvention attribuée, les collectivités territoriales de plus de 3 500 habitants ne respectent pas toujours l'obligation de publication des données essentielles caractérisant la subvention sur leur site internet³⁷, en application du décret du 5 mai 2017 relatif à la publication par voie électronique des subventions versées aux associations. La commune de Saint-Quentin a, par exemple, conformément aux recommandations de la CRC Hauts-de-France, diffusé sur son site internet la liste des associations subventionnées³⁸. L'obligation de **publication des conventions de subvention** a également été suivie par la communauté d'agglomération du Pays-Basque, conformément aux recommandations de la CRC Nouvelle-Aquitaine.

Pour **améliorer la mise à disposition du public des informations relatives aux subventions aux associations**, la CRC Auvergne-Rhône-Alpes a invité les communes à **retracer les subventions allouées dans une annexe au compte administratif**, afin d'assurer la bonne information des conseillers municipaux à ce sujet, conformément à l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales³⁹.

Enfin, les CRTC recommandent de **procéder à davantage de transparence à propos de l'octroi d'avantages en nature aux associations**, dont la publication d'une liste de concours attribués en nature en annexe aux comptes administratifs de la commune exigée à l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales. La CRC Auvergne-Rhône-Alpes, en 2019, a ainsi invité une commune à **insérer, dans l'ensemble des conventions de subvention, la valorisation monétaire des prestations allouées en nature**⁴⁰, une bonne pratique qu'a mis en place la commune de Villeneuve-sur-Lot⁴¹. Suivant les recommandations de la CRC Auvergne-Rhône-Alpes de 2022, la commune de Prévessin-Moëns signe désormais des conventions de mise à disposition de salles ou de matériel et publie chaque année les avantages en nature accordés aux associations.

5.4. Le contrôle de l'usage de la subvention doit être renforcé

Le contrôle de l'usage de la subvention par la structure associative demeure inégal parmi les collectivités territoriales. Pour renforcer ce contrôle et fluidifier le dialogue de gestion avec les associations, les CRC recommandent la présence de représentants de la commune aux assemblées générales des associations, ainsi que de tenir un **dialogue régulier avec les dirigeants associatifs**, comme le fait la commune de Massy⁴².

³⁷ Notamment le nom du bénéficiaire, l'objet de la subvention, son montant, la nature de ce versement, la ou les dates ou périodes ainsi que les conditions de versement.

³⁸ *Source* : CRC Hauts-de-France, *Synthèse du suivi des recommandations en 2022*.

³⁹ *Source* : CRC Auvergne-Rhône-Alpes, *Commune de Moulins, 21 juin 2019*.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ *Source* : CRC Nouvelle-Aquitaine, *Rapport de synthèse. Suivi des recommandations communiquées en 2021*.

⁴² *Source* : CRC Ile-de-France, *Commune de Massy, 22 novembre 2019*.

Afin d'encadrer l'ensemble des relations financières entre la collectivité territoriale et l'association, de l'attribution à l'usage de la subvention, la CRC Île-de-France a préconisé d'imposer la **signature d'une charte des engagements réciproques** pour les subventions versées par les communes du département, dont le format serait standardisé, tout en pouvant être complété par la collectivité⁴³. La signature de ces chartes, déclinaison locale de la charte d'engagement réciproques du 14 février 2014 signée par l'État, les collectivités territoriales et les associations, est prévue par la circulaire n° 5811-SG du 29 septembre 2015. Selon l'Observatoire de l'éthique publique, cette charte permettrait de reconnaître à l'association signataire la qualité d'association partenaire. Le non-respect de cette charte conduirait, à retirer les subventions accordées aux associations signataires, voire à réclamer le remboursement des subventions versées. Il reviendrait à l'assemblée délibérante d'examiner chaque année, le respect de la charte par les associations⁴⁴.

Tableau 18 : Récapitulatif des bonnes pratiques identifiées par les collectivités territoriales

Étape de la procédure de subvention	Bonnes pratiques
Attribution	Recenser les élus locaux membre d'instances dirigeantes des associations
	Constituer un dossier permanent de subvention par association contenant l'ensemble des documents administratifs fournis à la collectivité, afin de vérifier le respect par l'association de ses obligations légales et de diminuer les demandes de documents lui étant adressées
	Mettre en place un portail dématérialisé de dépôt des documents nécessaires à l'attribution d'une subvention
Publication	Publier sur le site internet de la collectivité la liste des subventions attribuées, conformément au décret du 5 mai 2017 relatif à la publication par voie électronique des subventions versées aux associations
	Effectuer, dans l'ensemble des conventions de subventions, une valorisation monétaire des avantages en nature accordés à l'association
Contrôle	Suspendre ou réduire le versement de la subvention en cas de non-respect par l'association de ses obligations légales
	Élaborer, à l'échelle du département, une charte d'engagements réciproques standardisée signée par la collectivité et l'association dans le cadre de l'attribution de subventions
	Établir un règlement définissant les procédures d'instruction, d'attribution, et de contrôle de l'utilisation des subventions

Source : Mission.

⁴³ *Source : CRC Ile-de-France, Département de l'Essonne, 1er octobre 2019.*

⁴⁴ *Source : Observatoire de l'éthique publique, note #16 du 8 février 2021, Pour un contrôle effectif de l'emploi des subventions versées au secteur associatif par les collectivités locales, Stéphanie Damarey.*

Encadré 2 : Bonnes pratiques identifiées par la mission dans le cadre de ses déplacements et des réponses apportés à un questionnaire transmis aux départements

La mission a diffusé par l'intermédiaire de l'Assemblée des Départements de France (ADF) un questionnaire à l'ensemble des départements. La mission a exploité les 22 réponses reçues ainsi que ses déplacements de terrain pour identifier des bonnes pratiques mises en place par les collectivités territoriales.

La mission a relevé les points suivants :

- création d'une direction transversale à la vie associative (cf. département de la Seine Saint Denis et département des Pyrénées Orientales) et mise en place d'une démarche partenariale avec les associations (cf. département de la Haute-Marne) ;
- mise en place d'une gestion unifiée des subventions aux associations *via* des outils communs et notamment un système d'information dédié (cf. département du Cher) ;
- réflexion sur un conventionnement unique pour des associations bénéficiant de dispositifs gérés par plusieurs directions afin d'éviter un effet « silo » (cf. département de la Seine Saint Denis et département du Cher) ;
- veille sur la santé financière des associations et leur gouvernance (cf. département de l'Oise), diffusion d'une culture financière vis-à-vis de l'ensemble des gestionnaires de subventions (cf. département d'Ille-et-Vilaine) ;
- amélioration de la connaissance des cofinancements en particulier par l'utilisation de Data subvention (cf. département de l'Oise) ;
- prise en compte de la santé financière de l'association et notamment de son niveau de trésorerie (cf. département de l'Indre).

Source : Mission.

ANNEXE IV.B

Analyse de la qualité de la dépense aux associations d'action sociale

SYNTHÈSE

Le recours à des associations constitue une modalité de mise en œuvre de l'action sociale ministérielle. Ce choix est présenté comme offrant une souplesse d'organisation pour les ministères. Toutefois, la mission constate que le choix de recourir à une association relève plutôt du fruit de l'histoire. À ce titre, aucune doctrine sur le sujet n'est édictée par les ministères ou la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP). En outre, la gestion de l'action sociale ministérielle et notamment sous sa forme associative relève d'une sensibilité dans les ministères du fait de l'implication des organisations syndicales.

Dans son ensemble, l'action sociale ministérielle et interministérielle représente 671,14 M€ de dépenses en 2023. La mission a étudié plus en détail un périmètre de quatre ministères dont le recours aux associations est établi : ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, avec quatre associations, le ministère de l'intérieur avec deux fondations et une association, les ministères chargés de l'éducation nationale, de la jeunesse, des sports, de l'enseignement supérieur et de la recherche avec trois associations et le ministère de la justice avec une fondation. Les subventions à ces onze structures s'élèvent à 76,59 M€ en 2023.

La situation financière de ces associations et fondations est caractérisée par une forte dépendance au financement public. À l'exception notable de l'association nationale d'action sociale des personnels de la police nationale (ANAS, subventionnée par le ministère de l'intérieur) et dans une moindre mesure de l'association PREAU créée en 2021 au sein du ministère de l'éducation nationale, la subvention des ministères représente entre 48 % et 65 % des ressources totales des associations. Les recettes propres d'activité ne représentent qu'une faible part de leurs ressources. En outre, la mission constate une tendance de stabilité voire de baisse de ces recettes sur la période étudiée par la mission (2019-2023). Le niveau de trésorerie des associations est relativement élevé, comme en témoigne l'indicateur du niveau de trésorerie rapporté aux charges d'exploitations supérieur à trois mois pour quatre associations sur les sept associations pour lesquelles la mission dispose de cette information en 2023. La tendance s'inscrit à la hausse s'agissant de cet indicateur. La mission recommande de mieux prendre en compte le niveau de trésorerie des associations pour ajuster le niveau et le calendrier de versement de la subvention. De même, la diversification des sources de financement doit être encouragée.

Les relations entre les ministères et les associations sont encadrées par des conventions pluriannuelles. Ces conventions fixent les objectifs à atteindre, eux-mêmes déclinés en indicateurs (sauf pour les ministères chargés de l'éducation nationale, de la jeunesse, des sports, de l'enseignement supérieur et de la recherche). Les échanges entre les ministères et les associations sont organisés sous la forme de dialogue de gestion (au moins deux par an).

La mission constate une volonté de certains ministères de professionnaliser la gestion des associations. S'agissant du ministère de l'intérieur, les conventions pluriannuelles prévoient des remontées d'information régulières et des outils de contrôle de gestion développés. S'agissant du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, la création d'une fédération d'action sociale regroupant les trois associations poursuit cet objectif de mutualisation. La mission recommande de poursuivre dans ce sens, et de renforcer les contrôles par l'administration.

Le contrôle et l'évaluation des actions des associations n'emportent que peu de conséquence sur les financements accordés aux associations. En effet, la mission constate une relative stabilité des subventions versées par les ministères aux associations. Les variations constatées, notamment pour le ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, sont le résultat d'une modulation du versement de la subvention en fonction du niveau de trésorerie de l'association et non de la prise en compte des résultats de l'action associative.

SOMMAIRE

1. L'ACTION SOCIALE EN FAVEUR DES AGENTS DE L'ÉTAT COMPORTE UNE DOUBLE DIMENSION INTERMINISTÉRIELLE ET MINISTÉRIELLE ET REPRÉSENTE EN 2023 UNE DÉPENSE TOTALE DE 671,14 M€.....	2
1.1. L'action sociale en faveur des agents de l'État comporte une double dimension interministérielle et ministérielle, dont le recours aux associations constitue une modalité de mise en œuvre	2
1.2. Le total de dépenses en faveur de l'action sociale s'élève à 671,14 M€ en 2023..	4
1.2.1. L'action sociale dans ses deux dimensions ministérielles et interministérielles représente 671,14 M€ de dépenses en 2023.....	4
1.2.2. Les subventions versées aux principales associations d'action sociale ministérielles s'élèvent à 91 M€ en 2023, en stabilité par rapport à 2019..	4
1.2.3. La mission a étudié un périmètre de quatre ministères ayant recours aux associations pour leur action sociale et représentant 76 M€ de subventions en 2023.....	5
2. LE RECOURS À DES ASSOCIATIONS POUR LA MISE EN ŒUVRE DE L'ACTION SOCIALE MINISTÉRIELLE EST ENCADRÉ JURIDIQUEMENT	7
2.1. Le recours à des associations pour la mise en œuvre de la politique d'action sociale est prévu par la loi	7
2.2. La jurisprudence est venue préciser le cadre juridique du recours aux associations	7
3. LES ASSOCIATIONS D'ACTION SOCIALE SE CARACTÉRISENT PAR UNE FORTE DÉPENDANCE AU FINANCEMENT MINISTÉRIEL.....	8
3.1. Une situation financière des associations qui reflète une évolution de l'activité contrastée : baisse des budgets consacrés aux vacances et logement et augmentation des budgets restauration.....	8
3.1.1. Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique : des recettes d'activité en baisse et un niveau de trésorerie qui augmente.....	8
3.1.2. Ministère de l'intérieur : une situation contrastée des associations.....	9
3.1.3. Ministère de la justice : des recettes qui progressent et une trésorerie stable	9
3.1.4. Ministères chargés de l'éducation nationale, de la jeunesse, des sports, de l'enseignement supérieur et de la recherche : deux associations à l'équilibre.....	9
3.2. À l'exception notable de l'ANAS et PREAU, la subvention versée par les ministères aux associations représente au moins la moitié des recettes des associations	11
3.2.1. Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique : la subvention représente entre 50 % et 65 % des recettes selon les associations	11
3.2.2. Ministère de l'intérieur : la subvention représente la moitié des ressources des fondations sauf pour l'ANAS qui se caractérise par un niveau de subvention le plus faible à 11 %	12

3.2.3.	<i>Ministère de la justice : une subvention qui atteint près de 55 % des recettes en 2023</i>	12
3.2.4.	<i>Ministères chargés de l'éducation nationale, de la jeunesse, des sports, de l'enseignement supérieur et de la recherche</i>	12
3.3.	Les ministères déclarent entre un et trois ETP dédiés à la gestion des financements aux associations d'action sociale	13
3.4.	Le recours à des associations ne fait pas l'objet d'un questionnement par les ministères.....	14
4.	LES RELATIONS ENTRE LES ADMINISTRATIONS ET LES ASSOCIATIONS D'ACTION SOCIALE SONT ENCADRÉES PAR DES CONVENTIONS DONT LE CARACTÈRE PRESCRIPTIF VARIE D'UN MINISTÈRE À L'AUTRE	15
4.1.	Les conventions entre l'administration et les associations chargées de l'action sociale fixent les objectifs à atteindre et organisent le dialogue de gestion.....	15
4.1.1.	<i>Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique : des conventions d'objectifs, de moyens et de performance (COMP).....</i>	15
4.1.2.	<i>Ministère de l'intérieur : une convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens.....</i>	16
4.1.3.	<i>Ministère de la justice : une convention d'objectifs et d'organisation</i>	16
4.1.4.	<i>Ministères chargés de l'éducation nationale, de la jeunesse, des sports, de l'enseignement supérieur et de la recherche : des conventions pluriannuelles d'objectifs non assorties d'indicateurs</i>	17
4.2.	Les contrôles de l'administration n'emportent que peu de conséquence sur le montant la subvention versée aux associations.....	18
5.	LES MINISTÈRES DOIVENT ACCOMPAGNER LES ASSOCIATIONS DANS LA PROFESSIONNALISATION DE LEUR GESTION ET LA DIVERSIFICATION DE LEURS SOURCES DE FINANCEMENT TOUT EN RENFORÇANT LES CONTRÔLES EXERCÉS	19
5.1.	Professionaliser la gestion des associations et renforcer les contrôles par l'administration	19
5.2.	Développer les sources de financement des associations.....	19

INTRODUCTION

L'annexe s'intéresse aux dépenses des ministères en faveur des associations chargées de l'action sociale à destination des agents publics, sous un angle qualitatif.

Le périmètre de l'annexe ne concerne que les dépenses de l'État sur la période 2019-2023.

Sont exclues du périmètre de la présente annexe certaines dépenses imputées par les ministères sur leurs budgets d'action sociale, à savoir les dépenses relatives à la médecine du travail, les dépenses en faveur des associations de retraités et des associations d'anciens combattants.

L'annexe s'organise en cinq parties :

- ◆ une présentation de l'organisation et des montants de l'action sociale ministérielle et interministérielle en 2023 (partie 1) ;
- ◆ le cadre juridique du recours aux associations pour mettre en œuvre l'action sociale ministérielle (partie 2) ;
- ◆ la situation financière des associations retenues dans le périmètre de la mission (partie 3) ;
- ◆ les modalités d'organisation et de contrôle des ministères à l'endroit des associations (partie 4) ;
- ◆ les recommandations de la mission (partie 5).

1. L'action sociale en faveur des agents de l'État comporte une double dimension interministérielle et ministérielle et représente en 2023 une dépense totale de 671,14 M€

1.1. L'action sociale en faveur des agents de l'État comporte une double dimension interministérielle et ministérielle, dont le recours aux associations constitue une modalité de mise en œuvre

Conformément à l'article 1^{er} du décret n° 2006-21 du 6 janvier 2006 relatif à l'action sociale au bénéfice des personnels de l'État, « *L'action sociale, collective ou individuelle vise à **améliorer les conditions de vie des agents de l'État et de leurs familles**, notamment dans les domaines de la **restauration**, du **logement**, de l'**enfance** et des **loisirs**, ainsi qu'à les aider à **faire face à des situations difficiles**. (...) Il incombe à l'État employeur d'organiser une action sociale dans la limite des crédits prévus à cet effet. Le recours à l'action sociale est facultatif pour les agents.* »

L'article 3 du décret précité précise que « *L'action sociale est organisée aux niveaux tant interministériel que ministériel.* »

L'action sociale interministérielle relève de la compétence de la DGAFP. L'action sociale ministérielle relève de la compétence de chacun des ministères qui peut recourir à des associations pour la mettre en œuvre tout ou partie (cf. tableau 1). Le recours à des associations relève d'une modalité d'organisation parmi d'autres. Si plusieurs ministères ont recours à des associations, le ministère des Armées recourt à une entité constituée sous la forme d'un établissement public industriel et commercial (EPIC).

Le recours à des associations est le résultat du fruit de l'histoire. À titre d'illustration, la Fondation Jean Moulin a été créée en 1952 à l'initiative du ministère de l'intérieur.

La mission n'a pas relevé de doctrine sur le recours aux associations ni du côté des ministères ni de celui de la DGAFP.

Tableau 1 : Organisation de l'action sociale par ministère

Périmètres ministériels	Recours à des associations pour les prestations sociales (O/N)	Identité des associations
Europe et affaires étrangères	O	▪ Association des œuvres sociales du ministère des affaires étrangères (ADOS) ▪ Amicale d'entraide des affaires étrangères
Affaires sociales	O	▪ Association sportive du ministère des affaires sociales (ASMAS) ▪ Groupement artistique du ministère des affaires sociales (GAMAS)
Armées	N (recours à un EPIC)	N.A.

Annexe IV.B

Périmètres ministériels	Recours à des associations pour les prestations sociales (O/N)	Identité des associations
Éducation nationale, jeunesse, sports, enseignement supérieur, recherche	O	▪ Les Fauvettes ▪ Préau ▪ Association d'entraide du personnel du ministère de l'éducation nationale ▪ AS DesCartes ▪ Association éducative, sportive et d'entraide sociale jeunesse et sports (AESES)
Agriculture et souveraineté alimentaire	O	▪ Association d'action sociale, culturelle, sportive et de loisirs du ministère de l'agriculture (ASMA)
Intérieur et outre-mer	O	▪ Fondation Jean Moulin ▪ Fondation Louis Lépine ▪ Association nationale d'action sociale (ANAS)
Transition écologique et cohésion des territoires	O	▪ Fédération nationale des associations de sport, de culture et d'entraide (FNASCE) ▪ Comité de gestion des centres de vacances (CGCV)
Économie, finances et souveraineté industrielle et numérique	O	▪ Action sociale finances logement (ASFL) ▪ Action sociale finances restauration (ASF Restauration - ASFR) ▪ Action sociale Finances Vacances (ASF Vacances - ASFV) ▪ Association touristique, sportive et culturelle des administrations financières (ATSCAF) ▪ Place des arts ▪ Club sportif des ministères finances (CSMF)
Culture	O	▪ Association pour l'action sociale culturelle et sportive (AAS)
Justice	O	▪ Fondation d'Aguesseau ▪ Comité national des œuvres sociales de l'administration pénitentiaire
Services du premier ministre	N	N.A.

Source : Mission. Légende : Non applicable (N.A.).

1.2. Le total de dépenses en faveur de l'action sociale s'élève à 671,14 M€ en 2023

1.2.1. L'action sociale dans ses deux dimensions ministérielles et interministérielles représente 671,14 M€ de dépenses en 2023

L'action sociale recouvre deux dimensions pour un montant total de 671,14 M€ en 2023 :

- ♦ l'action sociale interministérielle portée par la DGAFP sur le programme 148 « *Fonction publique* » pour un montant de 134,42 M€ (cf. tableau 2) ;
- ♦ l'action sociale ministérielle mise en œuvre par chacun des ministères pour un montant total de 536,72 M€ (cf. tableau 3).

Tableau 2 : Montant consacré à l'action sociale interministérielle

	2019 (CP en M€)	2023 (CP en M€)
Total	111,57	134,42

Source : Rapports annuels de performance (RAP) 2019 et 2023 du programme 148 « Fonction publique ».

Tableau 3 : Montant consacré à l'action sociale ministérielle

Ministère	Dépenses réalisées (€)	Effectifs concernés (ETP)	Dépense moyenne/ETP
Europe et affaires étrangères	6 018 353	19 495	308,71
Agriculture et souveraineté alimentaire	8 424 131	N.D.	N.A.
Éducation nationale, jeunesse, sport enseignement supérieur et recherche	80 903 949	N.D.	N.A.
Économie, finances et souveraineté industrielle et numérique	117 301 005	N.D.	N.A.
Intérieur et outre-mer	142 674 494	501 138	284,70
Justice	38 748 971	627 550	61,75
Services du Premier ministre	6 623 424	27 589	240,07
Transition écologique et cohésion des territoires	18 739 938	203 054	92,29
Travail, plein emploi et insertion	6 818 961	N.D.	N.A.
Solidarités, autonomie et personnes handicapées	2 905 107	N.D.	N.A.
Armées	107 564 751	6 361 817	16,91
Total	536 723 084	N.A.	N.A.

Source : Rapports annuels de performance (RAP) 2023. Légende : Non disponible (N.D.) ; Non applicable (N.A.).

1.2.2. Les subventions versées aux principales associations d'action sociale ministérielles s'élèvent à 91 M€ en 2023, en stabilité par rapport à 2019

Le recours à une association est une des modalités de mise en œuvre de l'action sociale ministérielle.

La mission a identifié les financements ministériels aux associations recensées dans le tableau 1. Ces dépenses s'élèvent à 91,09 M€ en 2023 en relative stabilité sur la période (cf. tableau 4).

Annexe IV.B

Pour 2023 et rapportée à la dépense totale des ministères pour l'action sociale telle qu'identifiée dans les documents budgétaires, la subvention à ces associations représente moins de 10 % des dépenses pour les ministères dont le recours aux associations est limité (affaires étrangères, affaires sociales) et jusqu'à 42 % pour le ministère de l'économie et des finances où le recours aux associations pour la mise en œuvre de l'action sociale ministérielle est ancré.

Il est à noter que l'augmentation des dépenses de 3,76 M€ pour les ministères de l'éducation nationale, de la jeunesse, des sports, de l'enseignement supérieur et de la recherche est liée à la création de l'association PREAU en 2021.

Tableau 4 : Montant des subventions versées aux principales associations d'action sociale (M€)

Ministères	2019	2023	Évolution
Europe et affaires étrangères	0,21	0,47	+0,26
Agriculture et souveraineté alimentaire	4,08	3,26	-0,82
Éducation nationale, jeunesse, sport enseignement supérieur et recherche	5,00	8,76	+3,76
Économie, finances et souveraineté industrielle et numérique	57,36	48,73	-8,63
Intérieur et outre-mer	10,86	14,27	+3,41
Justice	8,90	9,00	+0,10
Transition écologique et cohésion des territoires	5,14	5,28	+0,14
Affaires sociales	0,16	0,28	+0,12
Culture	1,12	1,02	-0,10
Total	92,83	91,09	-1,74

Source : Jaune budgétaire « Effort budgétaire de l'État en faveur des associations », mission.

1.2.3. La mission a étudié un périmètre de quatre ministères ayant recours aux associations pour leur action sociale et représentant 76 M€ de subventions en 2023

La mission a approfondi ses analyses sur un périmètre de quatre ministères identifiés comme ayant pour pratique le recours aux associations pour la mise en œuvre de leur action sociale ministérielle. Ces quatre ministères sont le ministère de l'économie et des finances avec quatre associations étudiées par la mission pour un subventionnement total de 46 M€, le ministère de l'intérieur avec deux fondations et une association pour un subventionnement total de 13 M€, les ministères chargés de l'éducation nationale, de la jeunesse, des sport, de l'enseignement supérieur et de la recherche avec trois associations pour un montant de 9 M€ et le ministère de la justice avec une fondation pour un subventionnement de 9 M€ (cf. tableau 5).

Ces associations interviennent dans des champs variés de l'action sociale : loisirs/vacances, restauration, logement, solidarité financière. Dans ses choix d'organisation, le ministère de l'économie et des finances se caractérise par une spécialisation des périmètres d'intervention des associations. Alors que les fondations du Ministère de l'intérieur et de la justice interviennent dans des champs divers.

Tableau 5 : Périmètre retenu par la mission

Ministère	Association	Périmètre d'action de l'association	Montant de la subvention 2023 (en M€)
	ASFV	Vacances	20,00
	ASFR	Restauration	12,06

Annexe IV.B

Ministère	Association	Périmètre d'action de l'association	Montant de la subvention 2023 (en M€)
Économie, finances et souveraineté industrielle et numérique	ASFL	Logement	9,00
	ATSCAF	Tourisme, sport et culture	5,17
Sous-total ministère économie, finances et souveraineté industrielle et numérique			46,23
Intérieur et outre-mer	Fondation Jean Moulin	▪ Aide financière aux agents ▪ Distribution automatique de denrées et boissons sur les sites du ministère ▪ Billetterie ▪ Activités de loisirs et tourisme	9,24
	Association nationale d'action sociale des personnels de la police nationale	Séjours de vacances et colonies de vacances	1,25
	Fondation Louis Lépine	▪ Solidarité financière ▪ Séjour de vacances ▪ Arbre de Noël ▪ Hébergement	2,24
Sous-total ministère de l'intérieur			12,73
Éducation nationale , jeunesse, sports, enseignement supérieur, recherche	PREAU	Prestations culturelles, touristiques et de loisirs	3,00
	Les Fauvettes	Loisirs à destination des enfants du personnel	2,90
	Association d'entraide du personnel du ministère de l'éducation nationale	▪ Prestations sociales ▪ Activités culturelles, sportives et de loisirs	2,78
Sous-total éducation nationale, jeunesse, sports, enseignement supérieur, recherche			8,68
Justice	Fondation d'Aguesseau	▪ Aide et solidarité financière ▪ Logement ▪ Séjours de vacances ▪ Restauration	8,95
Total			76,59

Source : Comptes annuels 2023 des associations ; Jaune « Effort budgétaire de l'État en faveur des associations », mission.

2. Le recours à des associations pour la mise en œuvre de l'action sociale ministérielle est encadré juridiquement

2.1. Le recours à des associations pour la mise en œuvre de la politique d'action sociale est prévu par la loi.

L'article L. 733-1 du code général de la fonction publique prévoit que « *L'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics y compris ceux mentionnés à l'article L. 5 peuvent confier à titre exclusif la gestion de tout ou partie des prestations dont bénéficient les agents publics à des organismes à but non lucratif ou à des associations nationales ou locales régies par la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association. Ils peuvent participer aux organes d'administration et de surveillance de ces organismes.* »

2.2. La jurisprudence est venue préciser le cadre juridique du recours aux associations

Dans son avis en date du 23 octobre 2003 sur la Fondation Jean Moulin, le Conseil d'État considère que « *le ministère procède à une simple organisation du service et il lui est loisible, soit de gérer lui-même en régie lesdites prestations, soit d'en confier la charge par voie de convention à la « Fondation Jean Moulin », sans être astreint dans ce dernier cas à la passation d'un marché public de prestation de service.* »

De même, afin de se prémunir contre le risque d'une déclaration de gestion de fait, le Conseil d'État considère que les représentants du ministère au conseil d'administration de la fondation ne doivent pas se voir conférer un pouvoir de direction de la fondation. Sur ce point, le Conseil d'État conseille de recourir à la formule de l'établissement public qui permet d'écarter le risque de gestion de fait tout en garantissant à l'administration des prérogatives de direction, suivi et contrôle.

3. Les associations d'action sociale se caractérisent par une forte dépendance au financement ministériel

3.1. Une situation financière des associations qui reflète une évolution de l'activité contrastée : baisse des budgets consacrés aux vacances et logement et augmentation des budgets restauration

3.1.1. Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique : des recettes d'activité en baisse et un niveau de trésorerie qui augmente

3.1.1.1. ASFV - vacances

En 2023, les recettes de l'ASFV s'élèvent à 30,99 M€ et les charges à 30,05 M€, en baisse sur la période étudiée par la mission, puisque, en 2019, les produits s'élevaient à 38,74 M€ soit une baisse de 20 % et les charges à 38,85 M€ soit une baisse de 23 %. **Les recettes d'activités s'établissent à 10,48 M€ en 2023 contre 13,26 M€ en 2019 soit une baisse de 21 %.** La trésorerie à fin 2023 s'établit à 12,14 M€ contre 8,14 M€ à fin 2019, soit **un ratio trésorerie/charges d'exploitation de 147,5 jours en 2023 contre 76,4 jours en 2019.**

3.1.1.2. ASFR - restauration

En 2023, les recettes de l'ASFR s'élèvent à 23,46 M€ et les charges à 24,51 M€ en hausse sur la période étudiée par la mission, puisque, en 2019, les produits s'élevaient à 22,64 M€ soit une hausse de 4 % et les charges à 22,86 M€ soit une hausse de 7 %. L'augmentation des charges est liée à l'achat de matières premières, ce poste de dépenses a augmenté de 26 % sur la période. **Les recettes d'activité s'élèvent à 9,85 M€ en 2023, contre 11,14 M€ en 2019 soit une baisse de 12 %.** La trésorerie est en augmentation de 10,63 M€ fin 2019 à 13,67 M€ fin 2023 soit **un ratio trésorerie/charges d'exploitation qui évolue de 169,7 jours en 2019 à 203,6 jours en 2023.**

3.1.1.3. ASFL - logement

En 2023, les recettes de l'ASFL s'élèvent à 18,05 M€ et les charges à 20,99 M€, en baisse sur la période étudiée par la mission, puisque, en 2019, les produits s'élevaient à 23,27 M€ soit une baisse de 22 % et les charges à 23,22 M€ soit une baisse de 10 %. La trésorerie disponible s'établit à 5 M€ fin 2023 soit un ratio trésorerie/charges d'exploitation de 86,9 jours, ratio qui s'établissait à 5 jours fin 2019.

3.1.1.4. ATSCAF

Le budget de l'ATSCAF a connu une relative stabilité sur la période étudiée par la mission et s'établit à 9,7 M€ de charges et de produits en 2023 (augmentation de 2 % des recettes et de 6 % des charges). **Les recettes d'activité de l'ATSCAF s'établissent à 4,6 M€ en 2023.**

Le ratio trésorerie/charges d'exploitation représente 51 jours en 2023, parmi les moins élevés des associations étudiées par la mission.

3.1.2. Ministère de l'intérieur : une situation contrastée des associations

3.1.2.1. Fondation Jean Moulin

En 2023, les recettes de la fondation Jean Moulin s'élèvent à 19,17 M€ et les charges à 19,55 M€, en hausse sur la période étudiée par la mission, puisque, en 2019, les produits s'élevaient à 16,97 M€ soit une hausse de 13 % et les charges à 17,76 M€ soit une hausse de 10 %. **Les recettes d'activité représentent 8,25 M€ en 2023 en progression de 2 % par rapport à 2019.**

3.1.2.2. Fondation Louis Lépine

En 2023, les recettes de la fondation Louis Lépine s'élèvent à 4,31 M€ et les charges à 5,07 M€ en baisse sur la période étudiée par la mission, puisque, en 2019, les produits s'élevaient à 5,08 M€ soit une baisse de 15 % et les charges à 5,16 M€ soit une baisse de 2 %. **Les recettes d'activité représentent 1,85 M€ en 2023, en baisse de 23 % par rapport à 2019.** La trésorerie à fin 2023 s'établit à 9,00 M€ contre 8,67 M€ à fin 2019, soit **un ratio trésorerie/charges d'exploitation de 647,9 jours en 2023 contre 613,3 jours en 2019.**

3.1.2.3. Association nationale d'action sociale des personnels de la police nationale

En 2023, les recettes de l'ANAS s'élèvent 10,98 M€ et les charges à 11,19 M€, en hausse sur la période puisque, en 2019, les produits s'élevaient à 9,44 M€ soit une hausse de 16 % et les charges à 9,47 M€ soit une hausse de 18 %. **Les recettes d'activité s'élèvent à 9,14 M€ en 2023, en progression de 29 % par rapport à 2019.**

Le ratio trésorerie/charges d'exploitation s'élève à 52,5 jours en 2023 parmi les moins élevés des associations étudiées par la mission.

3.1.3. Ministère de la justice : des recettes qui progressent et une trésorerie stable

En 2023, les recettes d'exploitation de la fondation d'Aguesseau s'élèvent à 16,36 M€ et les charges d'exploitation à 16,66 M€. Ces montants sont en progression de 10 % par rapport à 2019. **Les recettes d'activité de la fondation atteignent 6,12 M€ en 2023 contre 5,84 M€ en 2019, soit une progression de 5 %.**

La trésorerie « courante » de l'association atteint 5,01 M€ fin 2023 ce qui représente un ratio trésorerie/charges d'exploitation de 109 jours. Fin 2021, avec une trésorerie à 4,57 M€, le ratio trésorerie/charges d'exploitation atteignait 121 jours.

3.1.4. Ministères chargés de l'éducation nationale, de la jeunesse, des sports, de l'enseignement supérieur et de la recherche : deux associations à l'équilibre

En 2023, les ressources de l'association PREAU s'élèvent à 10,85 M€ dont 6,06 M€ de recettes d'activité. Les charges s'élèvent à 10,76 M€.

S'agissant de l'association d'entraide du personnel, les ressources s'élèvent à 4,23 M€ et les charges à 4,58 M€.

Annexe IV.B

Malgré ses demandes auprès de la direction générale des ressources humaines (DGRH) des ministères concernés, la mission n'a pas eu transmission des comptes des associations concernées. Elle a pu récupérer les comptes 2023, disponibles publiquement, des associations PREAU et de l'association d'entraide des personnels du ministère de l'éducation nationale, mais pas ceux de l'association Les Fauvettes.

Tableau 6 : Budget 2023 des associations chargées de l'action sociale

Ministères	Associations	Ensemble des recettes (en M€)	Ensemble des charges (en M€)
Économie, finances et souveraineté industrielle et numérique	ASFV	30,99	30,05
Économie, finances et souveraineté industrielle et numérique	ASFR	23,46	24,51
Économie, finances et souveraineté industrielle et numérique	ASFL	18,05	20,99
Économie, finances et souveraineté industrielle et numérique	ATSCAF	9,72	9,77
Intérieur et outre-mer	Fondation Jean Moulin	19,17	19,55
Intérieur et outre-mer	Association nationale d'action sociale des personnels de la police nationale	10,98	11,19
Intérieur et outre-mer	Fondation Louis Lépine	4,31	5,07
Intérieur et outre-mer	Association nationale d'action sociale des personnels de la police nationale	10,98	11,19
Justice	Fondation d'Aguesseau	16,36	16,66
Éducation nationale, jeunesse, sports, enseignement supérieur, recherche	Les Fauvettes	N.D.	N.D.
Éducation nationale, jeunesse, sports, enseignement supérieur, recherche	PREAU	10,85	10,76
Éducation nationale, jeunesse, sports, enseignement supérieur, recherche	Association d'entraide du personnel du ministère de l'éducation nationale	4,23	4,58

Source : Compte des associations. Légende : Non disponible (N.D.) ; Non applicable (N.A.)

Tableau 7 : Ratio trésorerie/charges d'exploitation*365 en 2019 et 2023

Ministères	Associations	2019	2023
Économie, finances et souveraineté industrielle et numérique	ASFV	76,44	147,51
Économie, finances et souveraineté industrielle et numérique	ASFR	169,68	203,57

Annexe IV.B

Ministères	Associations	2019	2023
Économie, finances et souveraineté industrielle et numérique	ASFL	5,28	86,95
Économie, finances et souveraineté industrielle et numérique	ATSCAF	N.D.	51,29
Intérieur et outre-mer	Fondation Jean Moulin	N.D.	N.D.
Intérieur et outre-mer	Fondation Louis Lépine	613,28	647,93
Intérieur et outre-mer	Association nationale d'action sociale des personnels de la police nationale	N.D.	52,52
Justice	Fondation d'Aguesseau	N.D.	109,54
Éducation nationale, jeunesse, sports, enseignement supérieur, recherche	Les Fauvettes	N.D.	N.D.
Éducation nationale, jeunesse, sports, enseignement supérieur, recherche	PREAU	N.A.	N.D.
Éducation nationale, jeunesse, sports, enseignement supérieur, recherche	Association d'entraide du personnel du ministère de l'éducation nationale	N.D.	N.D.

Source : Comptes de associations. Légende : Non disponible (N.D.) ; Non applicable (N.A.)

3.2. À l'exception notable de l'ANAS et PREAU, la subvention versée par les ministères aux associations représente au moins la moitié des recettes des associations

3.2.1. Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique : la subvention représente entre 50 % et 65 % des recettes selon les associations

La part de la subvention versée par le ministère dans les recettes totales d'exploitation des associations d'action sociale représente :

- ◆ 64,5 % pour l'ASFV, en hausse de 2,1 points de pourcentage par rapport à 2019. La subvention du ministère à l'association a connu une baisse de 17 % entre 2019 et 2023 ;
- ◆ 51,4 % pour l'ASFR en hausse de 3,4 points de pourcentage par rapport à 2019. La subvention du ministère a progressé de 11 % entre 2019 et 2023 ;
- ◆ 49,9 % pour l'ASFL, en baisse de 14,6 points de pourcentage par rapport à 2019. Cette association est caractérisée par une diminution de sa subvention qui est passée de 15 M€ en 2019 à 9 M€ en 2023, soit une diminution de 40 % ;
- ◆ 53,2 % pour l'ATSCAF, en légère diminution (-1,6 point de pourcentage). La subvention du ministère est stable.

3.2.2. Ministère de l'intérieur : la subvention représente la moitié des ressources des fondations sauf pour l'ANAS qui se caractérise par un niveau de subvention le plus faible à 11 %

La part de la subvention versée par le ministère dans les recettes totales d'exploitation des associations d'action sociale représente :

- ♦ 48,2 % pour la fondation Jean Moulin, en hausse de 1,8 point de pourcentage par rapport à 2019. La subvention du ministère à la fondation a progressé de 17 % entre 2019 et 2023 ;
- ♦ 51,9 % pour la fondation Louis Lépine, en hausse de 7,9 points de pourcentage par rapport à 2019. La subvention du ministère à la fondation est stable sur la période à 2,24 M€ ;
- ♦ 11,4 % pour l'ANAS en baisse de 5,4 points de pourcentage par rapport à 2019. La subvention du ministère a diminué de 21 % sur la période.

3.2.3. Ministère de la justice : une subvention qui atteint près de 55 % des recettes en 2023

La part de la subvention versée par le ministère de la justice dans les recettes totales d'exploitation de la fondation représente 54,7 % en 2023. Ce taux est en diminution puisqu'il s'élevait à 60,4 % en 2019.

3.2.4. Ministères chargés de l'éducation nationale, de la jeunesse, des sports, de l'enseignement supérieur et de la recherche

La subvention versée à l'association des Fauvettes est stable à 2,9 M€ par an.

La subvention versée à l'association Préau est en hausse pour accompagner la montée en charge de l'association créée en 2021. En 2023, la subvention représentait 28 % des ressources totales. Cette association est la seule dans le périmètre étudié par la mission dont la convention prévoit, à compter de 2024, que la subvention du ministère ne peut dépasser 50 % de ses ressources totales.

S'agissant de l'association d'entraide, la part de la subvention ministérielle dans les ressources totales représente 66 % en 2023.

Tableau 8 : Part des subventions publiques dans le total des ressources en 2019 et 2023 (en %)

Ministère	Associations	2019	2023
Économie, finances et souveraineté industrielle et numérique	ASFV	62,47	64,53
Économie, finances et souveraineté industrielle et numérique	ASFR	47,96	51,39
Économie, finances et souveraineté industrielle et numérique	ASFL	64,45	49,86
Économie, finances et souveraineté industrielle et numérique	ATSCAF	54,73	53,16
Intérieur et outre-mer	Fondation Jean Moulin	46,38	48,20
Intérieur et outre-mer	Fondation Louis Lépine	44,09	51,97

Annexe IV.B

Ministère	Associations	2019	2023
Intérieur et outre-mer	Association nationale d'action sociale des personnels de la police nationale	16,74	11,38
Justice	Fondation d'Aguesseau	60,35	54,71
Éducation nationale, jeunesse, sports, enseignement supérieur, recherche	Les Fauvettes	N.D.	N.D.
Éducation nationale, jeunesse, sports, enseignement supérieur, recherche	PREAU	N.A.	27,66
Éducation nationale, jeunesse, sports, enseignement supérieur, recherche	Association d'entraide du personnel du ministère de l'éducation nationale	N.D.	65,72

Source : Comptes de associations. Légende : Non disponible (N.D.) ; Non applicable (N.A.)

Outre les subventions de fonctionnement, les associations d'action sociale bénéficient également de la part des ministères de la mise à disposition de personnels et de locaux.

3.3. Les ministères déclarent entre un et trois ETP dédiés à la gestion des financements aux associations d'action sociale

Les effectifs ministériels dédiés à la gestion des financements aux associations d'action sociale varient de un équivalent temps plein (ETP) pour les ministères chargés de l'éducation nationale, de la jeunesse, des sports, de l'enseignement supérieur et de la recherche à trois ETP pour le ministère de l'économie, finances et souveraineté industrielle et numérique et le ministère de l'intérieur (cf. tableau 9). La mission ne dispose pas de l'information précise pour le ministère de la justice.

Tableau 9 : Coût de gestion pour l'administration

Ministères	Effectifs dédiés à la gestion (en ETP)
Économie, finances et souveraineté industrielle et numérique	2,5 ETP au bureau SRH3A (métier) 0,5 ETP au bureau SRH3C (budgétaire)
Intérieur	1 ETP au secrétariat général 2 ETP à la direction générale de la police nationale
Justice	Pas de réponse précise de la part du Ministère. Le bureau des prestations sociales du SG est composé de 7,5 ETP mais ce n'est pas ses seules missions
Éducation nationale, jeunesse, sports, enseignement supérieur, recherche	1 ETP à la DGRH

Source : Mission sur la base des entretiens avec les secrétariats généraux des ministères.

3.4. Le recours à des associations ne fait pas l'objet d'un questionnement par les ministères

Le recours à des associations pour l'exercice des missions d'action sociale relève pour l'ensemble des ministères du caractère historique de ces associations. Le recours aux associations ne semble pas questionner.

En revanche, certains ministères ont engagé une démarche de professionnalisation des associations. À titre d'exemple, les trois associations d'action sociale du ministère de l'économie et des finances en charge de la restauration en Ile-de-France (ASFR), de vacances loisirs (ASFV) et de logement (ASVL) sont rassemblées depuis fin 2024 au sein d'une fédération d'action sociale (FASF). Le ministère présente les premiers objectifs de la FASF comme la coordination et la mutualisation de projets transverses, la communication auprès des usagers et la construction d'un parcours usager. Ces objectifs se matérialisent dans les objectifs fixés à la FASF dans le cadre de sa convention pluriannuelle consultée par la mission.

4. Les relations entre les administrations et les associations d'action sociale sont encadrées par des conventions dont le caractère prescriptif varie d'un ministère à l'autre

4.1. Les conventions entre l'administration et les associations chargées de l'action sociale fixent les objectifs à atteindre et organisent le dialogue de gestion

4.1.1. Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique : des conventions d'objectifs, de moyens et de performance (COMP)

Les quatre associations étudiées par la mission disposent d'une convention d'objectifs, de moyens et de performance (COMP) pour la période 2025-2027. La fédération Action sociale finances qui regroupe les trois associations « historiques » dispose également d'une telle convention.

La structure des COMP est identique pour la fédération et les trois associations :

- ◆ titre I, missions, objectifs et indicateurs ;
- ◆ titre II, dialogue de gestion ;
- ◆ titre III, modalités de contrôle ;
- ◆ titre IV, responsabilité, litiges et sanctions ;
- ◆ titre V, durée et fin de la conventions d'objectifs, de moyens et de performance.

Après un rappel des missions de l'association, la COMP fixe des objectifs (sept objectifs pour l'ASFL et six objectifs pour les autres associations et la fédération). **Les objectifs recouvrent des objectifs d'activité propres à chaque structure** comme « *adapter la stratégie de réservation de logements sociaux et intermédiaires aux besoins des bénéficiaires* » pour l'ASFL ou « *améliorer et diversifier l'offre pour s'adapter aux attentes des bénéficiaires et augmenter la fréquentation* » pour l'ASFR. **Les objectifs recouvrent également des objectifs de gestion** avec deux objectifs communs à toutes les associations que sont « *améliorer la maîtrise des coûts* » et « *contribuer au diagnostic FASF-Opérateurs afin de dresser un état des lieux, améliorer la réponse aux objectifs et mettre en œuvre des synergies entre opérateurs* ».

Les objectifs sont déclinés en indicateurs. Ces indicateurs font l'objet d'une annexe dédiée détaillant les cibles et quelques éléments méthodologiques. La COMP de la fédération ne comporte pas d'annexe. Les indicateurs de la fédération ne disposent pas de cible dans la mesure où les indicateurs relèvent de la production d'un diagnostic sur les associations membres (diagnostic sur les implantations, sur les moyens en emploi et matériels, sur les processus d'achat) et de la préfiguration d'un outil de contrôle de gestion.

Le calendrier de gestion est identique pour les trois associations et la fédération avec un premier temps pour évaluer l'efficacité des actions menées par l'association et un deuxième temps pour préparer la fin de l'exercice N et le projet de budget de l'exercice N+1. La fédération doit fournir des éléments au secrétariat général pour préparer ces deux temps tandis que le dialogue de gestion des trois associations a lieu seulement avec la fédération et non avec le secrétariat général.

La subvention est versée selon le cadencement suivant : un premier versement équivalent à 50 % du montant de la subvention (minoré de la mise en réserve), un deuxième versement (d'un montant maximum de 40 % du montant de la subvention) et un solde. Il est précisé que le deuxième versement et le solde sont ajustés en fonction de la situation de trésorerie et du budget prévisionnel de l'association.

Chaque association est soumise au contrôle du conseil de surveillance de la fédération.

4.1.2. Ministère de l'intérieur : une convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens

Les trois associations ou fondations chargées de l'action sociale du ministère de l'intérieur disposent d'une convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens pour trois ans.

Le format de la convention est identique pour les trois structures avec une description des missions et objectifs confiés aux associations et une déclinaison des objectifs en indicateurs.

Le dialogue de gestion est organisé en deux temps. Le premier temps du dialogue de gestion permet d'évaluer l'efficacité des actions menées par les structures. Le second temps du dialogue de gestion permet d'évaluer le montant de la subvention annuelle et son utilisation.

En outre, à la différence des autres ministères, les conventions prévoient des échanges réguliers et des remontées d'information en dehors des deux temps dédiés au dialogue de gestion. Ainsi les conventions prévoient la formalisation d'un contrôle interne et une évaluation des actions à partir des outils de contrôle de gestion que sont une comptabilité analytique, des tableaux de bord de gestion, un état mensuel des chiffres clés et une analyse trimestrielle de l'activité.

À ces conventions pluriannuelles, s'ajoutent **des conventions annuelles de financement** fixant le montant de la subvention versée par le ministère. La modulation dans l'année du montant de la subvention conduit à la conclusion d'un avenant. La convention de financement détaille l'affectation de la subvention. Le montant est déterminé par le ministère dans le cadre du dialogue de gestion prévu par la convention.

4.1.3. Ministère de la justice : une convention d'objectifs et d'organisation

Une convention d'objectifs et d'organisation du partenariat entre le ministère de la justice et la fondation d'Aguesseau en date du 28 avril 2021 a été conclue pour une durée de trois ans à compter du 1^{er} janvier 2021. La convention a été renouvelée pour trois ans par avenant signé le 10 janvier 2024. Le renouvellement par avenant est prévu par l'article 18 de la convention initiale après évaluation de la convention.

L'objet de la convention est de définir les missions et les objectifs fixés par le ministère à la fondation conformément aux statuts de la fondation et de préciser les modalités d'allocation et d'utilisation des moyens financiers, humains et matériels accordés et les procédures de dialogue de gestion et de contrôle de l'administration. La liste des bénéficiaires figure en annexe 1 à la convention (tableau qui croise le statut du bénéficiaire en fonction de la nature de l'aide ou la prestation).

L'article 2 de la convention se rapporte aux objectifs fixés par le ministère à la fondation. Il s'agit ici d'objectifs très généraux. Par exemple, s'agissant de la restauration : *« les objectifs de la fondation sont de gérer la restauration au profit des agents du ministère sur les sites mentionnés en annexe (...) La fondation garantit une prestation alimentaire de bon niveau, de bonne tradition culinaire préparée et/ou cuisinée avec des denrées de première qualité de fraîcheur selon les règles d'hygiène en vigueur ».*

L'article 3 indique que les objectifs assignés sont assortis d'indicateurs dont les cibles et le détail de calcul sont détaillés dans une annexe 6. Les objectifs sont de deux ordres, des objectifs relatifs au niveau et à la qualité de service et des objectifs de gestion financière dont la maîtrise des coûts de fonctionnement du siège (cible à 7 % du budget) ou le taux d'occupation des logements (cible fixée à 90 %). Certaines cibles ne font pas l'objet d'une atteinte en valeur absolue mais d'une évolution. Par exemple, l'indicateur sur le coût de revient d'un repas fixe la cible à un niveau inférieur ou égal à celui de N-1.

La convention détermine le calendrier et modalités d'un **dialogue de gestion** entre le ministère et l'association. Le dialogue de gestion est institué en deux temps : un premier temps d'évaluation de l'efficacité des actions réalisées (qui permet de moduler la subvention si les résultats ne sont pas atteints) et un deuxième temps de préparation de la fin d'exercice N et du projet budget N+1.

Le secrétariat général du ministère s'engage à allouer à la fondation la subvention destinée à couvrir son besoin de financement, défini comme la différence entre les charges et les produits issus du compte de résultat prévisionnel. La convention fixe le calendrier de versement de la subvention (avance de 15 % au plus tard fin janvier année N, acomptes de 25 % en avril et 30 % en juin et dernier versement dans l'année ajusté en fonction des résultats de la fondation et des crédits disponibles).

La convention prévoit la mise à disposition de locaux et de moyens de communication du ministère.

Enfin, des contrôles de la fondation peuvent être opérés par le secrétariat général et l'inspection générale de la justice.

Les principales modifications à la convention 2021-2023 apportées par l'avenant de 2024 portent sur le dialogue de gestion. La nouvelle rédaction tend à un renforcement du contrôle par le ministère de l'usage de la subvention et des capacités financières de l'association. De même, les modalités de versement de la subvention sont modifiées avec une avance de 35 % (contre 15 % dans la convention initiale) et un premier acompte de 50 % (contre 25 %).

À la convention d'objectifs et d'organisation s'ajoute **une convention financière relative à la subvention versée par le ministère à la fondation**. Le ministère a transmis à la mission la convention 2022-2023 signée le 2 février 2022 et les avenants annuels 2023 et 2024 arrêtant le montant de la subvention.

4.1.4. **Ministères chargés de l'éducation nationale, de la jeunesse, des sports, de l'enseignement supérieur et de la recherche : des conventions pluriannuelles d'objectifs non assorties d'indicateurs**

S'agissant de l'association Les Fauvettes, le secrétariat général du ministère a transmis à la mission **la convention pluriannuelle d'objectifs 2023-2026** en date du 31 janvier 2023, **l'avenant n° 1 à la convention** en date du 20 juillet 2023 qui fixe la contribution financière prévisionnelle des ministères pour la période à 11,6 M€ et **la convention financière pour 2025** qui détermine le montant annuel de la subvention ainsi que les objectifs assignés à l'association en termes de nombre d'enfants des agents des ministères à accueillir.

S'agissant de l'association Préau, le secrétariat général du ministère a transmis à la mission **la convention pluriannuelle d'objectifs 2022-2024** en date du 15 décembre 2022 conclue pour une durée de trois ans, **la convention d'objectifs 2025** en date du 27 décembre 2024 pour une durée d'un an à compter du 1^{er} janvier 2025 et la convention financière 2024 qui fixe le montant de la subvention pour l'année et les objectifs à atteindre en termes de nombre d'adhérents.

À la différence des autres ministères, les conventions ne prévoient pas d'indicateurs avec des cibles définies préalablement. Les conventions prévoient des objectifs généraux que les conventions financières annuelles peuvent préciser. Cependant, il s'agit uniquement d'une cible de publics et en aucun cas d'indicateurs de gestion. **De même, les conventions ne prévoient pas le cadre du dialogue de gestion entre les associations et le ministère.**

Enfin, s'agissant de l'association Préau, les conventions prévoient que, à compter de 2024, la subvention représentera une quotité maximale de 50 % des dépenses de l'association. Cet élément ne figure pas dans les documents conventionnels transmis pour l'association Les Fauvettes.

Tableau 10 : Modalités et conditions de contractualisation

Ministères	Association	Existence d'un conventionnement (O/N)	Fixation d'objectifs (O/N)
Économie, finances et souveraineté industrielle et numérique	ASFV	0	0
	ASFR	0	0
	ASFL	0	0
	ATSCAF	0	0
Intérieur et outre-mer	Fondation Jean Moulin	0	0
	Fondation Louis Lépine	0	0
	Association nationale d'action sociale des personnels de la police nationale	0	0
Justice	Fondation d'Aguesseau	0	0
Éducation nationale, jeunesse, sports, enseignement supérieur, recherche	PREAU	0	N
	Les Fauvettes	0	N
	Association d'entraide du personnel du ministère de l'éducation nationale	N.D.	N.D.

Source : Mission sur la base des conventions transmises. Légende : Non disponible (N.D.).

4.2. Les contrôles de l'administration n'emportent que peu de conséquence sur le montant la subvention versée aux associations

L'ensemble des ministères retenus dans le périmètre de la mission réalise des contrôles sur l'atteinte des objectifs fixés aux associations et les modalités d'utilisation de la subvention. Le cadre principal de ces contrôles est celui des dialogues de gestion institués par convention (à l'exception du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche que ne mentionne pas de telles instances dans les conventions transmises).

En revanche, ces contrôles ne semblent pas porter à conséquence en termes de subventionnement. En effet :

- ♦ les ministères de la justice et de l'éducation nationale, de la jeunesse, des sports, de l'enseignement supérieur et de la recherche se caractérisent par une stabilité de leur financement aux associations ;
- ♦ pour de le ministère de l'économie et des finances, si les subventions aux associations ont évolué sur la période, c'est en raison de l'imputation d'une partie des mesures de régulation budgétaire. Le secrétariat général du ministère indique à ce titre que les subventions ne font pas l'objet de modulation au regard des indicateurs, mais au regard des comptes de résultats et de la situation de trésorerie des opérateurs.

5. Les ministères doivent accompagner les associations dans la professionnalisation de leur gestion et la diversification de leurs sources de financement tout en renforçant les contrôles exercés

5.1. Professionnaliser la gestion des associations et renforcer les contrôles par l'administration

Les ministères doivent accompagner **la professionnalisation de la gestion des associations et renforcer leur contrôle.**

Des conventions pluriannuelles ont été adoptées par tous les ministères étudiés. Or ces conventions ne constituent un outil adapté que si elles contiennent des objectifs et indicateurs précis et qu'elles organisent le cadre d'un dialogue de gestion entre l'association et l'administration. Des indicateurs relatifs à la gestion, la performance et l'efficacité doivent être systématiquement inscrits dans les conventions.

En outre, les administrations doivent renforcer leurs contrôles et faire évoluer leurs pratiques pour que ces contrôles aient un impact sur le subventionnement aux associations ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

Enfin, le niveau de trésorerie de l'association doit être mieux pris en compte pour le versement de la subvention ministérielle au tant en termes de montant que de calendrier.

Proposition n° 1 : Professionnaliser la gestion des associations et renforcer les contrôles par l'administration [secrétariats généraux des ministères].

5.2. Développer les sources de financement des associations

Les associations sont dépendantes des subventions ministérielles dans la mesure où la subvention représente au moins la moitié des ressources de huit des onze associations étudiées par la mission. Ainsi, les associations devraient être encouragées à **développer leurs sources de financement.**

Proposition n° 2 : Développer les sources de financement des associations [secrétariats généraux des ministères].

ANNEXE V

Analyse des dépenses fiscales

ANNEXE V.A.

Dépenses fiscales en France

SYNTHÈSE

Les associations se distinguent généralement des entreprises par une fiscalité allégée, en raison du caractère souvent non lucratif de leurs activités. Les 22 dépenses fiscales dont elles bénéficient et recensées dans le jaune budgétaire « *Effort financier de l'État en faveur des associations* » s'élèvent à 4,30 Md€ en 2023. Ce montant est un minorant, puisque toutes les dépenses fiscales favorisant les associations ne sont pas recensées dans ce document.

L'un des modes de financements des associations repose sur la générosité privée au bénéfice de causes d'intérêt général, qui s'élevait à 9,23 Md€ en France en 2022, d'après l'étude de 2024 de France générosités. La part des dons déclarés par les particuliers au titre de l'impôt sur le revenu (IR) et sur la fortune immobilière (IFI) et du mécénat déclaré par les entreprises au titre de l'impôt sur les sociétés (IS) donne lieu à dépense fiscale, prenant la forme d'une réduction d'impôt (RI). Le coût des trois RI susmentionnés est évalué à 3,48 Md€ en 2023, représentant ainsi 81 % du coût total des dépenses fiscales en faveur des associations. Ces trois RI sont dynamiques, avec un coût en hausse de 39 % entre 2019 et 2023, dans un contexte de dons en augmentation.

Face à la progression de ces trois dépenses fiscales, la mission préconise la mise en œuvre à court terme des trois réformes paramétriques suivantes, susceptibles de générer des économies de 978 M€ par an :

- ◆ le scénario plafonnant à 3 000 € et supprimant le taux majoré de 75 % de la réduction d'impôt sur le revenu au titre des dons déclarés par les particuliers générerait une économie de 407 M€ par an ;
- ◆ le scénario de retour au mécanisme de déduction du résultat fiscal des dépenses de mécénat entrainerait des économies de 523 M€ ;
- ◆ et la baisse conjointe du taux de RI au titre de l'IFI à 50 % et de son plafond à 20 000 € permettrait de générer une économie de l'ordre de 48 M€ par an.

La correcte application des dispositions fiscales en faveur des dons aux associations est dans les faits peu contrôlée par l'administration fiscale, en dépit du renforcement en 2021 des obligations déclaratives qui incombent aux associations. Ainsi, en 2024, l'administration fiscale a effectué 170 contrôles d'organismes sans but lucratif (OSBL), ce qui représente moins de 2 % de l'assiette des OSBL à contrôler. La portée dissuasive de ces contrôles reste donc limitée, y compris au regard des faibles montants d'amendes fiscales prononcés (20,5 M€ en 2024). L'administration fiscale a toutefois identifié les enjeux associés à ce contrôle et s'est dotée d'une stratégie de contrôle en 2024.

Eu égard aux montants en jeu et à une dynamique qui place les mesures fiscales de RI au titre des dons parmi les plus importantes, la DGFIP doit développer ses contrôles des OSBL pour en renforcer la portée dissuasive. Afin de renforcer la capacité de contrôle de l'administration fiscale, la mission préconise d'instaurer l'obligation que les reçus fiscaux soient traçables électroniquement. La mission estime qu'un accroissement du montant des amendes prononcées de 22 M€ par rapport à 2024 est atteignable, compte tenu du caractère récent de la stratégie de contrôle et du potentiel de renforcement de la traçabilité des reçus.

Enfin, la mission souligne les enjeux fiscaux associés aux fonds de dotation et fondations abritées. En effet, l'État dispose de moyens limités pour assurer le contrôle de ces structures, dont l'encadrement normatif est moindre que celui des fondations reconnues d'utilité publique alors qu'elles bénéficient d'avantages fiscaux conséquents. Dès lors, la mission préconise d'encadrer les modalités de création, de fonctionnement et de renforcer le contrôle administratif et fiscal de ces structures.

SOMMAIRE

1. LA FISCALITÉ APPLICABLE À UNE ASSOCIATION EST DÉTERMINÉE PAR LA NATURE DE SON ACTIVITÉ PLUS QUE PAR SA FORME JURIDIQUE.....	2
2. EN 2023, LES TROIS DISPOSITIFS DE RI AU TITRE DE L'IR, DE L'IFI ET DE L'IS CONCENTRAIENT 81 % (3,48 MD€) DU COÛT TOTAL DES DÉPENSES FISCALES EN FAVEUR DES ASSOCIATIONS (4,30 MD€)	3
2.1. En 2022, la générosité au bénéfice des causes d'intérêt général, portées par des organismes privés sans but lucratif ou publics, s'élevait à 9,23 Md€	3
2.2. En 2023, le coût des dépenses fiscales en faveur des associations recensées dans le jaune budgétaire s'élevait à 4,30 Md€, avec une prévision budgétaire de 4,7 Md€ pour 2025.....	4
2.3. Le coût des dépenses fiscales en faveur des associations a augmenté de 1,06 Md€ entre 2015 et 2023, soit une hausse de 33 %, concentré sur les réductions d'impôt au titre de l'IR et de l'IS très dynamiques	6
3. LE SYSTÈME FISCAL FRANÇAIS DES DONS ET DU MÉCÉNAT AUX ASSOCIATIONS, L'UN DES PLUS FAVORABLES AU MONDE, SE CARACTÉRISE PAR UN ASSOUPPLISSEMENT ET UN ÉLARGISSEMENT DU CADRE DE DÉFISCALISATION DES DONS DES PARTICULIERS ET DES ENTREPRISES DEPUIS 2015.....	9
3.1. Les incitations fiscales en faveur des dons aux associations, mises en place depuis 1954 et augmentées depuis, font du système français l'un des plus favorables au monde.....	9
3.2. Le cadre juridique de défiscalisation des dons des particuliers et des entreprises aux associations a été assoupli et élargi par réformes successives depuis 2015 ...	10
3.2.1. <i>Le champ d'application, le taux et le plafond de défiscalisation des dons des particuliers au titre de l'impôt sur le revenu ont été élargis en continu depuis 2015</i>	<i>11</i>
3.2.2. <i>Le dispositif de réduction d'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) à hauteur de 75 % dans la limite de 50 000 € a été reconduit à l'identique lors de la création de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI)</i>	<i>13</i>
3.2.3. <i>Le champ et le plafonnement de la réduction d'impôt au titre des dons faits par les entreprises à des œuvres ou organismes d'intérêt général ont été élargis par les lois de finances successives depuis 2015, quoique le taux ait été réduit pour les dons et versements dépassant 2 M€.....</i>	<i>14</i>
4. LE SCÉNARIO PLAFONNANT LES DONS À 3 000 € ET SUPPRIMANT LE TAUX MAJORÉ DE 75 % DE LA RÉDUCTION D'IMPÔT AU TITRE DES DONS DÉCLARÉS PAR LES PARTICULIERS GÉNÉRERAIT UNE ÉCONOMIE DE 407 M€ PAR AN.....	17
4.1. Au regard de la faible élasticité prix du don des particuliers estimée par les économistes Fack et Landais, une baisse de taux de la réduction d'impôt ne réduirait pas à due proportion les dons des ménages.....	17
4.1.1. <i>Les études économiques font état d'une élasticité faible des incitations fiscales des ménages aux dons et ne sont pas transposables au mécénat des entreprises pour lequel il n'existe pas d'étude disponible.....</i>	<i>17</i>

4.1.2.	<i>Une partie des ménages, insensibles aux incitations fiscales, ne déclarent pas de dons au titre de leurs déclarations de revenus ou les déclarent sans en tirer de bénéfice.....</i>	18
4.2.	Les dons déclarés au titre de l'impôt sur le revenu représentant 3 Md€ en 2022 ont progressé de 17 % depuis 2019, tirant la dépense fiscale à la hausse.....	20
4.3.	Les particuliers donnent plus à mesure que leur revenu imposable augmente et qu'ils sont plus âgés, le premier facteur l'emportant.....	21
4.4.	Peu de foyers fiscaux donnent au-delà du plafond de 20 % de leur revenu imposable, pour une dépense fiscale liée aux montants reportés évaluée à 30 M€ en 2023.....	24
4.5.	La mission identifie six scénarios d'économies fiscales comprises entre 68 et 407 M€ par an au titre de l'impôt sur le revenu	25
4.5.1.	<i>Le plafonnement du taux normal pourrait être fixé en valeur absolue, plutôt qu'en pourcentage du revenu imposable.....</i>	25
4.5.2.	<i>La mission a simulé plusieurs scénarios de baisse des taux de réduction d'impôt.....</i>	28
4.5.3.	<i>Le scénario 6 combinant le plafond à 3 000 € et une suppression du taux de réduction majoré, sous l'hypothèse d'une élasticité prix de 0, permettrait une économie moyenne de 407 M€ par an.....</i>	30
4.5.4.	<i>Le scénario privilégié générant une économie de 407 M€ par an retenu par la mission repose sur le plafonnement du montant de la réduction au titre de l'IR pour les dons à 3 000 € et la suppression du taux majoré de 75 %.....</i>	31
5.	LA MISSION A EFFECTUÉ PLUSIEURS SIMULATIONS D'ÉCONOMIES AU TITRE DE L'IS, QUI L'ONT AMENÉ À RETENIR UN SCÉNARIO DE DÉDUCTIBILITÉ DES DÉPENSES DE MÉCÉNAT DU RÉSULTAT FISCAL.....	33
5.1.	La qualité des données de la DGFIP est limitée, ce qui a conduit la mission à réaliser les simulations d'économies sur la base d'une assiette de réduction d'impôt au titre du mécénat d'entreprises minorée, évaluée à 1,07 Md€ en 2023 ...	33
5.2.	Les fondations d'entreprises sont les principales bénéficiaires des dons qui proviennent principalement de grandes entreprises	34
5.2.1.	<i>Le scénario de retour au mécanisme de déduction des dépenses de mécénat du résultat fiscal permettrait une économie de 523 M€ par an..</i>	36
5.2.2.	<i>Le scénario de diminution du taux de la réduction d'impôt de base à 50 % et du taux minoré à 30 % aurait réduit la dépense fiscale de 185 M€ pour l'exercice fiscal 2022</i>	38
5.2.3.	<i>Les scénarios réduisant le plafond des dons de 0,5 % à 0,4 ou 0,3 % du chiffre d'affaires génèrent une fourchette d'économies comprise entre 51 et 124 M€.....</i>	39
5.2.4.	<i>Le scénario de plafonnement de l'avantage fiscal au titre du mécénat à 1 M€ génèrerait une économie de 175 M€.....</i>	40
5.2.5.	<i>Le scénario retenu par la mission, de retour au mécanisme de déduction des dépenses de mécénat du résultat fiscal, entraînerait des économies de 523 M€.....</i>	41

6. LA BAISSÉ CONJOINTE DU TAUX DE RI À 50 % ET DU PLAFOND À 20 000 € AU TITRE DE L'IFI PERMETTRAIT DE GÉNÉRER UNE ÉCONOMIE DE L'ORDRE DE 48 M€ PAR AN	44
6.1. En 2022, les dons aux associations des foyers soumis à l'IFI s'élevaient à 202 M€ pour un coût fiscal de 146 M€.....	44
6.2. Les donateurs au titre de l'IFI ont un âge médian de 70 ans et un revenu imposable médian de 58 700 € en 2022	44
6.3. Le scénario de baisse conjointe du taux de RI au titre de l'IFI à 50 % et de son plafond à 20 000 € permettrait de générer une économie de l'ordre de 48 M€ par an	46
7. LE CONTRÔLE DES DONS DÉFISCALISÉS AUX ASSOCIATIONS ET AUTRES ORGANISMES BÉNÉFICIAIRES DOIT ÊTRE RENFORCÉ.....	48
7.1. Les obligations déclaratives des donateurs et des associations à l'administration fiscales, renforcées depuis 2019, restent limitées.....	48
7.1.1. <i>Les obligations de déclaration à l'administration fiscale des dons effectués ne concernent que les entreprises mécènes tandis que les particuliers ne sont plus soumis à cette obligation depuis 2014</i>	<i>48</i>
7.1.2. <i>Les organismes sans but lucratif ont depuis 2021 l'obligation de déclarer à l'administration fiscale les dons perçus et reçus fiscaux émis.....</i>	<i>48</i>
7.2. La pratique du rescrit fiscal par les associations a une portée incertaine, source d'insécurité juridique	49
7.3. Au regard des montants en jeu, le contrôle des dons défiscalisés faits aux associations et autres organismes bénéficiaires est insuffisant.....	51
7.3.1. <i>Le cadre de contrôle fiscal applicable aux dons s'est renforcé depuis le 1^{er} janvier 2022, passant d'un contrôle de cohérence à un contrôle de fond.....</i>	<i>51</i>
7.3.2. <i>Les contrôles des dons défiscalisés réalisés par l'administration fiscale demeurent peu nombreux et peu approfondis.....</i>	<i>52</i>
7.3.3. <i>Les contrôles et la prévention du risque de fraude des fondations et fonds de dotation sont limités.....</i>	<i>55</i>

INTRODUCTION

La présente annexe porte sur les dépenses fiscales en faveur des associations.

Elle dresse un état des lieux synthétique de la fiscalité applicable à une association et de la générosité en France. Elle chiffre le coût et la dynamique des dépenses fiscales en faveur des associations sur la période 2015 à 2023, en tenant compte des prévisions budgétaires pour 2025.

Les dépenses fiscales se concentrent sur trois dispositifs, les réductions d'impôt (RI) au titre de l'impôt sur le revenu (IR), de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) et de l'impôt sur les sociétés (IS), pour lesquels l'annexe analyse les évolutions du cadre juridique qui leur est applicable depuis 2015. Elle s'appuie sur un parangonnage international pour apprécier l'ampleur des incitations fiscales françaises en faveur des dons aux associations.

Comme demandé par la lettre de mission, la mission s'est attachée à identifier des pistes d'économies au titre des dépenses fiscales en faveur des associations. Pour cela, elle a mené une revue de littérature économique pour évaluer l'élasticité prix du don et analysé les profils des donateurs au titre de l'IR, de l'IFI et de l'IS. La mission a testé plusieurs scénarios de simulation paramétrique de chacun de ces trois dispositifs de RI à partir des données transmises par la DGFIP sur la période 2019 à 2023. Dans ses préconisations, la mission s'est inscrite dans un objectif de progressivité de l'impôt.

L'annexe analyse enfin les obligations déclaratives et les contrôles fiscaux effectués au titre des dons reçus et des reçus fiscaux émis. La mission formule en conséquence des recommandations pour renforcer les contrôles sur les dépenses fiscales en faveur des associations et développer les informations mises à disposition de l'administration fiscale.

Dès lors, les dépenses fiscales sont examinées selon six angles :

- ◆ un état des lieux synthétique des spécificités de la fiscalité applicable aux associations (partie 1) ;
- ◆ le chiffrage du coût total des dépenses fiscales en faveur des associations, leur dynamique et leur degré de concentration sur quelques dispositifs, mis en regard des montants au titre de la générosité (partie 2) ;
- ◆ l'examen du cadre juridique applicable aux RI au titre de l'IR, de l'IS et de l'IFI et ses évolutions depuis 2015, dans une perspective de comparaison internationale (partie 3) ;
- ◆ l'analyse des dons effectués par les particuliers et de la RI au titre de l'IR, l'élasticité prix du don des particuliers, le profil des donateurs et la simulation de réformes paramétriques afin d'identifier des pistes d'économies (partie 4) ;
- ◆ l'analyse des profils des entreprises mécènes et des associations bénéficiaires de leurs dons et la simulation de réformes visant des économies sur la RI au titre de l'IS (partie 5) ;
- ◆ l'analyse des dons effectués par les particuliers assujettis à l'IFI, de leur profil et la simulation d'un scénario visant à générer une économie de RI au titre de l'IFI (partie 6) ;
- ◆ l'évaluation du respect des obligations fiscales qui incombent aux donateurs et aux associations bénéficiaires de dons et la pertinence du cadre de contrôle fiscal qui leur est applicable (partie 7).

1. La fiscalité applicable à une association est déterminée par la nature de son activité plus que par sa forme juridique

En principe, l'association se distingue de l'entreprise par une fiscalité allégée, en raison du caractère non lucratif de ses activités (caractère désintéressé de la gestion, absence de concurrence aux sociétés commerciales). De ce fait, l'association est en principe exonérée des impôts commerciaux (impôt sur les sociétés-IS et taxe sur la valeur ajoutée-TVA). Toutefois, il existe une fiscalité sur les activités non lucratives qui concerne les ressources (cotisations et apports des membres¹, dons, donations ou legs² et subventions³) et les actifs de l'association (taxe foncière, taxe d'habitation). La fiscalité sur les salaires des associations est due.

Le principe d'imposition marginale de l'activité de l'association est remis en cause lorsque l'association a une activité lucrative, dont le caractère est établi par l'administration fiscale. L'association est alors redevable de l'ensemble des impôts commerciaux sur son activité (IS et TVA). Si l'activité lucrative est séparée du reste de l'activité de l'association (filialisation ou sectorisation), l'association peut cependant conserver son statut d'organisme à but non lucratif et être imposable au titre de l'IS et de la TVA sur les activités lucratives sectorisées, dès lors qu'elles sont dissociables de l'activité associative non lucrative principale et que celle-ci reste prépondérante.

¹ Si la cotisation constitue le prix d'un service rendu par l'association, comme la contrepartie du droit moral attaché à la qualité de membre de l'association, elle sera assujettie à la TVA et à l'impôt sur les sociétés.

² Les donations et legs aux associations sont par défaut soumis aux droits de succession, avec des taux applicables qui sont ceux prévus pour les successions entre frères et sœurs.

³ Si la subvention constitue le prix d'une opération taxable ou le complément de prix d'une opération taxable, elle sera assujettie à la TVA, au taux applicable à l'activité qu'elle finance si celle-ci est assujettie.

2. En 2023, les trois dispositifs de RI au titre de l'IR, de l'IFI et de l'IS concentraient 81 % (3,48 Md€) du coût total des dépenses fiscales en faveur des associations (4,30 Md€)

2.1. En 2022, la générosité au bénéfice des causes d'intérêt général, portées par des organismes privés sans but lucratif ou publics, s'élevait à 9,23 Md€

En 2022, France générosités et l'observatoire Philanthropie & Société de la Fondation de France estimaient que **la générosité au bénéfice des causes d'intérêt général, portées par des organismes privés sans but lucratif ou publics, s'élevait à 9,23 Md€ en France**⁴. Elle serait portée à 58 % (5,37 Md€) par les dons des particuliers et à 42 % (3,86 Md€) par les dons en entreprises, soit dans des proportions similaires à l'estimation de la précédente édition du *Panorama*.

L'estimation du montant de générosité dans le *Panorama* se décompose en dons déclarés et non déclarés.

Les **dons déclarés** dans le *Panorama* sont estimés en 2022 :

- ♦ à 3,63 Md€ pour les particuliers au titre de l'IR et de l'IFI, dont 9 M€ de dons provenant de travailleurs non-salariés et imputable sur leur IR, avec un total de 5,5 millions de foyers fiscaux donateurs ;
- ♦ à 2,65 Md€ au titre du mécénat d'entreprise, effectué par 142 500 entreprises mécènes. Cette estimation est une extrapolation réalisée à partir du montant de RI dont les entreprises peuvent bénéficier. En effet, contrairement aux particuliers qui déclarent le montant réel des dons effectués l'année N, les entreprises ne déclarent pas le montant total de leurs dons mais le montant des RI auxquelles elles sont éligibles, ce qui pose des contraintes méthodologiques de calcul du montant réel de dons des entreprises.

Aux dons déclarés qui peuvent donner lieu à dépenses fiscales, s'ajoutent des **dons non déclarés et des libéralités et assurances vie** :

- ♦ pour les particuliers, des dons dits « *non déclarés* » (456 M€) provenant :
 - de collectes traditionnelles (109 M€) pour lesquels aucun reçu fiscal n'a été émis (événements, quêtes sur voies publiques et privées, collectes digitales, générosité embarquée⁵, ventes militantes) ;
 - des contributions volontaires en nature (CVN) hors bénévolat (277 M€) à destination de douze associations, dont le Secours Populaire Français et la Fédération Française des Banques Alimentaires (FFBA) qui collectent d'importantes quantités de dons alimentaires ;
 - et d'une partie des dons aux associations culturelles (55,3 M€) et aux partis politiques (15 M€), ces derniers étant exclus du champ de la mission ;
- ♦ pour les entreprises, du mécénat non déclaré (1,21 Md€), estimé par sondage par l'Ifop dans le cadre d'une enquête téléphonique auprès d'un échantillon de 1 401 entreprises pour le compte d'Admical⁶ ;
- ♦ des libéralités et assurances vie (1,19 Md€).

⁴ France Générosités et observatoire Philanthropie & Société de la Fondation de France, *Panorama national des générosités*, décembre 2024, 3^{ème} édition.

⁵ Estimée à 14,6 M€ de dons en 2022, la générosité embarquée comptabilise notamment les arrondis en caisse via microDON (12 M€).

⁶ Admical, *Baromètre du mécénat d'entreprise 2022*.

2.2. En 2023, le coût des dépenses fiscales en faveur des associations recensées dans le jaune budgétaire s'élevait à 4,30 Md€, avec une prévision budgétaire de 4,7 Md€ pour 2025

La lettre de mission sur la dépense publique en faveur des associations fait état **de 4,7 milliards d'euros de dépenses fiscales prévisionnelles pour 2025 en faveur des associations, ce qui représenterait 5,5 % du coût total prévisionnel des dépenses fiscales pour 2025**, chiffrage issu des annexes « *Effort financier de l'État en faveur des associations* » et « *Évaluation des voies et moyens* » (tome 2) au projet de loi de finances (PLF) pour 2025.

Encadré 1 : Les dépenses fiscales relatives aux associations et périmètre retenu par la mission

Les **dépenses fiscales** s'analysent comme « *des dispositions législatives ou réglementaires dont la mise en œuvre entraîne pour l'État une perte de recettes et donc, pour les contribuables, un allègement de leur charge fiscale par rapport à ce qui serait résulté de l'application de la norme, c'est-à-dire des principes généraux du droit fiscal français* » (annexe « *Évaluation des voies et moyens* » (tome 2) au projet de loi de finances pour 2025).

Le **périmètre des dépenses fiscales relatives aux associations**, tel que défini dans le jaune relatif à l'« *effort financier de l'État en faveur des associations* », couvre les dépenses qui peuvent concerner une association soit comme **bénéficiaire de la mesure**, soit comme **tierce partie** pour laquelle le bénéficiaire de la mesure peut bénéficier de la dépense fiscale quand il lui verse des fonds. Les associations ne sont pas forcément exclusivement concernées par les dépenses fiscales de cette liste.

La mission a retenu dans le **périmètre d'analyse des parties 3 et suivantes de cette annexe** les trois dépenses fiscales en faveur des associations représentant les enjeux financiers les plus importants, à savoir la réduction d'impôt pour les dons effectués par les particuliers et les entreprises au titre de l'IR (mesure fiscale n° 110201 d'après les voies et moyens), de l'IFI (mesure fiscale n° 440201) et de l'IS (mesure fiscale n° 210309). Ainsi, l'analyse du cadre juridique et les simulations visant à identifier des pistes d'économies portent sur ces trois dépenses fiscales.

Source : Mission, à partir du jaune budgétaire « Effort financier de l'État en faveur des associations » et des voies et moyens (tome 2) annexés au PLF pour 2025.

Pour 2025, 22 dépenses fiscales en faveur des associations étaient recensées dans le jaune budgétaire, visant à encourager les dons aux associations et à soutenir certaines politiques publiques portées par ces associations.

La mission a identifié **d'autres dépenses fiscales qui concernent les associations et qui ne sont pas recensées dans le jaune budgétaire pour un coût prévisionnel pour 2025 estimé à plus de 7 Md€ et pour lesquels elle n'a pas proposé de mesures d'économies**. Il s'agit notamment des dispositifs suivants :

- ♦ le principal dispositif est le « *crédit d'impôt sur le revenu au titre de l'emploi d'un salarié à domicile* » (CISAP-dépense fiscale n° 110246), deuxième dépense fiscale la plus coûteuse (coût prévisionnel 2025 de 6,86 Md€ au titre du PLF pour 2025). En effet, des associations peuvent effectuer une prestation éligible au CISAP, et donc en être les bénéficiaires indirects. La direction de la législation fiscale (DLF) n'a pas de visibilité sur la nature juridique (association ou autre) des tierces parties effectuant ces prestations ;
- ♦ l'exonération des associations à la contribution unique à la formation professionnelle et à l'apprentissage (CUFPA), qui représente une perte de recette évaluée à 225 M€ en 2022⁷ ;

⁷ D'après le rapport de l'IGF et de l'IGAS, *Modalités de financement des centres de formation des apprentis (CFA)*, juillet 2023.

Annexe V.A.

- ◆ le « *crédit d'impôt au titre des cotisations versées aux organisations syndicales représentatives de salariés et aux associations professionnelles nationales de militaires* » (dépense fiscale n° 110202-149 M€ pour le PLF pour 2025) ;
- ◆ le « *crédit d'impôt au titre d'investissements et travaux forestiers et cotisations d'assurance de bois et forêts* » (dépense fiscale n° 110262-20 M€ au PLF pour 2025) ;
- ◆ l'exonération d'IS, prévue au 5° du 1 de l'article 207 du CGI, pour les bénéfices réalisés par des associations sans but lucratif régies par la loi du 1^{er} juillet 1901 organisant, avec le concours des communes ou des départements, des foires, expositions, réunions sportives et autres manifestations publiques, correspondant à l'objet défini par leurs statuts et présentant, du point de vue économique, un intérêt certain pour la commune ou la région ;
- ◆ et celle prévue au 5° bis du 1 du même article et qui concerne les organismes sans but lucratif mentionnés au 1° du 7 de l'article 261, pour les opérations à raison desquelles ils sont exonérés de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

En 2023, 15 des 22 dépenses fiscales en faveur des associations recensées dans le jaune étaient évaluées à un total de 4,30 Md€ dans le jaune budgétaire.

La DLF n'est pas en mesure d'évaluer le coût des 7 autres dépenses fiscales recensées dans le jaune, en raison de l'indisponibilité de l'information liée au mode de déclaration fiscale. Il s'agit des dépenses fiscales suivantes :

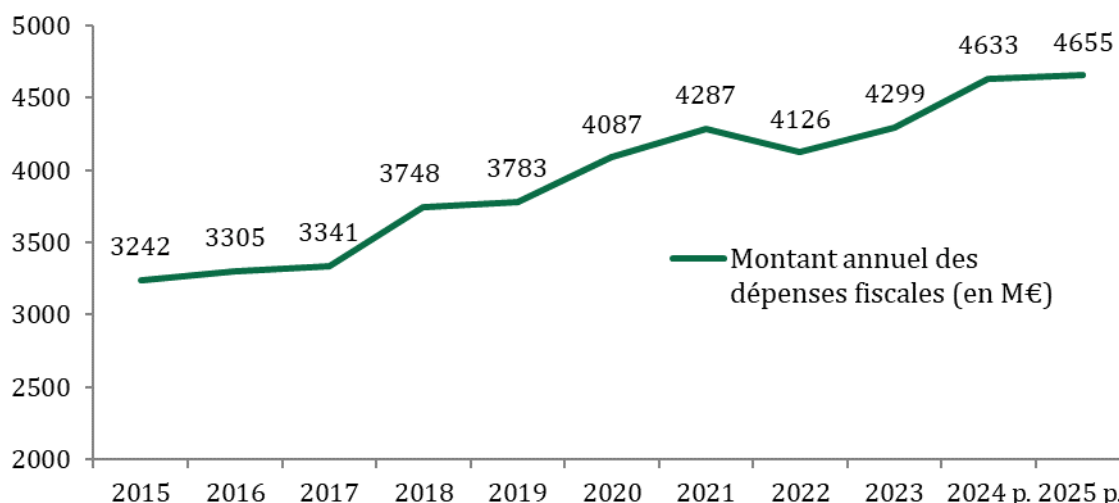
- ◆ mesure 300208 « *Exonération des établissements publics de recherche, des établissements publics d'enseignement supérieur, des personnes morales créées pour la gestion d'un pôle de recherche et d'enseignement supérieur et des fondations d'utilité publique du secteur de la recherche pour leurs revenus tirés d'activités relevant d'une mission de service public* » ;
- ◆ mesure 320116 « *Franchise d'impôt sur les sociétés pour les activités lucratives accessoires de certains organismes sans but lucratif lorsque les recettes correspondantes n'excèdent pas une limite indexée, chaque année, sur la prévision de l'indice des prix à la consommation, hors tabac, retenue dans le projet de loi de finances* » ;
- ◆ mesure 520104 « *Exonération des mutations en faveur de certaines collectivités locales, de certains organismes, établissements publics ou d'utilité publique, ou de personnes morales ou d'organismes étrangers situés dans un État membre de l'Union européenne ou partie à l'Espace économique européen dont les objectifs et caractéristiques sont similaires* » ;
- ◆ mesure 530102 « *Application d'un droit fixe au lieu de la taxe de publicité foncière sur la transmission de biens appartenant à un organisme d'intérêt public au profit d'un établissement reconnu d'utilité publique effectuée dans un but d'intérêt général ou de bonne administration* » ;
- ◆ mesure 720203 « *Exonération des publications des collectivités publiques et des organismes à but non lucratif* » ;
- ◆ mesure 940104 « *Exonération pour les véhicules exclusivement affectés aux missions de protection des services d'incendie et de secours et des associations agréées de protection civile* » (taxe sur la masse en ordre de marche sur les véhicules de tourisme)
- ◆ et mesure 970107 (malus CO2 sur les véhicules de tourisme).

2.3. Le coût des dépenses fiscales en faveur des associations a augmenté de 1,06 Md€ entre 2015 et 2023, soit une hausse de 33 %, concentré sur les réductions d'impôt au titre de l'IR et de l'IS très dynamiques

Entre 2015 et 2023, le coût des dépenses fiscales en faveur des associations recensées dans le jaune budgétaire a augmenté de 33 %, soit une hausse de 1,06 Md€ (cf. graphique 1). Ces dernières ont continuellement augmenté sur la période, à l'exception de 2022, ce qui s'explique principalement par la baisse de deux dépenses fiscales relatives à la franchise en base pour les activités lucratives accessoires des associations sans but lucratif lorsque les recettes n'excèdent pas un seuil de chiffre d'affaires, indexé, chaque année, sur la prévision de l'indice des prix à la consommation (dépendance fiscale n° 740105, -85 M€) et au taux de TVA de 10 % pour les services d'aide à la personne fournis par des associations, des entreprises ou des organismes déclarés en application de l'article L. 7232-1-1 du code du travail (dépendance fiscale n° 730214, - 44 M€ entre 2021 et 2022).

Entre 2015 et 2025, le coût des dépenses fiscales concernant des associations devrait progresser de 1,4 Md€, soit une hausse de 44 %.

Graphique 1 : Évolution des dépenses fiscales aux associations entre 2015 et 2025 (en M€)



Source : Mission, à partir des voies et moyens (tome 2) annexés au PLF pour 2017 à 2025. Légende : p-prévisionnel.

Le dynamisme des dépenses fiscales en faveur des associations est porté principalement par les réductions d'impôt au titre de l'IR et au titre de l'IS (cf. tableau 1). Le coût de ces deux dépenses fiscales a augmenté de 1,4 Md€ entre 2015 et 2023, réparti comme suit :

- ♦ + 782 M€ pour la RI au titre de l'IS (mesure fiscale n° 210309), soit une hausse de 116 % depuis 2015 ;
- ♦ + 565 M€ pour la RI au titre de l'IR (mesure fiscale n° 110201), soit une hausse de 43 %.

Le coût de la réduction d'IFI, de 141 M€ en 2023, a diminué depuis la suppression de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) au 1^{er} janvier 2018, passant de 152 M€ en 2017 à 77 M€ en 2018, ce qui s'explique par la diminution de 64 % du nombre de contribuables assujettis à ce type d'impôt⁸.

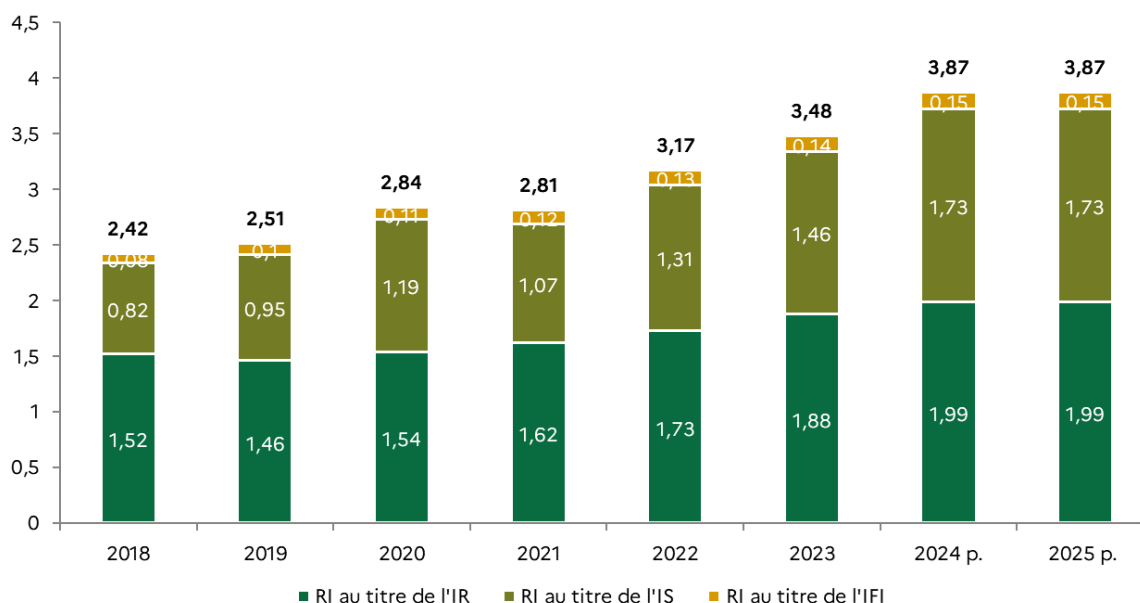
⁸ DGFIP Analyses, dons et mécénat de 2011 à 2021, janvier 2024, n° 06.

En 2023, deux dépenses fiscales concentraient plus de 75 % du coût des dépenses fiscales recensées dans le jaune budgétaire :

- ◆ la RI sur le revenu des personnes physiques au titre des dons (1,88 Md€) ;
- ◆ et la RI au titre des dons faits par des entreprises à des œuvres ou organismes d'intérêt général (1,46 Md€).

Les six dépenses les plus coûteuses recensées dans le jaune budgétaire représentaient 92 % du coût total des dépenses fiscales en faveur des associations. Parmi ces dépenses, les **trois dispositifs de RI au titre de l'IR, de l'IFI et de l'IS représentent 81 % (3,48 Md€) du coût total des dépenses fiscales en faveur des associations (4,3 Md€)**. Entre 2019 et 2023, le coût de ces trois dépenses fiscales a augmenté de 39 % (cf. graphique 2).

Graphique 2 : Évolution des réductions d'impôt au titre de l'IR, de l'IS et de l'IFI entre 2019 et 2023



Source : Mission, à partir des voies et moyens (tome 2) annexés aux PLF pour 2017 à 2025. Légende : RI-réduction d'impôt ; IR-impôt sur le revenu ; IS-impôt sur les sociétés ; IFI-impôt sur la fortune immobilière.

La concentration du coût des dépenses fiscales en faveur des associations s'inscrit dans un contexte plus large de forte concentration du coût de l'ensemble des dépenses fiscales. Ainsi, d'après le tome 2 des voies et moyens annexé au PLF pour 2025, quinze sur 474 dépenses fiscales représentent à elles seules plus de 50 % du coût total des dépenses fiscales. Parmi elles, les réductions d'IR au titre des dons et d'IS au titre du mécénat, respectivement en 8^{ème} et en 12^{ème} positions en termes de coût de dépenses fiscales, représentent un coût prévisionnel pour 2025 de 3,71 Md€ :

- ◆ mesure fiscale 110201 relative à la « RI au titre des dons » (1 987 M€ prévus en 2025) ;
- ◆ mesure fiscale 210309 relative à la « RI au titre des dons faits par les entreprises à des œuvres ou organismes d'intérêt général » (1 727 M€ prévus en 2025).

Tableau 1 : Évolution des dépenses fiscales aux associations entre 2015 et 2023

Numéro	Mesure fiscale	Coût 2023	Évolution (en M€)	Évolution (en %)	Part dans l'évolution
110201	RI dons au titre de l'impôt sur le revenu	1880	565	43 %	53 %
210309	RI mécénat au titre de l'impôt sur les sociétés	1458	782	116 %	74 %
720107	Exonération des services rendus aux personnes physiques par les associations agréées en application de l'article L. 7232-1 du code du travail	235	-315	- 57 %	- 30 %
440201 (ex-400203)	RI au titre de l'impôt sur la fortune immobilière (ex-ISF)	141	-11	- 7 %	- 1 %
300211	Exonération en matière d'IS des revenus patrimoniaux perçus par les fondations reconnues d'utilité publique et les fonds de dotation au titre des activités non lucratives	132	52	65 %	5 %
520121	Exonération au bénéfice du donataire des dons ouvrant droit, pour le donateur, à la réduction d'IFI	98	-2	- 2 %	0 %
70201	Dégrèvement d'office en faveur des gestionnaires de foyers et des organismes sans but lucratif agréés pour les logements loués à des personnes défavorisées	93	40	75 %	4 %
730214	Taux de 10 % pour les services d'aide à la personne fournis par des associations, des entreprises ou des organismes déclarés en application de l'article L. 7232-1-1 du code du travail	74	-110	- 60 %	- 10 %
740105	Franchise en base pour les activités lucratives accessoires des associations sans but lucratif	65	-75	- 54 %	- 7 %
320105	Taxation à taux réduit de certains revenus mobiliers perçus par des organismes sans but lucratif	55	40	267 %	4 %
990101	Déductibilité de la composante « émissions dans l'air » des contributions ou dons de toute nature versés aux associations agréées de surveillance de la qualité de l'air	25	NA	NA	NA
320115	Non-assujettissement à l'impôt sur les sociétés des résultats des activités des associations conventionnées (art. L. 5132-7 du code du travail) et des associations de services aux personnes agréées (art. L. 7232-1 du code du travail) ou autorisées (art. L. 313-1 du code de l'action sociale et des familles) et taxation au taux réduit des revenus de leur patrimoine foncier, agricole et mobilier	21	-19	- 48 %	- 2 %
720106	Exonération des associations intermédiaires conventionnées, visées à l'article L. 5132-7 du code du travail dont la gestion est désintéressée	20	-63	- 76 %	- 6 %

Source : Mission, à partir des voies et moyens (tome 2) annexés aux PLF pour 2017 à 2025.

3. Le système fiscal français des dons et du mécénat aux associations, l'un des plus favorables au monde, se caractérise par un assouplissement et un élargissement du cadre de défiscalisation des dons des particuliers et des entreprises depuis 2015

3.1. Les incitations fiscales en faveur des dons aux associations, mises en place depuis 1954 et augmentées depuis, font du système français l'un des plus favorables au monde

Les incitations fiscales en faveur des dons existent en France depuis 1954, mais elles ont été largement modifiées depuis 1989. Le système initial, qui consistait en une déduction des dons du revenu imposable, a été remplacé en 1989 par **une RI, égale à un pourcentage du montant des dons**. Avec ce dispositif, tous les contribuables bénéficient du même taux de réduction, quel que soit leur revenu. En janvier 1986, lors d'une émission télévisée, Coluche proposait une disposition fiscale permettant à tous les particuliers de déduire de leurs impôts 70 % d'un don plafonné à 1 000 francs en faveur de l'aide alimentaire, au motif que l'État devait prendre une part active dans le règlement des problèmes le concernant en assumant au moins la moitié des petits dons faits par les particuliers. C'est la **loi de finances pour 1989 du 23 décembre 1988 qui introduit le dispositif des dons dits « Coluche »** en prévoyant que les *« versements affectés à la fourniture en France de repas à des personnes en difficultés ouvrent droit à 50 % du montant de ces versements pris dans la limite de 400 francs »* (article 238 bis du code général des impôts (CGI)).

Par rapport aux pays anglo-saxons et en particulier aux États-Unis, la faiblesse des dons en France a conduit les gouvernements successifs à mener une série de réformes, qui ont considérablement augmenté les incitations fiscales aux dons, faisant du **système français l'un des plus favorables au monde**⁹. Le parangonnage réalisé par le réseau des attachés fiscaux de la DGFIP à la demande de la mission confirme ce constat (cf. annexe V.B. « parangonnage international »).

⁹ Gabrielle Fack et Camille Landais, *Les incitations fiscales aux dons sont-elles efficaces ?*, 2009.

En effet, pour les particuliers, des pays offre la possibilité de déduire les dons du revenu imposable (Allemagne¹⁰, États-Unis¹¹), ce qui implique que leur taux de réduction maximal est égal au taux marginal d'imposition le plus élevé, rarement supérieur à 50 %¹². Des pays anglo-saxons, comme le Royaume-Uni¹³ et l'Irlande¹⁴ n'offrent pas de possibilité de déductibilité des dons du revenu imposable du donateur, le don étant supposé provenir de revenus ayant déjà été soumis à l'impôt sur le revenu mais l'organisme bénéficiaire peut demander à l'administration fiscale le reversement de cet impôt. Pour les pays qui ont un système de réduction d'impôt, les taux de réduction sont le plus souvent plus faibles qu'en France (66 %) : 80 %, 45 % ou 40 % en Espagne¹⁵, 45 % en Belgique, 25 ou 31,25 % au Royaume-Uni à partir d'un taux d'imposition de 40 ou de 45 %. Le Canada a un régime de crédit d'impôt dans une fourchette comprise entre 15 et 33 % selon le montant de dons annuels.

Pour les entreprises, la majorité des pays examinés (Allemagne, Belgique, Canada, États-Unis, Irlande, Royaume-Uni) offre un régime de déductibilité des dons du bénéfice imposable à l'impôt sur les sociétés.

3.2. Le cadre juridique de défiscalisation des dons des particuliers et des entreprises aux associations a été assoupli et élargi par réformes successives depuis 2015

La mission s'est concentrée sur l'analyse du cadre juridique de trois dépenses fiscales, la réduction d'impôt pour les dons effectués par les particuliers et les entreprises au titre de l'IR (mesure fiscale n° 110201 d'après les voies et moyens), de l'IFI (mesure fiscale n° 440201) et de l'IS (mesure fiscale n° 210309). L'existence de ces avantages fiscaux implique un renoncement à la perception de l'impôt par l'État qui ne peut être justifié que par la réalité d'actions au bénéfice de l'intérêt général.

¹⁰ En Allemagne, les donateurs peuvent faire valoir leurs dons à des organisations d'utilité publique à hauteur de 20 % du total des revenus de leur déclaration d'impôt.

¹¹ Aux États-Unis, la loi *Tax Cuts and Jobs Act (TCJA)* de 2017 a augmenté de 50 à 60 % du revenu brut ajusté le montant des contributions caritatives effectuées pouvant être déduit au cours d'une année et a également doublé le montant de l'abattement forfaitaire (*standards deduction*) ce qui a eu pour effet de limiter l'incitation fiscale des dons éventuels.

¹² En effet, dans le mécanisme de déduction du revenu imposable, le taux de réduction, qui est égal au taux marginal d'imposition pour chaque contribuable, augmente avec le revenu.

¹³ Au Royaume-Uni, si le donateur n'est pas soumis au taux de base (20 %) de l'impôt sur le revenu mais au taux de 40 % ou de 45 %, il bénéficie d'une réduction d'impôt égale à 25 % ((taux de 40 % – taux de base 20 %) x 100/80) du montant du don brut en cas de donateur soumis au taux de 40 % ou à 31,25 % s'il est au taux de 45 % ((taux de 45 % – taux de base 20 %) x 100/80).

¹⁴ En Irlande, le régime d'allègement fiscal, limité par un plafond de 31 %, bénéficie aux organismes de bienfaisance et aux organismes agréés.

¹⁵ En Espagne, le taux de déduction des dons aux entités soumises à la loi 49/2002 a été rehaussé de 25 % en 2002, à une fourchette de 30 à 75 % en 2015, puis de 35 à 80 % en 2020 et depuis 2024, le taux de déduction est de 80 % pour les 250 premiers euros d'un don ; au-delà de dons supérieurs à 250 €, le taux de déduction est de 40 % (ou de 45 % s'il s'agit d'un don récurrent pendant trois années successives).

3.2.1. Le champ d'application, le taux et le plafond de défiscalisation des dons des particuliers au titre de l'impôt sur le revenu ont été élargis en continu depuis 2015

3.2.1.1. Les dons des particuliers ouvrent droit à réduction d'impôt au taux de 66 % du montant des dons, qui peut être majoré à 75 % et plafonnée à 20 % du revenu imposable

En application de l'article 200 du code général des impôts (CGI), les dons effectués au profit d'organismes d'intérêt général ouvrent droit, sous conditions, à une réduction d'impôt (RI) sur le revenu à hauteur d'un taux de droit commun de 66 % du montant des dons effectués par les particuliers, la somme cumulée des dons ne pouvant excéder 20 % du revenu imposable. Lorsque les dons consentis excèdent, l'année du versement, la limite annuelle de 20 % du revenu imposable, l'excédent est reportable successivement au titre des cinq années suivantes.

Le taux de réduction d'impôt en faveur des dons des particuliers a été réhaussé à trois reprises : une première fois en 1996, passant de 40 à 50 %, puis de 50 à 60 % en 2003 (loi « Aillagon ») puis de 60 à 66 % en 2005 (loi « Borloo »).

Depuis la loi dite « Borloo » du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, le taux de la RI a été porté de 66 % à 75 % pour les dons dits « Coluche » au profit d'organismes qui procèdent à la fourniture gratuite de repas à des personnes en difficulté, qui contribuent à favoriser leur logement ou qui procèdent, à titre principal, à la fourniture gratuite de soins. Ce taux de 75 % s'applique dans la limite d'un certain plafond de dons, actuellement de 1 000 € (cf. *infra*).

Cette RI n'entre pas dans le champ d'application du plafonnement global des avantages fiscaux.

En outre, les bénévoles ont la possibilité, lorsqu'ils renoncent expressément au remboursement de leurs frais, de recourir à un barème forfaitaire pour le calcul de la RI. Par l'article 21 de la première loi de finances rectificative pour 2022, le régime des frais réels prévu pour les salariés, plus favorable, s'est substitué au barème kilométrique spécifique prévu par la doctrine.

3.2.1.2. Les conditions de défiscalisation des dons des particuliers ont été continuellement facilitées et élargies depuis 2015

Le champ d'application, le taux et le plafond de la RI au titre des dons aux particuliers ont été élargis depuis 2015.

Le champ d'application de la RI a été étendu aux dons effectués au profit :

- ♦ **d'associations d'intérêt général exerçant des actions concrètes en faveur du pluralisme de la presse** par la prise de participations minoritaires, l'octroi de subventions ou de prêts bonifiés à des entreprises de presse, par l'article 20 de la loi du 17 avril 2015 portant diverses dispositions tendant à la modernisation du secteur de la presse ;
- ♦ **des établissements d'enseignement supérieur consulaire** pour leurs activités de formation professionnelle initiale et continue et de recherche par l'article 38 de la loi de finances rectificative pour 2015 ;

- ◆ **d'organismes qui ont pour objet la sauvegarde contre les effets d'un conflit armé, des biens culturels** mentionnés à l'article 1^{er} de la Convention du 14 mai 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, dont le siège est situé dans un État membre de l'Union européenne ou dans un autre État ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales, sous réserve que l'État français soit représenté au sein des instances dirigeantes avec voix délibérative, par l'article 42 de la loi de finances rectificative pour 2016 ;
- ◆ **des fondations d'entreprise pour les dons effectués par leurs mandataires sociaux, sociétaires, adhérents et actionnaires**, dans la limite de 1 500 €, par l'article 77 de la loi de finances pour 2018 (seuls les salariés de la fondation d'entreprise pouvaient auparavant en bénéficier) ;
- ◆ **de communes, de syndicats intercommunaux de gestion forestière, de syndicats mixtes de gestion forestière et de groupements syndicaux forestiers** pour la réalisation, dans le cadre d'une activité d'intérêt général concourant à la défense de l'environnement naturel, d'opérations d'entretien, de renouvellement ou de reconstitution de bois et forêts présentant des garanties de gestion durable ou pour l'acquisition de bois et forêts destinés à être intégrés dans le périmètre du document d'aménagement, par l'article 11 de la loi de finances pour 2023 ;
- ◆ **d'œuvres ou d'organismes d'intérêt général ayant pour objet de concourir « à l'égalité entre les femmes et les hommes »**, par l'article 16 de la loi de finances pour 2024, conformément au plan interministériel pour l'égalité entre les femmes et les hommes (2023-2027) présenté par la Première ministre.

Le champ d'application du taux majoré de 75 % de RI, au lieu de 66 %, a été étendu aux dons effectués au profit :

- ◆ **du Centre des monuments nationaux et de trois fondations reconnues d'utilité publique, la Fondation de France, la Fondation du patrimoine et la Fondation Notre-Dame**, dans la limite de 1 000 € pour les versements effectués entre le 16 avril et le 31 décembre 2019, par l'article 5 de la loi du 29 juillet 2019 pour la restauration et la conservation de la cathédrale Notre-Dame de Paris et instituant une souscription nationale ;
- ◆ **d'organismes sans but lucratif qui exercent des actions concrètes en faveur des victimes de violence domestique**, qui leur proposent un accompagnement ou qui contribuent à favoriser leur relogement, s'agissant des seuls versements effectués entre le 1^{er} janvier 2020 et le 31 décembre 2022, par l'article 163 de la loi de finances pour 2020. **L'article 5 de la loi de finances pour 2025 rétablit de manière pérenne, à compter du 15 février 2025, l'application de ce taux majoré** pour les versements effectués au profit d'organismes d'intérêt général qui, à titre principal et gratuitement, accompagnent les victimes de violence domestique ou contribuent à favoriser leur relogement ;
- ◆ **d'associations cultuelles ou d'établissements publics des cultes reconnus d'Alsace-Moselle**, pour les versements effectués entre le 2 juin 2021 et le 31 décembre 2022, par l'article 18 de la première loi de finances rectificative pour 2021 ;

- ♦ **de la Fondation du patrimoine en vue d'assurer**, dans le cadre de son activité d'intérêt général de sauvegarde du patrimoine local, **la conservation et la restauration du patrimoine immobilier religieux** appartenant à des personnes publiques et situés dans les communes de France métropolitaine de moins de 10 000 habitants, dans les communes d'outre-mer de moins de 20 000 habitants ou dans les communes déléguées respectant ces mêmes seuils, pour les dons effectués entre le 15 septembre 2023 et le 31 décembre 2025, par l'article 30 de la loi de finances pour 2024. **L'article 9 de la loi de finances pour 2025 étend le dispositif voté en loi de finances pour 2024 aux fondations reconnues d'utilité publique dont les statuts prévoient qu'elles remplissent une mission d'intérêt général de sauvegarde du patrimoine ;**
- ♦ **d'organismes d'intérêt général**, qui, dans le cadre de leur action dans le département de Mayotte, à la suite du passage du cyclone Chido ou des événements climatiques survenus entre le 13 décembre 2024 et le 13 mai 2025, fournissent gratuitement des repas ou des soins aux personnes en difficulté ou contribuent à favoriser leur logement, pour les dons et versements, y compris l'abandon exprès de revenus ou de produits, dans la limite de 2 000 € par an, effectués entre le 14 décembre 2024 et le 17 mai 2025, par l'article 24 de la loi du 24 février 2025 d'urgence pour Mayotte.

Le plafond des dons dits « Coluche » (taux de RI de 75 %) a été revalorisé avant d'être pérennisé à 1 000 € :

- ♦ avant l'imposition des revenus au titre de l'année 2020, le plafond était revalorisé chaque année dans la même proportion que la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu de l'année précédant celle des versements ;
- ♦ **à titre exceptionnel, dans un contexte de crise sanitaire, l'article 14 de la première loi de finances rectificative pour 2020 avait instauré une dérogation en fixant le plafond de la RI à 1 000 € pour l'imposition des revenus au titre de l'année 2020 ;**
- ♦ l'application du plafond dérogatoire de 1 000 € a été prorogée une première fois au titre des revenus de l'année 2021 par l'article 187 de la loi de finances pour 2021, puis une seconde fois au titre des revenus des années 2022 et 2023 par l'article 76 de la loi de finances pour 2022 et une troisième fois pour l'imposition des revenus des années 2024 jusqu'au 31 décembre 2026 par la loi de finances pour 2024¹⁶ ;
- ♦ **le plafond de 1 000 € a été pérennisé à compter de l'imposition des revenus de l'année 2024** par l'article 6 de la loi de finances pour 2025 du 14 février 2025.

3.2.2. Le dispositif de réduction d'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) à hauteur de 75 % dans la limite de 50 000 € a été reconduit à l'identique lors de la création de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI)

L'article 31 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 a supprimé l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) et a conduit à l'abrogation des avantages fiscaux qui lui étaient attachés. Pour autant, le dispositif de RI lié aux dons a été reconduit à l'identique lors de la création de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI), avec cependant pour conséquence directe une importante diminution (- 64 %) du nombre de contribuables assujettis à ce type d'impôt¹⁷.

¹⁶ Depuis le décret n° 2024-496 du 30 mai 2024, ce plafond était en principe fixé à 593 € pour l'année 2023 et à 622 € pour l'année 2024.

¹⁷ D'après l'étude de la DGFIP de janvier 2024 sur les *dons et mécénat de 2011 à 2021*, les effectifs de foyers fiscaux effectuant une déclaration de patrimoine sont passés de 356 000 foyers au 1^{er} janvier 2017 à près de 133 000 au 1^{er} janvier 2018 dans le cadre du passage de l'ISF à l'IFI, diminuant les dons déclarés de 265 à 112 M€.

En vertu de l'article 978 du CGI, le champ d'application des organismes éligibles, comme les taux et plafond de la RI, ont été maintenus à droit constant. Il est ainsi possible de **réduire le montant de l'IFI à hauteur de 75 %, dans la limite de 50 000 €,** des seuls dons en numéraire et des dons en pleine propriété de titres de sociétés admis aux négociations sur un marché réglementé français ou étranger.

La liste des organismes habilités à recevoir ce type de dons est plus restreinte que celle des organismes habilités à recevoir des dons éligibles à la réduction d'IR. Sont visés les fondations reconnues d'utilité publique (à l'exclusion des fonds de dotation et des associations reconnues d'utilité publique) et certains organismes d'intérêt général exerçant dans le domaine de l'insertion, de la recherche et de l'enseignement supérieur ou artistique, public ou privé.

3.2.3. Le champ et le plafonnement de la réduction d'impôt au titre des dons faits par les entreprises à des œuvres ou organismes d'intérêt général ont été élargis par les lois de finances successives depuis 2015, quoique le taux ait été réduit pour les dons et versements dépassant 2 M€

3.2.3.1. Les dons des entreprises ouvrent droit à une réduction d'impôt égale à 60 % de leur montant pour ceux inférieurs ou égaux à 2 M€ et à 40 % au-delà

En application de l'article 238 *bis* du CGI, les dons et versements effectués par les entreprises assujetties à l'impôt sur le revenu (IR) ou à l'impôt sur les sociétés (IS) au profit d'œuvres ou d'organismes d'intérêt général ayant un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel ou concourant à l'égalité entre les femmes et les hommes, à la mise en valeur du patrimoine artistique, à la défense de l'environnement naturel ou à la diffusion de la culture, de la langue et des connaissances scientifiques françaises ouvrent droit à une **RI égale à 60 % de leur montant pour la fraction des dons inférieure ou égale à 2 M€, ou à 40 % pour la fraction des dons et versements supérieure à 2 M€.** Le montant des dons retenus pour le calcul de la RI ne peut pas dépasser, sur un même exercice, un **plafond de 20 000 € ou de 5 ‰ du chiffre d'affaires hors taxe** de l'entreprise donatrice lorsque ce dernier montant est plus élevé. Lorsque la limite de 20 000 € ou 5 ‰ est dépassée au cours d'un exercice, **l'excédent de versement donne lieu à RI au titre des cinq exercices suivants**, après prise en compte des versements effectués au titre de chacun de ces exercices, sans qu'il puisse en résulter un dépassement de cette même limite¹⁸.

Par exception, ouvrent droit à la RI au taux de 60 %, quel que soit leur montant, les dons et versements effectués par les entreprises au profit d'organismes sans but lucratif qui procèdent à la fourniture gratuite de repas à des personnes en difficulté, qui contribuent à favoriser leur logement ou qui procèdent, à titre principal, à la fourniture gratuite à des personnes en difficulté de soins¹⁹ ou de prestations et produits de première nécessité²⁰.

¹⁸ Par exemple, pour une entreprise qui réalise des dons d'un montant égal à 46 000 € au cours de l'exercice comptable N et dont le chiffre d'affaires annuel hors taxes est égal à 5,5 M€, le plafond applicable à cet exercice est fixé à 0,5 % de son chiffre d'affaires hors taxes, soit 27 500 €. Pour cet exercice comptable Pour cet exercice comptable, l'entreprise bénéficie d'une réduction d'impôt égale à 60 % de 27 500 € (le plafond) = 16 500 € de RI. L'excédent de don égal à 18 500 € (46 000-27 500) pourra alors être pris en compte lors du prochain exercice comptable N+1.

¹⁹ Soins mentionnés au 1° du 4 de l'article 261 du CGI.

²⁰ Liste codifiée à l'article 49 septies XC de l'annexe III au CGI.

Le mécénat se définit comme un soutien matériel ou financier apporté sans contrepartie directe ou indirecte de la part du bénéficiaire à une œuvre ou à une personne morale pour l'exercice d'activités présentant un intérêt général. **À ce titre, le mécénat se distingue du parrainage** dans le cadre duquel l'entreprise qui parraine retire un bénéfice direct de l'organisme parrainé en contrepartie du soutien accordé.

Toutes les contreparties reçues doivent faire l'objet d'une valorisation. **Le bénéfice du dispositif en faveur du mécénat ne sera remis en cause que s'il n'existe pas une disproportion marquée entre les sommes données et la valorisation de la « prestation » rendue par l'organisme bénéficiaire des dons**²¹. La valorisation est effectuée par l'organisme bénéficiaire qui accorde la contrepartie et non par l'entreprise versante. L'entreprise versante déclare la valeur des contreparties directes accordées par le bénéficiaire des dons et, le cas échéant, des contreparties indirectes accordées par un autre organisme.

Dans le cadre du traitement comptable des opérations de mécénat, les entreprises doivent réintégrer comptablement les dons reçus qui ne sont pas déductibles pour la détermination du résultat imposable²¹. À l'inverse, les dépenses de parrainage constituent en règle générale des frais de gestion déductibles et sont à retrancher en totalité des résultats de l'exercice au cours duquel elles ont été engagées (compte de charge 6)²².

3.2.3.2. Depuis la loi de 2003 visant à encourager le mécénat d'entreprise, les lois de finances successives ont étendu le champ d'application de la réduction d'impôt et assoupli les conditions de son plafonnement

L'article 6 de la loi n° 2003-709 du 1^{er} août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations, dite loi « *Aillagon* » qui visait notamment à renforcer les incitations fiscales aux dons des entreprises pour des actions d'intérêt général, a fixé les dispositions de l'article 238 *bis* du CGI relatives au taux, au plafonnement et aux conditions de RI.

Le champ d'application de la RI a été étendu aux dons effectués au profit :

- ♦ **d'organismes qui ont pour objet la sauvegarde contre les effets d'un conflit armé, des biens culturels** mentionnés à l'article 1^{er} de la Convention du 14 mai 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, dont le siège est situé dans un État membre de l'Union européenne ou dans un autre État ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales, sous réserve que l'État français soit représenté au sein des instances dirigeantes avec voix délibérative, par l'article 42 de la loi de finances rectificative pour 2016 (5. de l'article 238 *bis* du CGI) ;
- ♦ **d'organismes publics ou privés dont la gestion est désintéressée et qui ont pour activité principale la présentation au public d'œuvres audiovisuelles, à la condition que les versements soient affectés à cette activité**, par l'article 61 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 (article 238 *bis*, 1-e du CGI) ;
- ♦ **d'organismes d'intérêt général ayant pour objet de concourir « à l'égalité entre les femmes et les hommes »**, par l'article 16 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024, conformément au plan interministériel pour l'égalité entre les hommes et les femmes (2023-2027) présenté par la Première ministre.

²¹ § 120 et suivants du BOI-BIC-RICI-20-30-10-20.

²² §120 du BOI-BIC-CHG-40-20-40.

Les conditions de plafonnement de la RI ont été modifiées pour ne pas pénaliser les plus petites entreprises :

- ♦ **instauration d'un plafond alternatif de versements en montant**, afin de lever les obstacles au développement du mécénat pour les plus petites entreprises qui atteignent plus rapidement que les autres entreprises le plafond de versements fixée à 5 % du chiffre d'affaires. Ainsi, les versements effectués par les entreprises ouvrent droit à la RI dans la limite de 5 % du chiffre d'affaires **ou de 10 000 €** lorsque ce dernier montant est plus élevé, par l'article 148 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 ;
- ♦ **le plafond alternatif de 10 000 € a été relevé à 20 000 €** par la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 afin de développer la générosité des PME-TPE et ainsi renforcer l'élan engagé par la loi de finances pour 2019.

Les modalités de valorisation des dons en nature ont été modifiées : leur valorisation est effectuée au coût de revient du bien donné ou de la prestation de service donnée, comme prévu par l'article 19 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

À la suite du rapport de la Cour des comptes sur le soutien au mécénat des entreprises de novembre 2018, l'article 134 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 a rationalisé cet avantage fiscal tout en veillant à préserver un niveau équivalent de soutien pour l'aide gratuite aux personnes en difficulté. **Ainsi, l'article 134 de la loi précitée a abaissé le taux de la RI de 60 % à 40 % pour les versements supérieurs à 2 M€.** Toutefois, continuent d'ouvrir droit à la RI au taux de 60 %, quel que soit leur montant, les versements effectués par les entreprises au profit d'organismes sans but lucratif qui fournissent une aide de première nécessité à des personnes en difficulté. En outre, afin de renforcer l'éthique du mécénat de compétence, la prise en compte dans l'assiette de la RI, pour chaque salarié mis gratuitement à disposition par une entreprise, des rémunérations versées et charges sociales afférentes a été limitée à trois fois le montant du plafond mentionné à l'article L. 241-3 du code de la sécurité sociale.

4. Le scénario plafonnant les dons à 3 000 € et supprimant le taux majoré de 75 % de la réduction d'impôt au titre des dons déclarés par les particuliers générerait une économie de 407 M€ par an

4.1. Au regard de la faible élasticité prix du don des particuliers estimée par les économistes Fack et Landais, une baisse de taux de la réduction d'impôt ne réduirait pas à due proportion les dons des ménages

4.1.1. Les études économiques font état d'une élasticité faible des incitations fiscales des ménages aux dons et ne sont pas transposables au mécénat des entreprises pour lequel il n'existe pas d'étude disponible

Les premières recherches empiriques, qui datent de la fin des années 1970 et sont principalement américaines, donnaient des résultats d'estimations de « l'élasticité prix » du don supérieures à 1 (Feldstein et Taylor, 1976 ou Feldstein et Boskin, 1977), ce qui suggérerait une forte sensibilité des ménages américains aux incitations fiscales. Toutefois, ces études présentaient des limites majeures :

- ♦ elles ne sont pas transposables à la France car dans le système américain, le revenu et le prix du don varient de façon simultanée, en raison de la déductibilité du don du revenu imposable. En isolant les effets de variations transitoires dues aux fluctuations de revenus, les estimations de l'élasticité du don sont plus faibles : entre 0,3 et 0,5 pour Randolph (1995) et entre 0,79 et 1,26 pour Auten *et al* (2002) ;
- ♦ elles ne tiennent pas compte de la censure des contributions privées, liées au fait que certaines personnes ne donnent pas (Bradley *et al*, 2005). Autrement dit, l'économie comportementale, à savoir la modélisation du comportement des individus en fonction de leurs motivations philanthropiques, est mal prise en compte dans ces travaux.

Les études économiques récentes consacrées à l'estimation de l'effet des incitations fiscales en faveur des dons aux œuvres en France sont peu nombreuses. Le principal article qui fait référence en la matière est celui intitulé « *Les incitations fiscales aux dons sont-elles efficaces ?* » de Gabrielle Fack et Camille Landais de 2009. Les auteurs mettent en avant une élasticité du don des particuliers à son prix inférieure à l'unité (cf. encadré 2). Les estimations de l'élasticité prix du don qu'ils obtiennent sont relativement faibles, comprises entre 0,2 et 0,6 selon les quantiles²³, ce qui signifie que **les ménages étudiés ont peu réagi à l'augmentation du taux de réduction d'impôt sur le revenu de 50 % à 66 %, soit +32 %, pour les dons destinés à des organismes d'utilité publique ou d'intérêt général**, intervenue à l'issue des deux réformes de 2003 et 2005. Autrement dit, l'augmentation des réductions d'impôts n'a pas conduit les ménages à fortement augmenter leurs dons, du moins à court terme.

Selon les auteurs, l'effet des incitations fiscales est hétérogène : les donateurs les plus généreux semblent réagir plus aux incitations fiscales que les autres, toutes choses égales par ailleurs²⁴. L'étude suggère donc **qu'un système d'incitations fiscales qui varierait en fonction du niveau de dons pourrait être plus efficace que le système actuellement en place.**

Les résultats de l'étude de Fack et Landais ne sont par ailleurs pas transposables au mécénat des entreprises, pour lequel il n'existe pas d'étude disponible.

²³ L'étude porte sur les foyers fiscaux français dont le revenu est compris entre le 33^{ème} et le 83^{ème} percentile de la distribution du revenu imposable, ce qui exclut les foyers les plus riches.

²⁴ Ainsi, l'effet est plus fort pour les quantiles les plus élevés (95 et 99^{ème}) que pour le 90^{ème} quantile : l'augmentation de 1 % du prix de dons réduit de plus de 0,16 % le montant des dons au-delà du niveau du 90^{ème} quantile conditionnel.

D'après l'étude de Bakija et Heim (2008) menée aux États-Unis, les ménages les plus riches sont plus sensibles aux réductions que le reste des ménages. Toutefois, Fack et Landais précisent que leur étude ne leur permet pas de conclure pas sur l'effet des réductions pour les foyers français situés dans le haut de la distribution des revenus, les foyers les plus riches étant exclus de leur champ d'étude²⁵. Ainsi, il est possible que les ménages les plus riches réagissent différemment aux incitations fiscales par rapport aux moins aisés.

Encadré 2 : Don et élasticité-prix

Le « **prix du don** » est défini comme le montant du don diminué, dans le cas français, de la réduction d'impôt associée. Il s'agit donc de la part du don qui est effectivement à la charge du donateur.

$$\text{Prix du don} = \text{Montant du don} - \text{Réduction d'impôt}$$

L'**élasticité prix** du don est définie comme le pourcentage de variation du montant du don associé à une variation du prix du don de 1 %.

Si cette élasticité prix est, en valeur absolue, supérieure (resp. inférieure) à 1, une variation de 1 % du prix du don entraîne une variation du montant donné supérieure à (inférieure) 1 %. L'élasticité prix peut significativement impacter les dons déclarés par les foyers fiscaux.

À titre d'illustration, le prix d'un euro de don bénéficiant de la réduction d'impôt à 66 % est de 0,34 centimes. Si la réduction d'impôt venait à diminuer pour atteindre 50 % le nouveau prix du don se situerait à 0,50 centimes, soit une hausse du prix du don de 47 %.

Dans le cas d'une élasticité prix de 0,5, cette diminution du taux de la réduction d'impôt conduirait à faire baisser les dons de 23,5 % ($0,47 * 0,5$).

Source : Mission.

4.1.2. Une partie des ménages, insensibles aux incitations fiscales, ne déclarent pas de dons au titre de leurs déclarations de revenus ou les déclarent sans en tirer de bénéfice

Une part des donateurs est insensible aux incitations fiscales visant à favoriser les dons. Cette population spécifique se caractérise par le fait qu'elle déclare des dons sans en tirer d'avantages au travers du crédit d'impôt. Ainsi, **775 000 contribuables déclarent des dons²⁶ au titre de leurs déclarations de revenus perçus en 2022 alors que le montant de leur impôt sur le revenu avant RI est nul et qu'ils ne bénéficient en conséquence pas de la RI**. Le montant total de leurs dons représente 224 M€, répartis entre 68 % de dons aux œuvres et 32 % de dons aux associations d'aides aux personnes en difficulté.

Ces volumes ont évolué à la hausse sur la période 2019-2022 (+10 %, cf. graphique 3), à l'instar de l'ensemble des dons déclarés (+ 17 %), et représentent en moyenne sur la période 7,5 % des dons déclarés par les particuliers au titre de la RI sur le revenu.

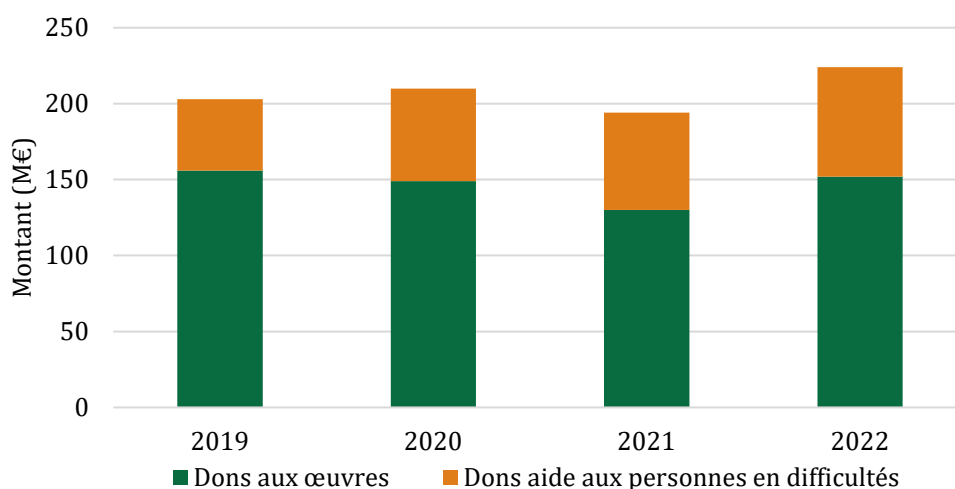
²⁵ D'après la critique de l'Insee de l'étude de Facke et Landais (2009), les foyers disposant de revenus imposables supérieurs au 83^{ème} centile déclaraient plus de 62 % du montant total de dons recensés par l'administration fiscale, ce qui emporte un risque de défaut de représentativité des foyers donateurs.

²⁶ Sont retenus dans cette analyse les dons versés aux organismes d'aide aux personnes en difficulté (case 7UD du formulaire 2042), les dons aux organismes d'intérêt général (case 7UF) et leurs contreparties dans les autres États européens (cases 7VA et 7VC du formulaire 2042 RICJ).

En effet, les économistes considèrent que le fait de donner peut s'expliquer par deux types de motifs : l'altruisme et le « *plaisir de donner* ». Lorsque les individus sont parfaitement altruistes, ils se préoccupent du montant global des ressources financières récoltées par les associations pour financer un bien public, indépendamment de l'origine du financement, d'où un effet d'éviction entre le financement public et privé. En revanche, lorsque le plaisir de donner est pris en compte, l'individu retire un bénéfice direct du fait de donner et l'effet d'éviction entre les financements privés et publics n'est plus total ce qui permet de justifier les incitations fiscales au don (Saez, 2004 et Diamond, 2006).

Par ailleurs, d'après l'étude menée par France Générosités, en partenariat avec l'Observatoire Philanthropie & Société de la Fondation de France²⁷, **35 % des personnes résidant en France affirment ne jamais déclarer leurs dons à une association ou une fondation faisant appel à la générosité du public**. Ainsi, certains contribuables choisissent de ne pas déclarer leurs dons pour des raisons éthiques, refusant d'associer leur décision individuelle de donner à une dépense publique. Ces ménages ont une élasticité prix du don égale à zéro, mais n'entraînent pas d'augmentation ou de diminution des dépenses fiscales lors des variations de taux de réduction, puisqu'ils ne déclarent rien. La non-déclaration des dons, phénomène par nature non-quantifiable, représente un socle de financement pour les associations, sur lequel une réforme de la fiscalité des dons des particuliers n'aurait pas d'impact, ces dons non déclarés étant *a priori* également inélastiques à l'incitation fiscale.

Graphique 3 : Dons déclarés au titre de l'impôt sur le revenu (IR) pour lesquels la dépense fiscale est nulle



Source : Mission, calculs du pôle de science des données de l'IGF, à partir des données POTE 2019-2022 de la DGFIP.

²⁷ Il s'agit d'une enquête « *Baromètre Image et notoriété 2024* », IFOP pour France Générosités, menée auprès d'un échantillon de 4 021 personnes représentatif de la population française âgée de quinze ans et plus, dans lequel 2 946 répondants ont déclaré être donateurs.

4.2. Les dons déclarés au titre de l'impôt sur le revenu représentant 3 Md€ en 2022 ont progressé de 17 % depuis 2019, tirant la dépense fiscale à la hausse

Les données POTE de la DGFIP rassemblent l'ensemble des informations renseignées par les particuliers dans le cadre de leur déclaration de revenus. Ces données exhaustives permettent de chiffrer les dons déclarés par les particuliers. Cette information, couplée au montant d'impôt sur le revenu et au revenu imposable, permet de calculer la dépense fiscale liée à chaque particulier ayant déclaré un don.

Les données sont disponibles jusqu'aux déclarations réalisées en 2023, portant sur les revenus perçus en 2022, et permettent de chiffrer le montant total des dons, la valeur du don médian et la réduction associée ainsi que le revenu imposable médian des ménages perçus entre 2019 et 2022 (cf. tableau 2).

Les dons retenus par la mission²⁸, sans prise en compte des reports issus des dons déclarés les années précédentes, ont entraîné **une dépense fiscale allant de 1,50 Md€ au titre des revenus perçus en 2019 à 1,75 Md€ au titre des revenus perçus en 2022** (soit, à 0,04 Md€ près, les mêmes montants que ceux indiqués dans le jaune budgétaire « associations » pour cette dépense fiscale).

Cette dépense fiscale a été dynamique sur la période, en augmentation de 16 % sur quatre ans. La mission n'est pas en mesure de statuer quant à l'origine de cette dynamique qui pourrait être liée à plusieurs effets :

- ◆ l'assouplissement progressif du cadre fiscal applicable à la RI au titre des dons des particuliers (cf. *supra*) ;
- ◆ la recherche d'optimisation des ménages dans un contexte de hausse des prix (basculer de dons non déclarés vers des dons déclarés) ;
- ◆ la hausse de la solidarité des ménages en réponse à divers événements conjoncturels (crise du covid, inflation, guerre en Ukraine...) ;
- ◆ une professionnalisation des associations dans l'ingénierie du processus de collecte des dons.

Tableau 2 : Dons déclarés par année de revenus perçus entre 2019 et 2022

Année	Dons déclarés (en M€)	Don médian (en €)	Don moyen (en €)	Dépense fiscale (en M€)	Revenu imposable médian par part (en €)	RI médiane (en €)
2019	2 564	180	526	1 500	21 500	125
2020	2 747	190	540	1 601	21 700	132
2021	2 778	181	546	1 623	22 100	132
2022	3 001	200	578	1 747	22 900	135

Source : Mission, à partir des données POTE de la DGFIP. Calculs du pôle de science des données de l'IGF.

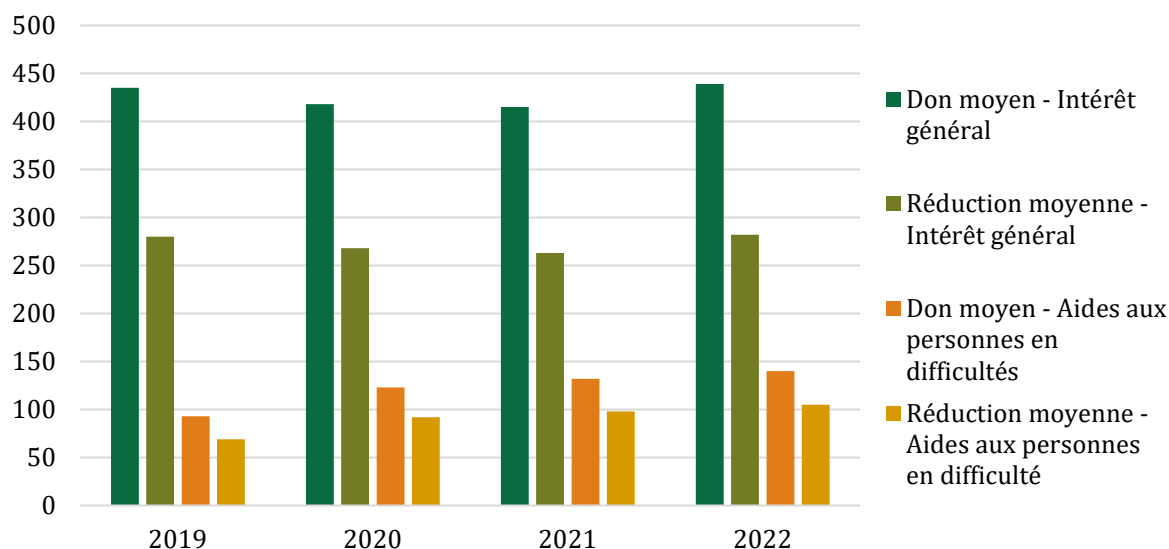
Les dons déclarés par 5,2 millions de ménages fiscaux donateurs en 2022 progressent sur la période étudiée de 17 %, et représentaient 3 Md€ (cf. tableau 2). Le montant moyen de don progresse également (578 €, soit + 10 % en quatre ans) et est éloigné du montant médian de don (200 €, + 11 % en quatre ans), illustrant la dispersion des montants de dons déclarés.

²⁸ Sont retenus dans cette analyse les dons versés aux organismes d'aide aux personnes en difficulté (case 7UD du formulaire 2042), les dons aux organismes d'intérêt général (case 7UF) et leurs contreparties dans les autres États européens (cases 7VA et 7VC du formulaire 2042 RICJ).

Les résultats (cf. tableau 2) illustrent également un fait saillant de la fiscalité du don : pour un montant de don médian *a priori* comparable sur la période 2019-2021 (180 € en 2019, 181 € en 2021) et un revenu imposable médian similaire (21,5 k€ en 2019 et 22,1 k€ en 2021), la RI médiane peut être sensiblement différente (respectivement 125€ en 2019 et 132 € en 2021) en fonction de la nature des associations bénéficiaires du don. Cela s'explique par le fait que **les dons aux associations d'aide aux personnes en difficulté qui bénéficient d'un taux majoré de 75 % ont progressé, passant d'un montant moyen de dons de 93 € en 2019 à 132 € en 2021** alors que les dons aux associations d'intérêt général bénéficiant d'un taux de RI de base (66 %) sont restés stables, avec un niveau comparable du montant de dons moyens comparable entre 2019 et 2022 (cf. graphique 4).

La récente ouverture de la réduction à 75 % à de nouvelles causes (cf. *supra*) est donc de nature à augmenter le poids de la dépense fiscale. La mission n'est cependant pas en mesure de chiffrer le coût supplémentaire lié à cet élargissement dans la mesure où les données POTE ne permettent pas d'identifier quelles associations sont bénéficiaires de dons de particuliers.

Graphique 4 : Dons moyens et réductions associées sur la période 2019-2022



Source : Mission, à partir des données POTE de la DGFIP. Calculs du pôle science des données de l'IGF.

4.3. Les particuliers donnent plus à mesure que leur revenu imposable augmente et qu'ils sont plus âgés, le premier facteur l'emportant

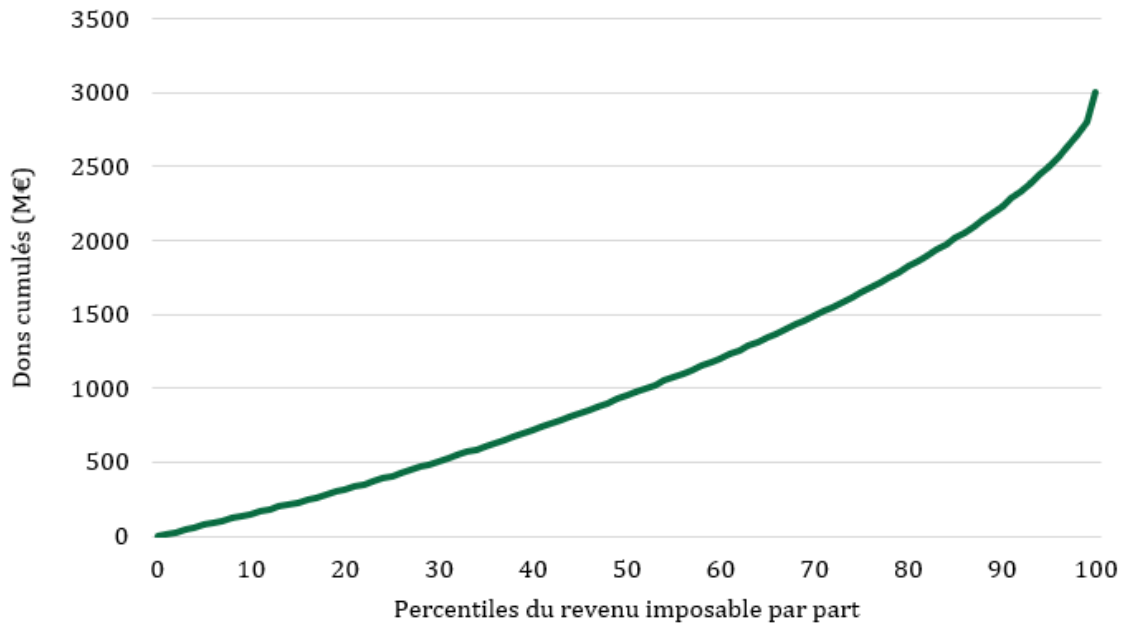
L'exploitation des données POTE permet de caractériser le profil des donateurs et d'identifier les contribuables pour lesquels une réforme de la fiscalité des dons aurait le plus d'impact.

L'analyse des profils des donateurs étant contrainte par les informations limitées disponibles dans POTE : elle a porté sur quatre principales caractéristiques des donateurs, à savoir leur revenu imposable, l'impôt sur le revenu dû avant réduction, l'âge et le montant du don de chaque foyer fiscal. Faute de données fiscales disponibles dans les déclarations de revenu des particuliers, il n'est pas possible d'étudier le profil des associations récipiendaires des dons au titre de l'IR.

Le premier volet de cette analyse fait ressortir **une croissance des montants de dons déclarés à mesure que le revenu imposable par part fiscale du foyer fiscal augmente**. Les foyers fiscaux ayant un revenu imposable par part de 12 210 € (correspondant au dixième centile dans la distribution) donnaient en moyenne 297 € en 2022 tandis que les foyers fiscaux disposant d'un revenu imposable de 44 900 € par part (90^{ème} centile) déclaraient en moyenne 908 € de dons.

Ainsi, la moitié des donateurs les moins aisés (soit 2,6 millions de foyers avec un revenu imposable par part de moins de 22 900 €) a déclaré une somme de dons cumulés de 950 M€ au titre de la déclaration des revenus perçus en 2022, tandis que les 10 % de donateurs les plus aisés (518 000 foyers avec un revenu imposable par part supérieur à 44 900 €) ont déclaré des dons cumulés de 766 M€ (cf. graphique 5).

Graphique 5 : Dons déclarés par percentile de revenu



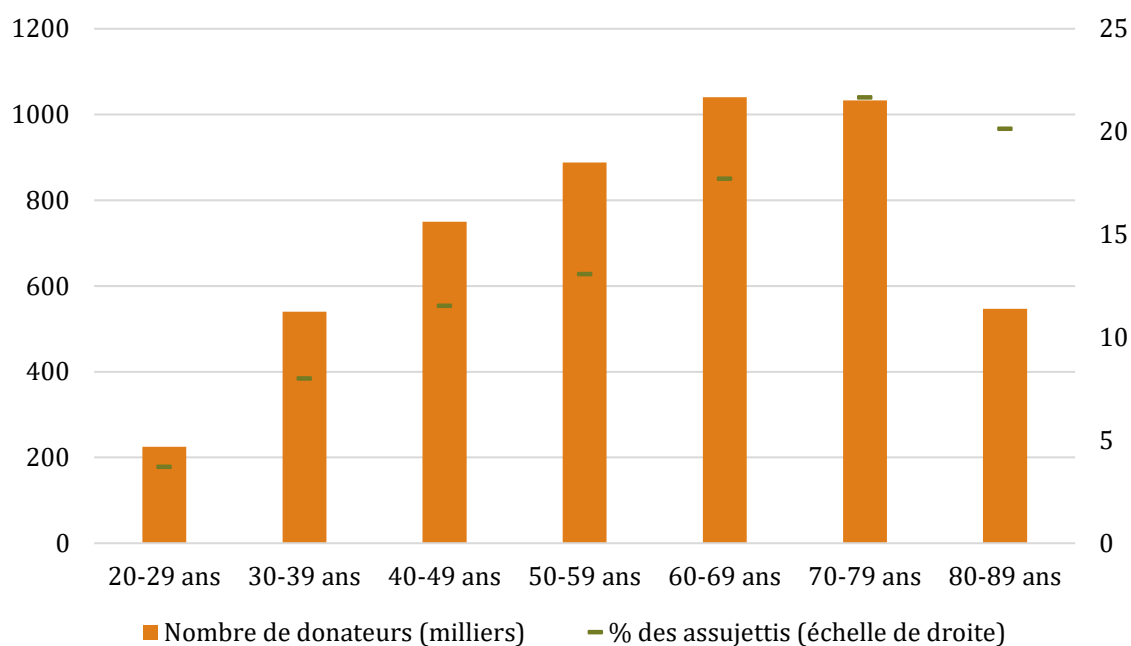
Source : Mission, à partir des données POTE de la DGFIP. Calculs du pôle science des données de l'IGF.

Le second volet de l'analyse portant sur l'âge des donateurs fait ressortir **une progression des dons en fonction de l'âge**, en lien avec l'augmentation du revenu imposable au cours de la vie active (cf. graphique 6 et encadré 3). Cette hausse des dons en fonction de l'âge résulte à la fois d'un effet volume (les donateurs les plus âgés sont plus nombreux) et d'un effet prix (les montants donnés sont plus élevés chez les donateurs les plus âgés).

L'effet volume peut être illustré par le nombre de donateurs par tranche d'âge (cf. graphique 6) alors que l'effet prix est mesuré par la valeur moyenne du don par tranche d'âge (cf. graphique 7).

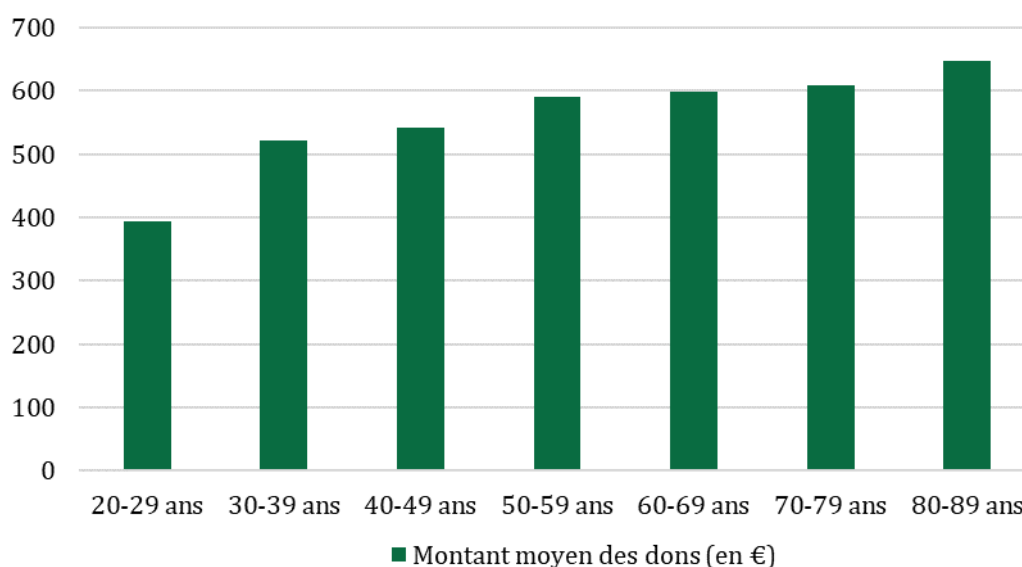
Cette décomposition par âge indique par ailleurs que **l'âge médian des donateurs était, au titre de la déclaration des revenus perçus en 2022, de 61 ans (64 ans pour les donateurs déclarant plus de 1 000 € de dons).**

Graphique 6 : Nombre de donateurs par tranche d'âge en 2022



Source : Mission, à partir des données POTE de la DGFIP. Calculs du pôle science des données de l'IGF.

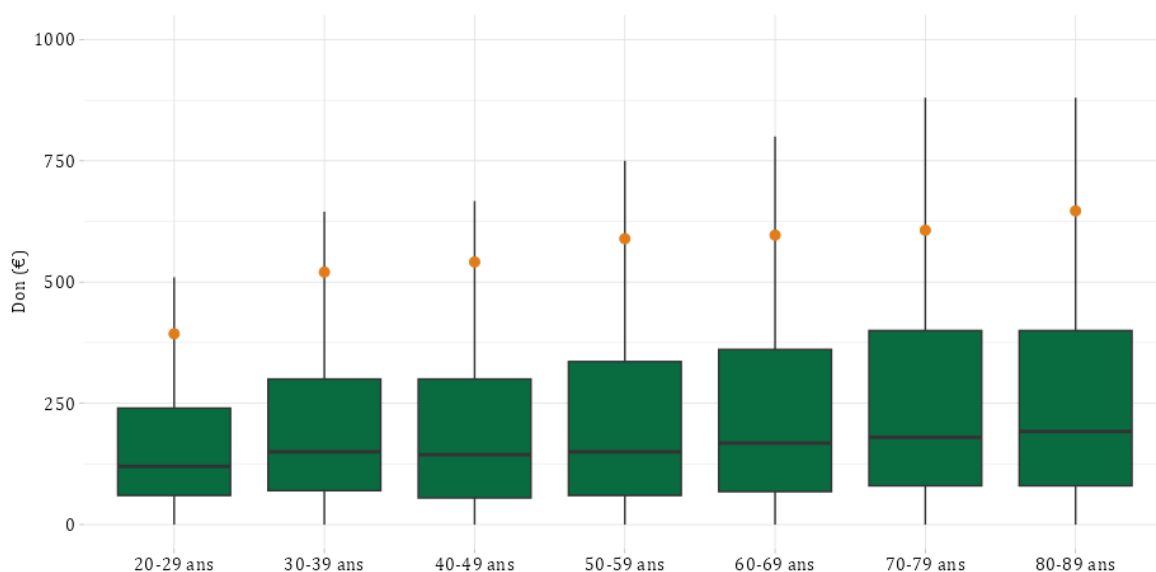
Graphique 7 : Montant moyen des dons par tranche d'âge en 2022



Source : Mission, à partir des données POTE de la DGFIP. Calculs du pôle science des données de l'IGF.

Ces résultats masquent cependant des disparités au sein des tranches d'âge. Ainsi, l'analyse de la dispersion des dons fait ressortir le fait que si le don moyen progresse bien en fonction de l'âge des donateurs, le don médian reste, lui, relativement stable entre classes d'âge (cf. graphique 8).

Graphique 8 : Dispersion des dons par tranche d'âge en 2022



Source : Mission, à partir des données POTE de la DGFIP. Calculs du pôle science des données de l'IGF. Lecture : les points orange indiquent le montant du don moyen par tranche d'âge. Les barres horizontales indiquent le montant médian du don, la borne supérieure (inférieure) de la boîte correspond au 3^e (1^{er}) quartile des dons.

Le revenu par part joue un rôle plus important que l'âge dans la détermination du montant du don accordé (cf. encadré 3).

Encadré 3 : Quel facteur, de l'âge ou du revenu, influence le plus l'acte de don ?

L'âge et le revenu par parts apparaissent au travers des données déclaratives comme deux facteurs discriminants lorsque l'on s'intéresse au profil des donateurs.

Les effets « *âge* » et « *revenu* » sont toutefois entremêlés, et se pose la question de savoir lequel l'emporte : donne-t-on plus, toutes choses égales par ailleurs, lorsque l'on vieillit ou lorsque notre revenu augmente ?

Afin d'apporter une réponse, la mission a estimé, sur la base de plus de 5 millions de déclarations de revenus au titre de l'année 2022, le modèle linéaire suivant :

$$Don_i = \alpha + \beta_1 \hat{age}_i + \beta_2 \hat{revenu}_i + \varepsilon_i$$

Où i désigne un foyer fiscal, $\hat{age}$ indique l'âge normalisé du premier déclarant, et $\hat{revenu}$ mesure le revenu par part normalisé du foyer fiscal.

Les variables $\hat{age}$ et $\hat{revenu}$ ont été normalisées (centrées et réduites) afin de rendre comparables les coefficients β_1 et β_2 . Une unité normalisée correspond à un écart-type de la variable d'origine : 17 ans pour l'âge et 26 840 € pour le revenu imposable par part.

L'estimation du modèle indique que le coefficient β_1 vaut 54,8 (une augmentation d'une unité de la variable normalisée $\hat{age}$ entraîne une augmentation du don de 54,8 €). Le coefficient β_2 est, lui, estimé à 292,9, indiquant que le revenu par part joue un rôle plus important que l'âge dans la détermination du montant du don accordé.

Source : Mission, à partir des données POTE de la DGFIP. Calculs du pôle science des données de l'IGF.

4.4. Peu de foyers fiscaux donnent au-delà du plafond de 20 % de leur revenu imposable, pour une dépense fiscale liée aux montants reportés évaluée à 30 M€ en 2023

L'analyse croisant montant des dons et revenu imposable montre également que les plafonds actuellement en vigueur sont rarement atteints par les foyers donateurs.

20 000 foyers fiscaux ont ainsi déclaré des dons supérieurs à 20 % de leur revenu imposable au titre de la déclaration des revenus perçus en 2022, pour un montant de dons excédant le plafond légal de 20 % de 69,2 M€, ce qui représente 2,3 % des 3 Md€ de dons déclarés.

Ces montants dépassant les plafonds sont reportables sur les cinq années suivantes et génèrent *in fine* une dépense fiscale. La part des dépenses fiscales générées par les reports est une composante de la dépense fiscale non distinguée dans le tome II des voies et moyens que la mission s'est attachée à chiffrer. **La dépense fiscale liée aux montants reportés en raison d'un dépassement du plafond au cours des années antérieures (montants reportés dans les déclarations de revenu 2017 à 2021) est ainsi évaluée à 30 M€ en 2022**, contribuant à porter la dépense fiscale de 1,75 Md€ (dons déclarés) à 1,78 Md€ (dons déclarés et prise en compte des reports) en 2023 selon les estimations de la mission, qui diffèrent ainsi de 0,05 Md€ de celles indiquées dans les voies et moyens.

Compte tenu des montants engagés, modestes au regard de la dépense fiscale liée à la RI étudiée, la mission a basé ses travaux et simulations sur la base des dons déclarés, en excluant de l'analyse les reports issus des années précédentes et en ne chiffrant pas la dépense fiscale différée induite par les reports.

4.5. La mission identifie six scénarios d'économies fiscales comprises entre 68 et 407 M€ par an au titre de l'impôt sur le revenu

Sur la base des travaux menés à partir des données POTE de la DGFIP, la mission a conduit un travail de simulation d'une réforme de la fiscalité du don. Les simulations menées s'appuient sur les déclarations de revenu des foyers fiscaux déposées entre 2019 et 2022 (soit plus de 20 millions de déclarations soumises par des foyers donateurs, dont 8,08 millions de foyers donateurs uniques sur la période).

Plusieurs scénarios ont été simulés par la mission : une réduction du plafond, une réduction des taux et, dans un dernier temps, un scénario hybride mêlant réduction du plafond et réduction des taux. Chaque scénario est accompagné, en complément du chiffrage de réduction de la dépense fiscale, d'une description statistique des publics potentiellement touchés par une réforme.

Afin de déterminer le profil des ménages les plus affectés dans le cadre de chaque réforme, la mission a réparti les foyers donateurs par centiles de revenu imposable par part (ou par centiles de revenu fiscal de référence par part). Pour chaque centile la « *perte* » liée à la réforme est définie comme étant la moyenne, pour les foyers appartenant au centile, des écarts entre la réduction d'impôt actuelle et la réduction d'impôt simulée à la suite de la réforme.

4.5.1. Le plafonnement du taux normal pourrait être fixé en valeur absolue, plutôt qu'en pourcentage du revenu imposable

La mission a simulé une réforme de la nature du plafond des dons effectués par les particuliers soumis au taux normal de RI de 66 %. Actuellement fixé à 20 % du revenu imposable, ce plafond pourrait, à l'instar du plafond pour la RI à 75 %, être défini en valeur absolue plutôt qu'en valeur relative.

Cette modification du plafond pourrait générer, sous l'hypothèse que les dons se maintiendraient à des niveaux similaires à ceux observés entre 2019 et 2022, une réduction de la dépense fiscale comprise entre 275 et 530 M€ (cf. tableau 3). Ainsi, une réforme de la fiscalité modifiant le plafond du don égal à 20 % du revenu imposable en un plafond égal à 1 000 € de dons aurait en moyenne réduit la dépense fiscale de 530 M€ par an sur la période 2020-2023, sur la base des revenus déclarés au titre des années 2019 à 2022, sous l'hypothèse d'une inélasticité des dons à la valeur du plafond. Cette hypothèse est forte, les foyers proches du plafond n'ayant pas de raison d'être insensibles à ce dernier.

Si les foyers concernés venaient à réduire leurs dons suite à une modification du plafond, cela ne ferait qu'accentuer les économies réalisées d'un point de vue de la dépense fiscale mais au prix d'une collecte de dons diminuée d'autant pour les associations.

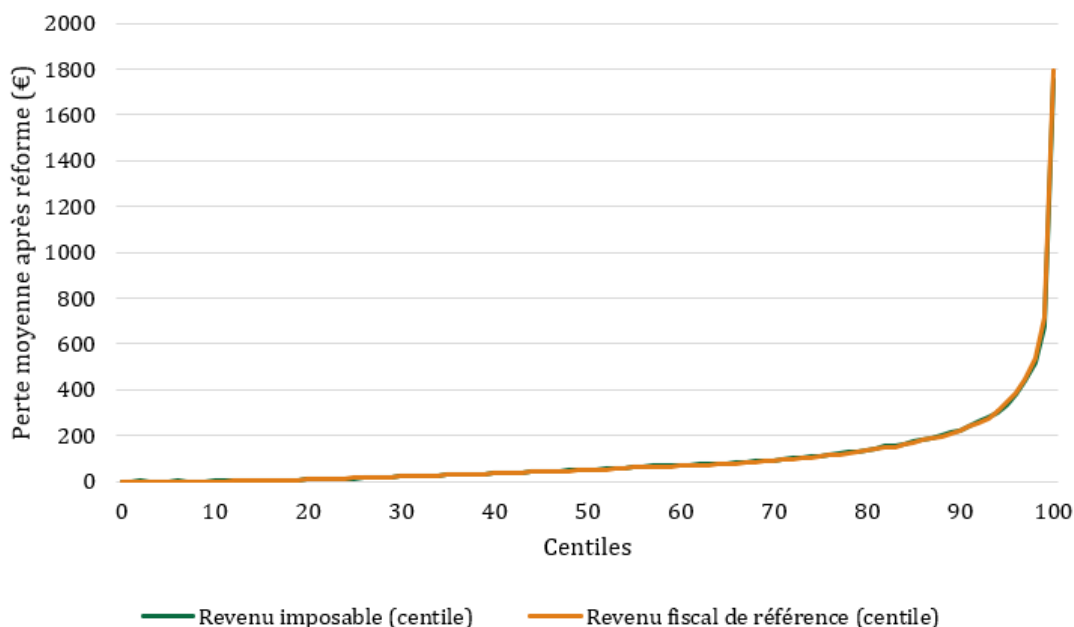
Tableau 3 : Simulation des économies issues d'une réforme fiscale transformant le plafond en valeur absolue (2020-2023)

	Plafond des dons (en €)			
	3 000	2 000	1 500	1 000
Économie moyenne sur la période (en M€)	275	360	430	530

Source : Mission, à partir des calculs du pôle science des données de l'IGF sur la base des données POTE.

Ce passage d'un plafond en valeur relative à un plafond en valeur absolue aurait en premier lieu un impact sur les foyers les plus aisés (cf. graphique 9) et serait relativement neutre pour les foyers appartenant aux premiers centiles de la distribution des revenus. En particulier, sous l'hypothèse d'une inélasticité des dons à la valeur du plafond et à dons constants, les foyers fiscaux situés dans le dernier décile de la distribution du revenu imposable auraient un manque à gagner moyen de RI compris entre 200 € et 1 800 €, en cas de réforme plafonnant le don donnant lieu à RI à 1 000 €.

Graphique 9 : Perte moyenne pour les foyers fiscaux (plafond de don de 1 000€)



Source : Mission, à partir des calculs du pôle science des données de l'IGF sur la base des données POTE. Lecture : les foyers fiscaux situés au 8^{ème} décile de la distribution des revenus perdraient en moyenne 135 € à la suite d'une réforme transformant le montant du plafond en valeur relative à un plafond de dons de 1 000 € (à dons constants).

Annexe V.A.

La mission privilégie un scénario central (scénario 1) de baisse du plafond de la RI à 2 000 €, sous l'hypothèse d'une inélasticité des dons à la valeur du plafond, à paramètres de taux inchangés, générant une économie estimée à 360 M€ par an. Le plafond du taux majoré de 75 % resterait pour sa part distinct et inchangé, à 1 000 €.

Une autre piste étudiée par la mission a consisté à faire diminuer progressivement le plafond actuel fixé à 20 % du revenu imposable pour le faire descendre jusqu'à 10 % du revenu imposable. Les simulations menées conduisent à des économies moindres, allant de 6 à 68 M€ sur la période étudiée (cf. tableau 4). Ainsi, une réforme de la fiscalité modifiant le plafond du don de 20 % du revenu imposable à 10 % aurait en moyenne réduit la dépense fiscale de 68 M€ par an sur la période 2020-2023, sur la base des revenus déclarés au titre des années 2019 à 2022, sous l'hypothèse d'une inélasticité des dons à la valeur du plafond (scénario 2).

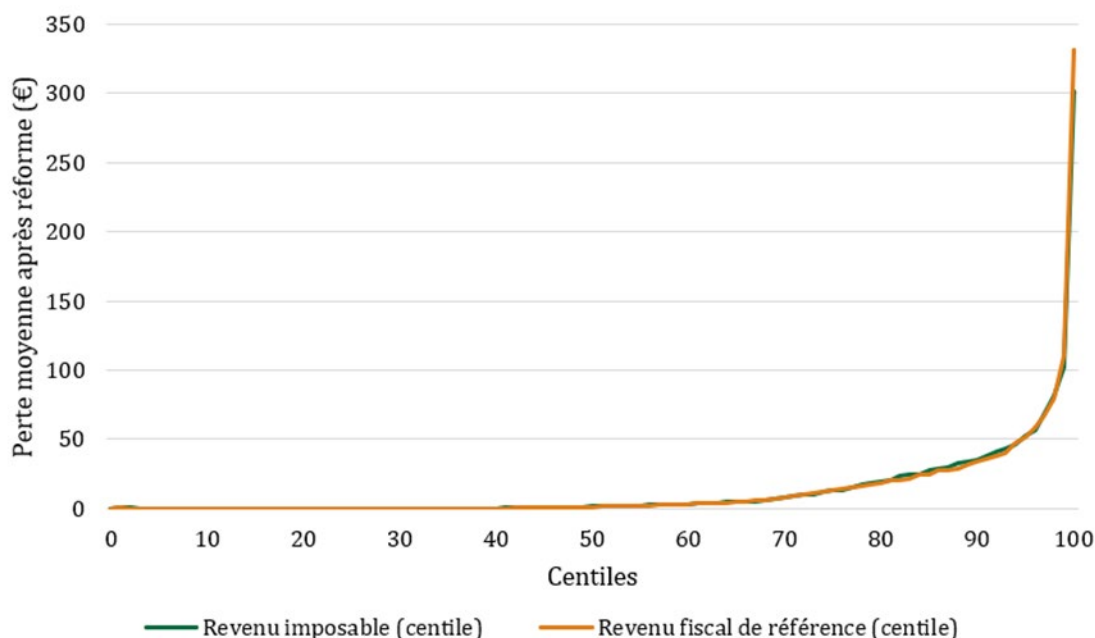
Tableau 4 : Simulation des économies issues d'une réforme fiscale modifiant le montant du plafond en valeur relative (2020-2023)

	Plafond des dons (en % du revenu imposable)				
	18 %	16 %	14 %	12 %	10 %
Économie moyenne sur la période (en M€)	6	15	27	44	68

Source : Mission, à partir des calculs du pôle science des données de l'IGF sur la base des données POTE.

Ce scénario présente également l'avantage d'affecter principalement les foyers aisés, les foyers concernés se situant principalement au-delà du 75^{ème} percentile de la distribution des revenus (cf. graphique 10). Ainsi, à montants de dons constants, les foyers fiscaux situés au 8^{ème} décile de la distribution des revenus perdraient en moyenne 19 € à la suite d'une réforme diminuant le plafond de don de 20 à 10 % du revenu imposable.

Graphique 10 : Perte moyenne pour les foyers fiscaux (plafond de don à 10 % du revenu imposable)



Source : Mission, à partir des calculs du pôle science des données de l'IGF sur la base des données POTE.

4.5.2. La mission a simulé plusieurs scénarios de baisse des taux de réduction d'impôt

4.5.2.1. Les scénarios de baisse des taux de réduction d'impôt, sous l'hypothèse d'une élasticité-prix du don nulle, réduiraient le montant de la dépense fiscale de 128 M€ à 614 M€ selon les hypothèses

L'impact de la diminution du taux de réduction d'impôt associé à un don déclaré au titre de l'impôt sur le revenu a également été simulé. La première simulation menée repose sur l'hypothèse que les dons sont inélastiques à leur prix. En conséquence, la simulation d'une modification du taux ou des plafonds n'entraîne pas de modification de l'assiette des dons²⁹. Ces simulations inélastiques sont à privilégier afin d'effectuer un chiffrage prudent de la réduction de la dépense fiscale.

Les principaux scénarios simulés, portant sur des modifications des taux en vigueur, font état d'économies allant de 128 M€ à 614 M€ (cf. tableau 5) basé sur les gains moyens estimés sur les revenus déclarés au titre des années 2019 à 2022.

Ainsi, **une réforme de la fiscalité abaissant le taux de base à 55 % et le taux majoré à 60 % aurait en moyenne réduit la dépense fiscale de 266 M€ par an sur la base des revenus déclarés au titre des années 2019 à 2022** (scénario 3).

Ce scénario 3 de baisse du taux de RI serait encore éloigné du taux optimal de réduction d'impôt tel qu'estimé par l'Insee dans un commentaire de 2009 et compris entre 33 % et 50 %³⁰. L'Insee a réalisé une estimation du gain attendu à passer au taux optimal de réduction d'impôt tout en garantissant le niveau total de financement du secteur associatif de l'époque, en tenant compte de trois sensibilités du taux optimal de RI : l'élasticité des dons à leur prix, le taux d'éviction des financements privés par les financements publics et l'efficacité relative des deux modes de financement du monde associatif (privé ou public). En l'absence d'éléments pour quantifier de façon suffisamment robuste les deux derniers paramètres, les résultats des simulations doivent être interprétés de manière prudente. Ainsi, les auteurs estiment qu'en retenant une valeur de 0,5 pour l'élasticité des dons à leur prix, **le taux optimal de réduction d'impôt se situe entre 0,33** - pour un taux d'éviction nul et une efficacité comparable des financements privés et publics - **et 0,5** pour un taux d'éviction de 25 % et une efficacité du financement privé 20 % supérieure à celle du public.

Tableau 5 : Simulation des économies issues d'une réforme fiscale diminuant le taux de réduction d'impôt sur la période 2020-2023, avec une élasticité nulle (en M€)

Élasticité prix du don = 0		Simulation d'une baisse du taux de base de 66 % actuellement				
		60 %	55 %	50 %	45 %	40 %
Simulation d'une baisse du taux majoré de 75 % actuellement	70 %	128	215	304	393	484
	65 %	153	241	329	419	510
	60 %	179	266	355	445	536
	55 %	NA	292	381	471	562
	50 %	NA	NA	407	497	588
	45 %	NA	NA	NA	523	614

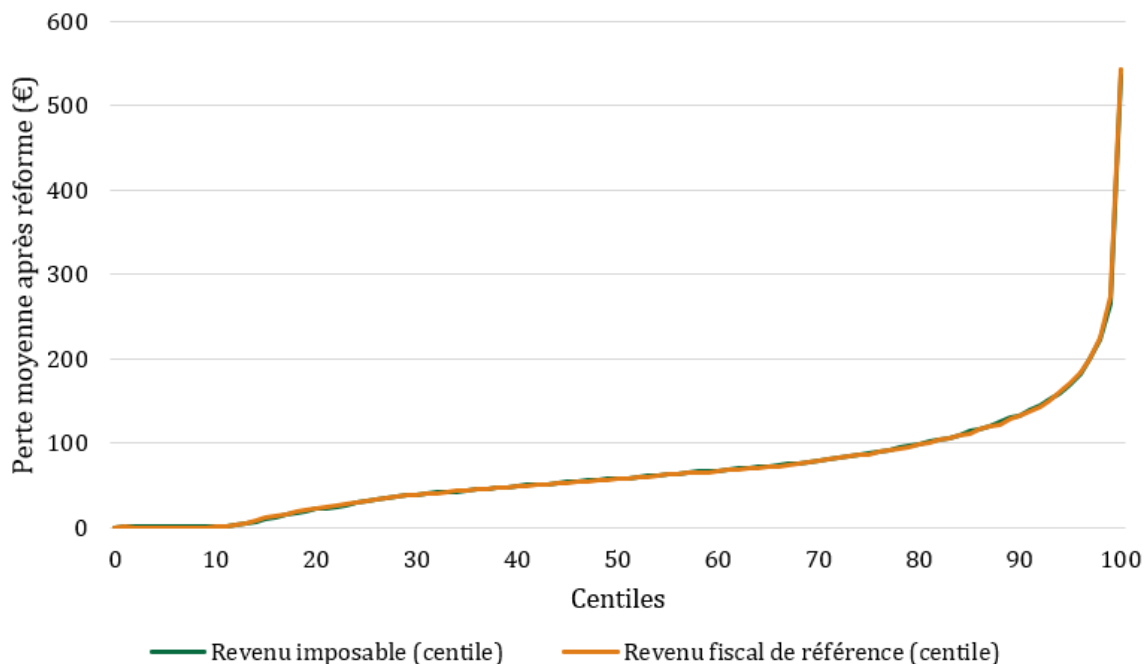
Source : Mission, à partir des calculs du pôle science des données de l'IGF sur la base des données POTE.

²⁹ Les simulations menées sous l'hypothèse d'inélasticité du don à son prix conduisent donc à minorer les économies réalisées pour les finances publiques.

³⁰ Cédric Houdré et Salvatore Serravalle, *L'évaluation des dépenses fiscales en France : deux apports de l'économie publique pour rationaliser la fiscalité dérogatoire*, Économie et statistique n° 427-428, 2009, Insee.

Une modification du taux de la réduction d'impôt toucherait tous les donateurs (cf. graphique 11) pour une illustration dans le cadre d'une réduction du taux de base à 50 %, du taux majoré à 60 % et avec une élasticité prix de 0). Les ménages les moins aisés seraient donc également affectés par la réforme, ce qui était moins le cas dans les simulations portant sur une réduction du plafond des dons. Les ménages plus aisés resteraient toutefois les principaux affectés.

Graphique 11 : Perte moyenne pour les foyers fiscaux suite à une baisse du taux de réduction d'impôt



Source : Mission, à partir des calculs du pôle science des données de l'IGF sur la base des données POTE. Lecture : Les foyers fiscaux situés au 8^{ème} décile de la distribution des revenus perdraient en moyenne 98 € suite à une réforme du plafond des dons (à dons constants).

4.5.2.2. Les scénarios de baisse des taux de réduction d'impôt, sous l'hypothèse d'inélasticité prix du don comprise entre 0,2 et 0,6, réduiraient le coût de la dépense fiscale entre 178 M€ et 1 123 € par an selon les hypothèses

Lorsque l'hypothèse d'inélasticité est relâchée, et en considérant que les dons ouvrant droit à la réduction à 75 % et 66 % ont la même élasticité prix et que les donateurs ont tous la même sensibilité au prix du don, les économies simulées atteignent, en moyenne, des valeurs allant de 178 M€ à 780 M€ (cf. tableau 6) par an sur la période pour une élasticité prix de 0,2 et de 278 M€ à 1 123 M€ pour une élasticité prix de 0,6³¹ (cf. tableau 7). La mission illustre ce raisonnement avec deux scénarios d'économies :

- ♦ le scénario 4, reposant sur une baisse du taux de base à 60 % et du taux majoré à 70 %, sous l'hypothèse d'une élasticité prix du don de 0,2, permettrait de réaliser une économie annuelle de 178 M€ ;

³¹ Valeurs obtenues par G.Fack et C.Landais dans leur article de 2009.

Les valeurs obtenues dans des études étrangères ne sont pas testées. Les régimes fiscaux, ainsi que les comportements des ménages vis-à-vis des associations, des pays étudiés étant différents du régime français la transposition des résultats de ces études au cas français ne semble pas justifiée.

- ♦ le scénario 5, reposant sur une baisse du taux de base à 60 % et du taux majoré à 70 %, sous l'hypothèse d'une élasticité prix du don de 0,6, permettrait de réaliser une économie annuelle de 278 M€.

Ces économies en termes de dépenses fiscales impliqueraient une baisse des dons perçus par les associations.

En l'absence de travail académique récent, ou de réforme fiscale pouvant servir d'expérience naturelle, la mission n'est pas en mesure de statuer quant au paramètre d'élasticité à retenir. La mission souligne cependant le caractère central de ce paramètre et rappelle que les simulations menées sous l'hypothèse d'inélasticité doivent être privilégiées afin de chiffrer un scénario d'économies de manière prudente pour les finances publiques.

Tableau 6 : Simulation des économies issues d'une réforme fiscale diminuant le taux de réduction d'impôt sur la période 2020-2023, élasticité de 0,2 (en M€)

Élasticité prix du don = 0,2		Taux de base (actuel : 66 %)				
		60 %	55 %	50 %	45 %	40 %
Taux majoré (actuel : 75 %)	70 %	178	290	399	505	607
	65 %	216	328	437	543	645
	60 %	252	364	474	580	682
	55 %	NA	399	508	614	716
	50 %	NA	NA	541	647	749
	45 %	NA	NA	NA	678	780

Source : Mission, à partir des calculs du pôle science des données de l'IGF sur la base des données POTE. Lecture : Une réforme de la fiscalité abaissant le taux de base à 50 % et le taux majoré à 60 % aurait en moyenne réduit la dépense fiscale de 474 M€ par an sur la période 2020-2023 (revenus déclarés 2019 à 2022) sous l'hypothèse d'une élasticité prix du don de 0,2.

Tableau 7 : Simulation des économies issues d'une réforme fiscale diminuant le taux de réduction d'impôt sur la période 2020-2023, élasticité de 0,6 (en M€)

Élasticité prix du don = 0,6		Taux de base (actuel : 66 %)				
		60 %	55 %	50 %	45 %	40 %
Taux majoré (actuel : 75 %)	70 %	278	442	595	735	861
	65 %	342	506	659	799	925
	60 %	399	564	717	858	984
	55 %	NA	617	770	910	1 036
	50 %	NA	NA	816	957	1 083
	45 %	NA	NA	NA	997	1 123

Source : Mission, à partir des calculs du pôle science des données de l'IGF sur la base des données POTE. Lecture : Une réforme de la fiscalité abaissant le taux de base à 50 % et le taux majoré à 60 % aurait en moyenne réduit la dépense fiscale de 717 M€ par an sur la période 2020-2023 (revenus déclarés 2019 à 2022) sous l'hypothèse d'une élasticité prix du don de 0,6.

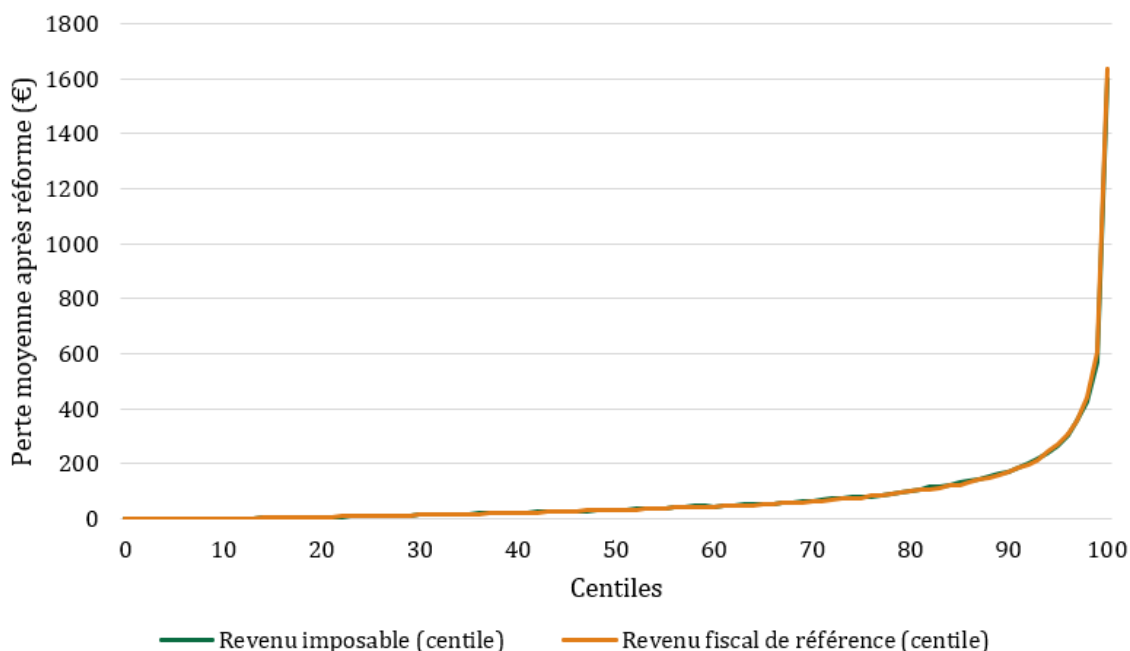
4.5.3. Le scénario 6 combinant le plafond à 3 000 € et une suppression du taux de réduction majoré, sous l'hypothèse d'une élasticité prix de 0, permettrait une économie moyenne de 407 M€ par an

Enfin, la mission a chiffré la réduction de la dépense fiscale qui résulterait d'un scénario hybride mêlant baisse du plafond des dons et baisse du taux de réduction majoré.

Les paramètres retenus pour ce scénario 6 sont les suivants : une suppression du taux de RI majoré, un taux de RI de base maintenu à 66 %, un plafond global de RI de 3 000 €, et une élasticité prix de 0. La simulation menée conduit à une économie annuelle moyenne sur la période étudiée estimée à 407 M€, principalement liée à la baisse du plafond (cf. sections précédentes).

Les ménages les plus touchés par cette réforme seraient principalement des ménages aisés, situés au-delà du 75^{ème} centile de la distribution des revenus imposables par part, de manière analogue aux résultats obtenus lorsque seul le plafond des dons était modifié (cf. graphique 12).

Graphique 12 : Perte moyenne pour les foyers fiscaux suite à une baisse du taux de réduction d'impôt majoré et du plafond de don



Source : Mission, à partir des calculs du pôle science des données de l'IGF sur la base des données POTE. Lecture : les foyers fiscaux situés au 8^{ème} décile de la distribution des revenus perdraient en moyenne 99 € à la suite d'une réforme du plafond des dons combiné à une suppression du taux de RI majoré (à dons constants).

4.5.4. Le scénario privilégié générant une économie de 407 M€ par an retenu par la mission repose sur le plafonnement du montant de la réduction au titre de l'IR pour les dons à 3 000 € et la suppression du taux majoré de 75 %

Au regard des différents scénarios d'évolution des paramètres constitutifs de la réduction d'impôt sur le revenu au titre des dons des particuliers à des associations retenus par la mission, la fourchette d'économies potentielles est comprise entre 68 et 407 M€ par an (cf. tableau 8).

La mission privilégie les scénarios menés sous l'hypothèse d'inélasticité afin de chiffrer un scénario d'économies de manière prudente pour les finances publiques. Elle ne retient pas à ce titre les scénarios 4 (économie estimée de 178 M€) et 5 (278 M€), en l'absence de travaux académiques récents ou de réforme fiscale pouvant servir d'expérience naturelle.

Elle écarte également le scénario 2 au regard du montant d'économie estimée limité (68 M€) qu'il génère.

La mission privilégie le scénario 6 qui consiste à plafonner le montant de la réduction d'impôt à 2 000 € et à supprimer le taux majoré de 75 %, ce qui permettrait de générer une économie de 407 M€ par an. Le montant d'économies généré repose sur une élasticité du prix du don qui est nulle et conduit donc à minorer les économies pour les finances publiques. Ce scénario présente plusieurs avantages :

- ♦ il génère l'économie la plus substantielle comparativement aux autres scénarios et repose sur une modification du paramètre du plafond plutôt que le taux, ce qui permet d'affecter principalement les ménages aisés, situés au-delà du 75^{ème} centile de la distribution des revenus imposables par part ;
- ♦ la suppression du taux majoré permet de ne pas avoir de « hiérarchie » entre les causes soutenues fiscalement.

Tableau 8 : Synthèse des scénarios d'économies

	Paramètres					Économie estimée (M€)
	Taux de base	Taux majoré	Plafonnement des dons (en €)	Plafonnement des dons (% du revenu)	Élasticité prix du don	
Scénario 1	66 %	75 %	2 000 (+ 1 000 Coluche)	-	0	360
Scénario 2	66 %	75 %	-	10 %	0	68
Scénario 3	55 %	60 %	-	20 %	0	266
Scénario 4	60 %	70 %	-	20 %	0,2	178
Scénario 5	60 %	70 %	-	20 %	0,6	278
Scénario 6	66 %	66 %	3 000	-	0	407

Source : Mission, à partir des calculs du pôle science des données de l'IGF sur la base des données POTE.

5. La mission a effectué plusieurs simulations d'économies au titre de l'IS, qui l'ont amené à retenir un scénario de déductibilité des dépenses de mécénat du résultat fiscal

5.1. La qualité des données de la DGFIP est limitée, ce qui a conduit la mission à réaliser les simulations d'économies sur la base d'une assiette de réduction d'impôt au titre du mécénat d'entreprises minorée, évaluée à 1,07 Md€ en 2023

Le mécénat d'entreprise constitue une dépense fiscale évaluée à 1 313 M€ en 2022 d'après les voies et moyens annexé au PLF pour 2024. Ce chiffrage, issu de l'exploitation des données « *Mouvements sur Créances d'impôt* » (MVC), ne peut être pas être exploité par la mission qui a besoin de données individuelles et des données relatives au chiffre d'affaires (CA) des entreprises pour réaliser les simulations d'économies potentielles sur les dépenses fiscales en faveur des entreprises imposées à l'IS.

La mission s'est appuyée sur les données des bénéfices industriels et commerciaux des sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés (BIC-IS) croisées avec les données issues du formulaire CERFA 2069-RCI-SD « *réductions et crédits d'impôt* » pour les entreprises qui déclarent des réductions ou des crédits d'impôts afin de chiffrer des économies réalisables au titre de la dépense fiscale en faveur du mécénat d'entreprise.

L'exploitation du formulaire CERFA 2069 est cependant sujette à caution, les données étant brutes et directement extraites des formulaires renseignés par les entreprises. Les données comprennent ainsi des erreurs déclaratives que la mission n'a pas été pas en mesure de retraiter dans leur intégralité. Ces erreurs peuvent à la fois porter sur le montant des dons déclarés ou la réduction d'impôt demandée au titre du mécénat. La mission a donc exclu de l'analyse certaines observations afin de pouvoir mener ses estimations (cf. encadré 4 pour le détail méthodologique).

L'exploitation des données du formulaire CERFA 2069 par la mission a permis d'estimer **le montant de la RI au titre du mécénat à 1 071 M€ en 2023, sur la base des déclarations des sociétés au titre de l'exercice fiscal 2022, soit un montant inférieur de 242 M€ au chiffrage issu des données MVC.**

Encadré 4 : Croisement des données BIC-IS et du formulaire 2069

Le formulaire CERFA 2069 est rempli par les sociétés demandant un crédit ou une réduction d'impôt. Ce document contient des informations sur le montant des dons octroyés par une société dans le cadre du mécénat ainsi que sur le montant de la réduction d'impôt associée demandé.

Afin d'éviter les cas problématiques où ces deux montants seraient égaux en raison d'une erreur de saisie, la mission s'est appuyée sur les montants déclarés dans la case « *Réduction d'impôt en faveur du mécénat* » afin de calculer la réduction effectivement appliquée à chaque société ainsi que pour retrouver le montant initial du don ayant donné droit à la RI.

Les données du formulaire 2069 ont été rapprochées des données BIC-IS sur la base du SIREN des entreprises afin de disposer d'informations sur le chiffre d'affaires, le type d'entreprise et le résultat fiscal de chaque société mécène.

Pour chaque SIREN, un montant plafond de dons que l'entreprise ne peut pas dépasser sans entraîner de report de dons est calculé. Ce montant plafond vaut 20 000€ si le chiffre d'affaires de la société est inférieur ou égal à 4 M€ et 0,5 % du chiffre d'affaires sinon. Ce montant est noté **Plafond_{dons}**

Une fois le **Plafond_{dons}** connu le montant plafond de la réduction d'impôt est calculé selon la formule suivante : si le **Plafond_{dons}** est inférieur ou égal à 2 M€ alors la RI maximale que la société peut demander est égale à 60 % du montant des dons. Si le **Plafond_{dons}** est supérieur à 2 M€ alors la RI maximale est égale à : $2 \text{ M} * 60 \% + (\text{Plafond}_{\text{dons}} - 2 \text{ M}) * 40 \%$. Cette réduction maximale est notée **RI_{max}**. Il est à noter que cette méthodologie part de l'hypothèse qu'aucun don n'est effectué au-delà de 2 M€ à des associations d'aide aux personnes en difficulté. En effet, le mécénat à ces associations bénéficie d'une réduction d'impôt de 60 % quel que soit son montant (cf. *supra*).

La mission a ensuite mis en regard les montants de RI demandés dans le formulaire 2069 avec les valeurs de **RI_{max}** afin de ne pas surestimer la dépense fiscale issue des déclarations : si la réduction demandée est supérieure à **RI_{max}** alors le montant **RI_{max}** est retenu, sinon la réduction demandée est conservée. Le montant conservé est noté **RI_{retenue}**.

Enfin, la réduction d'impôt effective est calculée. Si l'IS renseigné dans BIC-IS est supérieur ou égal à **RI_{retenue}**, alors le montant **RI_{retenue}** est le montant de la dépense fiscale au titre du mécénat pour la société. Si le montant d'IS est inférieur alors la dépense fiscale vaut **IS**.

Le montant des dons est, lui, estimé en suivant la méthodologie proposée par les auteurs du *Panorama national des générosités*³². Les auteurs du document font l'hypothèse, après échanges avec la DGFIP que « 97 % du montant total des réductions d'impôt en faveur du mécénat ouvrent droit à une réduction à hauteur de 60 %, tandis que les 3 % restants ouvrent droit à une réduction d'impôt de 40 % ».

Il est alors possible de déterminer comme suit le montant du don en se basant sur la RI demandée par chaque société :

$$\text{Don} = \frac{\text{RI}_{\text{demandée}}}{40 \%} * 3 \% + \frac{\text{RI}_{\text{demandée}}}{60 \%} * 97 \%$$

Source : Mission.

5.2. Les fondations d'entreprises sont les principales bénéficiaires des dons qui proviennent principalement de grandes entreprises

D'après l'étude de la DGFIP sur les *Dons et mécénat de 2011 à 2021*, publiée en janvier 2024, le nombre d'entreprises mécènes a triplé sur la période, de 34 000 en 2011 à près de 110 000 entreprises en 2021. La mission a recensé 145 740 entreprises ayant sollicité une réduction d'impôt au titre des dons déclarés en 2022 (cf. tableau 9). Ces entreprises mécènes sont principalement des micro-entreprises (MIC) et des petites et moyennes entreprises (PME) : les MIC et PME représentent 95 % des sociétés mécènes.

Toutefois, si les MIC et PME sont majoritaires en nombre parmi les sociétés mécènes, selon la DGFIP, la moitié des dons provient des grandes entreprises-GE (276 entreprises mécènes, soit 90 % de l'ensemble des grandes entreprises redevables de l'IS, pour un montant de don de 1,3 Md€ en 2021), même si ceux issus des MIC ont le plus progressé entre 2015 et 2021 (3,5 % des MIC donnent, pour un montant de dons de 180 M€ en 2021). Les TPE apparaissent comme les plus généreuses selon la DGFIP lorsque leurs dons sont rapportés à leur chiffre d'affaires, représentant en moyenne 1 % de leur CA contre 0,06 % pour les GE. La mission corrobore le constat d'une hausse du montant de don déclaré avec la taille de l'entreprise (cf. graphique 13).

Les montants de dons déclarés par les entreprises en 2021 provenaient à 40% du secteur du commerce, suivis du secteur de l'industrie puis des secteurs des activités financières et d'assurance (16 %), des activités spécialisées et de soutien (11 %) et de l'information et de la communication.

Par ailleurs, selon la DGFIP, près de la moitié des entreprises mécènes n'a déclaré des dons qu'une seule année sur la période 2015-2021, et un quart des entreprises mécènes a déclaré plus d'une année sur deux en moyenne.

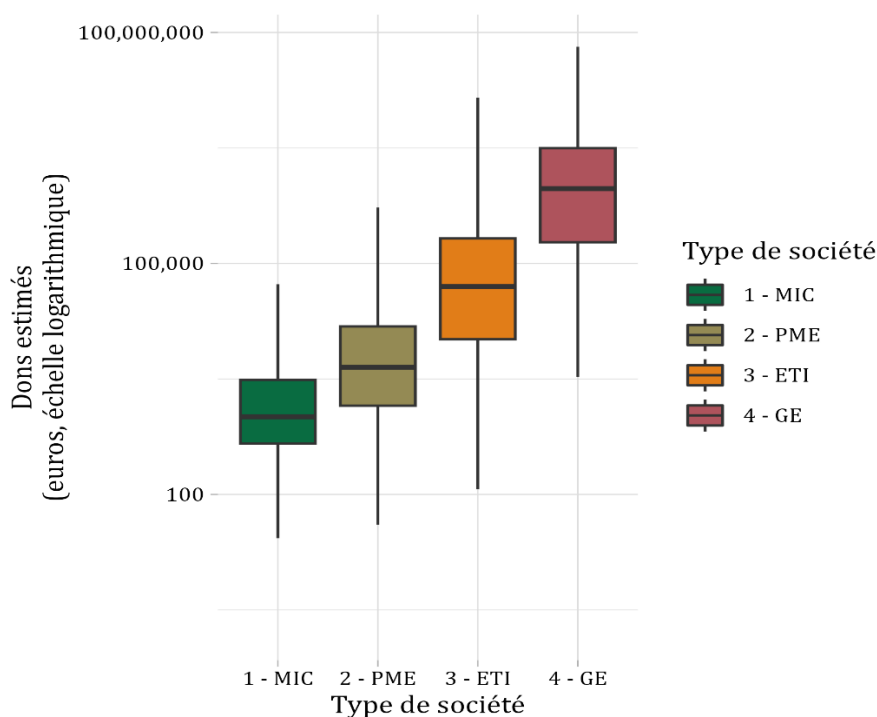
³² *Panorama national des générosités 3^e édition, décembre 2024*

Tableau 9 : Profil des sociétés demandant une RI au titre de l'exercice 2022

Catégorie d'entreprise	CA médian (en M€)	Nombre d'entreprises
Microentreprises (MIC)	0,4	89 700
Petites et moyennes entreprises (PME)	4	51 700
Entreprises de taille intermédiaire (ETI)	117	4 100
Grandes entreprises (GE)	2 620	240
Total	NA	145 740

Source : Mission, à partir des données BIC-IS et du formulaire 2069 de la DGFIP. Calculs du pôle science des données de l'IGF.

Graphique 13 : Hétérogénéité des dons par les sociétés mécènes



Source : Mission, à partir des données BIC-IS et du formulaire 2069 de la DGFIP. Calculs du pôle science des données de l'IGF. Lecture : la barre horizontale indique le montant médian de don, la borne supérieure (inférieure) de la boîte correspond au 3^e (1^{er}) quartile des dons. L'axe des ordonnées est en échelle logarithmique.

Les données de l'administration fiscale³³ détaillent les organismes bénéficiaires des dons des entreprises pour les montants supérieurs à 10 000 €, soit 68 % des dons déclarés par les entreprises en 2020. D'après l'étude de la DGFIP de 2024, en 2020 :

- ◆ les fondations d'entreprises percevaient plus d'un quart des dons des entreprises (28,6 %), qui provenaient pour trois quarts des grandes entreprises et pour un quart des entreprises de taille intermédiaire (ETI). Il convient de préciser qu'associations et fondations sont étroitement liées, l'action d'une fondation consistant à financer des projets portés par des associations ;
- ◆ les associations d'aide alimentaire (13,9 %) et celles proposant d'autres types de solidarités (18,1 %) recevaient en grande partie les dons d'entreprises du commerce, notamment en nature ;

³³ Déclaration 2069-RCI.

- ◆ les établissements publics et les associations agissant dans le domaine de la santé ont capté un dixième (10,3 %) des dons d'entreprises dont près de la moitié d'entreprises individuelles, financières ou des assurances ;
- ◆ les associations dans le domaine de la recherche (1,9 %), de l'environnement (1,2 %) ne captent qu'une faible part des dons au titre du mécénat d'entreprises.

5.2.1. Le scénario de retour au mécanisme de déduction des dépenses de mécénat du résultat fiscal permettrait une économie de 523 M€ par an

La mission a mené plusieurs exercices de simulations de réformes. Les scénarios testés portent à la fois sur l'évolution de la nature du système actuel, avec le passage d'un mécanisme de RI sur les sociétés au titre du mécénat à une déductibilité des dépenses de mécénat du résultat fiscal, et sur une réforme paramétrique de la RI en faveur du mécénat d'entreprises, par la modification du plafond ou du taux de RI.

Les simulations ont été réalisées sur la base des informations déclarées par les sociétés concernant l'exercice fiscal 2022.

La mission souligne que les chiffrages effectués représentent des minorants :

- ◆ la dépense fiscale actuelle estimée à partir des données BIC-IS et du formulaire CERFA 2069 étant inférieure à celle retenue dans les documents budgétaires et calculée sur la base des données MVC ;
- ◆ en l'absence d'études françaises portant sur l'élasticité des dons au titre du mécénat des entreprises, l'élasticité prix du don retenue dans ces simulations est nulle, ce qui permet d'adopter une approche prudente de minoration des économies générées.

La mission identifie cinq scénarios d'évolution de l'avantage fiscal au titre du mécénat des entreprises, susceptibles de générer des économies entre 124 et 523 M€.

Le premier scénario testé par la mission vise à transformer le système actuel en un système de déduction des dons du résultat fiscal. Ce mécanisme est utilisé dans la majorité des pays pour lesquels la mission a sollicité un parangonnage international. La déductibilité permet, en outre, de ne pas générer de reports, et donc de dépense fiscale supplémentaire, pour les exercices fiscaux à venir.

Les données BIC-IS (qui contiennent le résultat fiscal ainsi que la décomposition des bénéfices taxés à 25 % et 15 %) et les données du formulaire 2069 ont de nouveau été mobilisées afin de procéder à la simulation.

La méthodologie appliquée par la mission peut être décomposée de la façon suivante :

- ◆ l'impôt sur les sociétés est calculé à partir des bénéfices fiscaux déclarés (et taxés à 15 % ou 25 %) ;
- ◆ l'impôt sur les sociétés *contrefactuel* est calculé à partir des bénéfices fiscaux déclarés dont sont retranchés les dons (si l'entreprise déclare des bénéfices taxés à 25 % et à 15 % la déduction s'applique aux bénéfices taxés à 25 %) ;
- ◆ la différence entre l'impôt sur les sociétés et l'impôt contrefactuel est notée *Dépense fiscale_{déduction}* ;
- ◆ la *Dépense fiscale_{déduction}* est comparée à la dépense fiscale accordée dans le régime actuel (cf. encadré 4 pour le détail de la méthode) ;
- ◆ l'écart entre les deux estimations de la dépense fiscale permet de mesurer les économies qui seraient générées suite au passage à la déductibilité.

Annexe V.A.

Le scénario de transformation du mécanisme de RI sur les sociétés au titre du mécénat à une déductibilité des dépenses de mécénat du résultat fiscal permettrait de réduire la dépense fiscale en faveur du mécénat d'entreprises de 523 M€ (scénario 1).

Tableau 10 : Simulation d'économies dans le scénario de passage d'un mécanisme de RI à une déductibilité des dépenses de mécénat du résultat fiscal

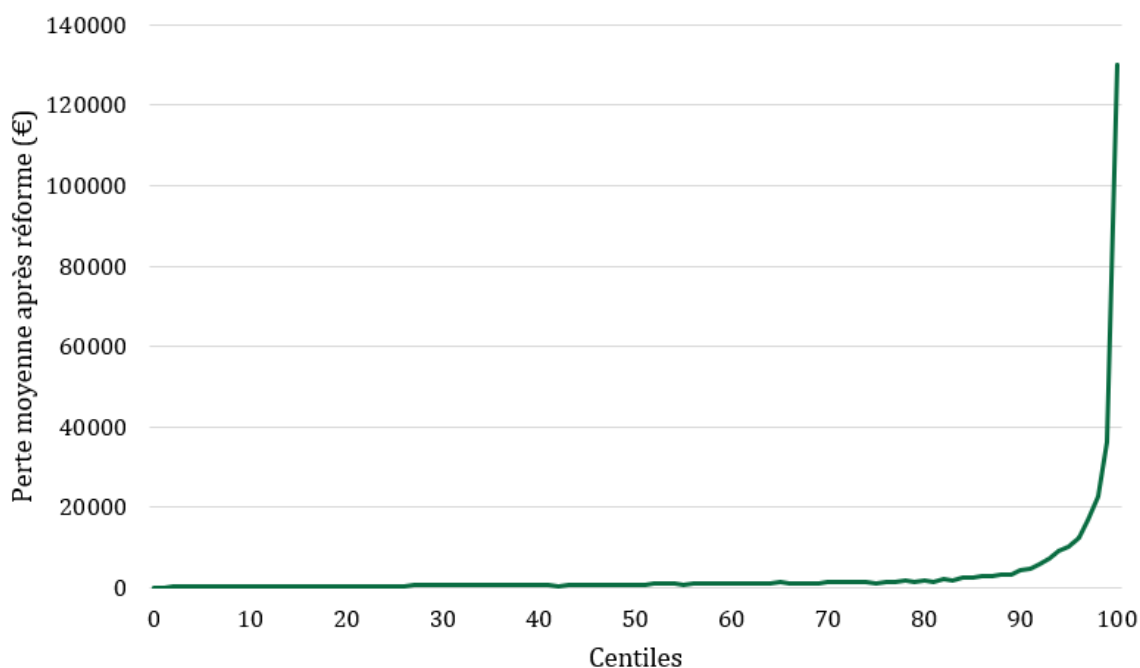
Système	Montant de la dépense fiscale (en M €)
Actuel	1 071
Déductibilité du don du résultat fiscal	548
Économie	523

Source : Mission, à partir des données BIC-IS et du formulaire 2069 de la DGFIP. Calculs du pôle science des données de l'IGF.

Une telle réforme impacterait toutes les sociétés mécènes, mais les sociétés disposant des chiffres d'affaires les plus importants seraient, en moyenne, les principales sociétés affectées par la réforme (cf. graphique 14) dans la mesure où ce sont les mécènes octroyant le plus de dons. La perte moyenne estimée augmente ainsi rapidement à partir du 9^{ème} décile de la distribution des chiffres d'affaires.

Ainsi, au 25^{ème} centile de la distribution des chiffres d'affaires cette perte estimée serait en moyenne de 433 € pour les entreprises. Au 50^{ème} centile cette perte moyenne atteindrait 764 € et augmenterait continuellement à mesure que le chiffre d'affaires augmente : 1 124 € au 75^{ème} centile, 4 168 € au 90^{ème} centile, 10 055 € au 95^{ème} centile et 36 136 € au 99^{ème} centile.

Graphique 14 : Perte moyenne liée au passage à une déductibilité des dons, en fonction des centiles de chiffre d'affaires



Source : Mission, à partir des données BIC-IS et du formulaire 2069 de la DGFIP. Calculs du pôle science des données de l'IGF. Lecture : les sociétés situées au 8^{ème} décile de la distribution des chiffres d'affaires hors taxes perdraient en moyenne 1 700 € suite à une transformation de la réduction d'impôt en une déductibilité.

5.2.2. Le scénario de diminution du taux de la réduction d'impôt de base à 50 % et du taux minoré à 30 % aurait réduit la dépense fiscale de 185 M€ pour l'exercice fiscal 2022

Le second scénario simulé par la mission consiste à modifier le niveau de la réduction d'impôt du système actuel. Le système actuel permet de réduire l'impôt à hauteur de 60 % du montant des dons (40 % au-delà de 2 M€ de don, hormis pour le mécénat à des associations d'aide aux personnes en difficulté qui gardent le taux de 60 %) et dans la limite de 20 000 € ou de 0,5 % du chiffre d'affaires hors taxes.

En l'absence d'études portant sur la sensibilité des sociétés au prix du don, la mission a conduit ses simulations sous l'hypothèse que les dons des sociétés étaient inélastiques à leur prix. L'assiette des dons ne se réduit donc pas à mesure que la réduction d'impôt diminue, en conséquence les chiffrages obtenus représentent des économies prudentes pour les finances publiques.

Les différents scénarios testés par la mission font progressivement diminuer le taux de réduction de 60 % jusqu'à 25 %, générant des économies estimées entre 73 M€ à 621 M€ selon les scénarios (cf. tableau 11).

Une réforme de la fiscalité (scénario 2a) abaissant le taux de base à 50 % et le taux minoré à 30 %, soit à un taux supérieur au taux normal de l'IS, aurait réduit la dépense fiscale de 185 M€ en 2023 (exercice fiscal 2022) sous l'hypothèse d'une élasticité prix du don de 0.

Une réforme de la fiscalité fixant le taux de réduction d'impôt à 30 % (sans taux minoré), soit un à niveau proche du taux normal de l'IS de 25 %, permettrait de générer une économie de 486 M€ (scénario 2b).

Tableau 11 : Simulation des économies issues d'une réforme fiscale diminuant le taux de réduction d'impôt (en M€)

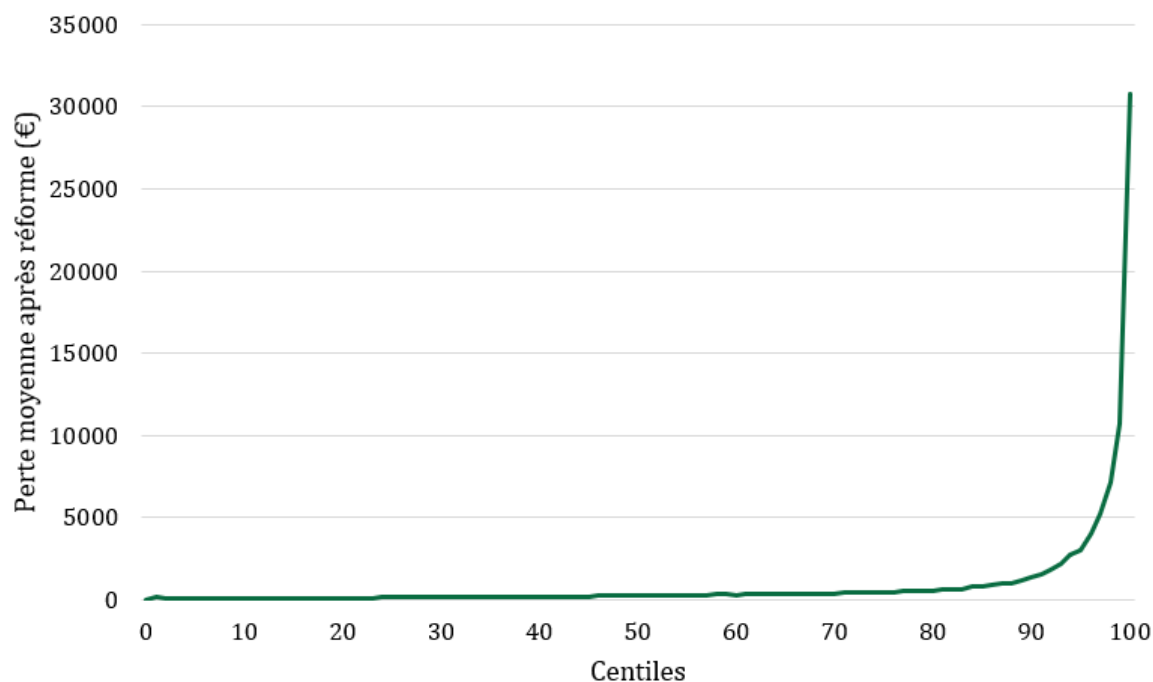
Élasticité prix du don = 0		Taux de base (actuel : 60 %)						
		55 %	50 %	45 %	40 %	35 %	30 %	25 %
Taux minoré (actuel : 40 %)	40 %	73	146	221	296	371	447	524
	35 %	92	166	240	315	390	467	543
	30 %	111	185	259	334	410	486	563
	25 %	130	204	279	354	429	505	582
	20 %	150	223	298	373	449	525	602
	15 %	169	243	318	393	468	544	621

Source : Mission, à partir des données BIC-IS et du formulaire 2069 de la DGFIP. Calculs du pôle science des données de l'IGF.

Toutes les sociétés mécènes seraient affectées par une modification du taux, en particulier celles déclarant des chiffres d'affaires élevés (cf. graphique 15)³⁴.

³⁴ L'analyse a également été menée en utilisant les bénéfices déclarés par les sociétés plutôt que les chiffres d'affaires, produisant des résultats analogues à ceux obtenus en s'intéressant au chiffre d'affaires.

Graphique 15 : Perte moyenne liée à une réduction du taux de 60 à 50 %, en fonction des centiles de chiffre d'affaires



Source : Mission, à partir des données BIC-IS et du formulaire 2069 de la DGFIP. Calculs du pôle science des données de l'IGF. Lecture : les sociétés situées au 8^{ème} décile de la distribution des chiffres d'affaires hors taxes perdraient en moyenne 560 € suite à une baisse du taux de réduction de 60 % à 50 %.

5.2.3. Les scénarios réduisant le plafond des dons de 0,5 % à 0,4 ou 0,3 % du chiffre d'affaires génèrent une fourchette d'économies comprise entre 51 et 124 M€

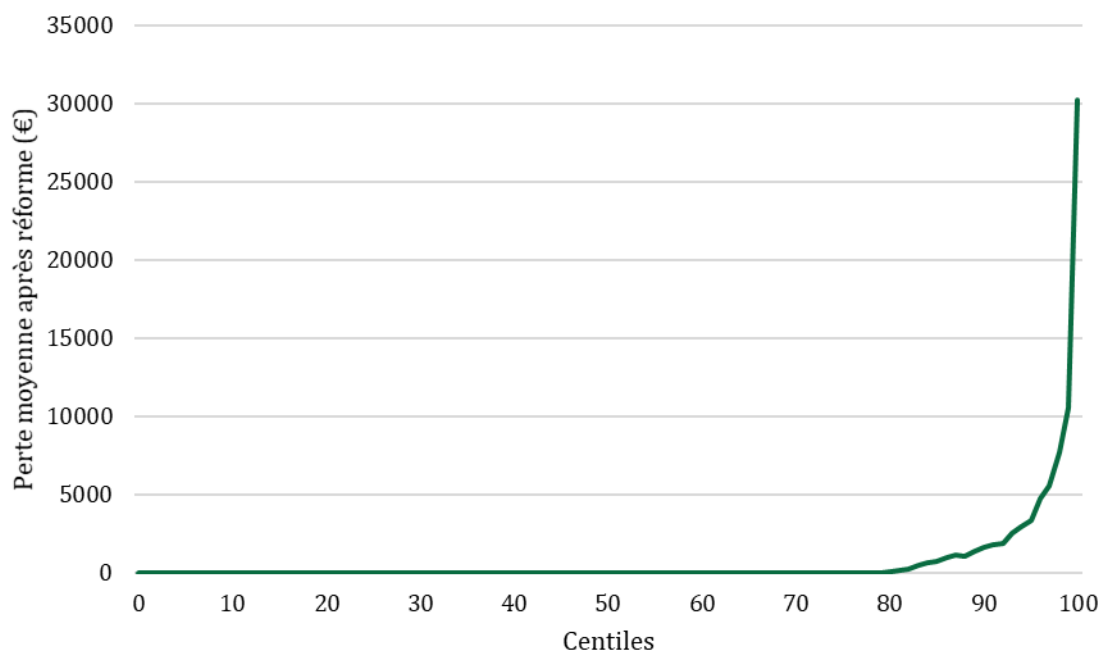
En complément du scénario portant sur le taux de la réduction d'impôt, la mission a simulé plusieurs scénarios visant à diminuer le plafond des dons retenus pour le calcul de la RI.

La mission a ainsi simulé une modification du plafond s'appliquant aux entreprises déclarant plus de 4 M€ de chiffre d'affaires hors taxes. Ce plafond est actuellement égal à 0,5 % du chiffre d'affaires déclaré.

Deux scénarios ont été testés, le premier réduisant ce taux à 0,4 % et le second (scénario 3) le réduisant à 0,3 %, conduisant à des économies respectivement estimées entre 51 et 124 M€.

Modifier le plafond en pourcentage du chiffre d'affaires aurait pour effet mécanique de n'impacter que les sociétés déclarant plus de 4 M€ de chiffre d'affaires, situées au-delà du 80^{ème} centile dans la distribution des chiffres d'affaires (cf. graphique 16).

Graphique 16 : Perte moyenne liée à une diminution du plafond de don de 0,5 % à 0,3 % du chiffre d'affaires, en fonction des centiles de chiffre d'affaires



Source : Mission, à partir des données BIC-IS et du formulaire 2069 de la DGFIP. Calculs du pôle science des données de l'IGF. Lecture : les sociétés situées au 8^e décile de la distribution des chiffres d'affaires hors taxes perdraient en moyenne 110 € suite à une diminution du plafond de don de 0,5 % à 0,3 % du chiffre d'affaires.

5.2.4. Le scénario de plafonnement de l'avantage fiscal au titre du mécénat à 1 M€ génèrerait une économie de 175 M€

Enfin, l'impact d'une réforme visant à plafonner l'avantage fiscal au titre du mécénat à 1, 2, 3 ou 5 M€ a été estimé. Ce chiffrage repose sur les réductions d'impôt effectives calculées par la mission (cf. encadré 4). Lorsque la réduction effective dépasse le seuil choisi, alors la réduction effective est ramenée à la valeur du seuil.

Une telle réforme diminuerait de 175 M€ la dépense fiscale dans le cadre d'un plafonnement de l'avantage fiscal à 1 M€ (scénario 5) et de 63 M€ pour le scénario à 5 M€ (cf. tableau 12).

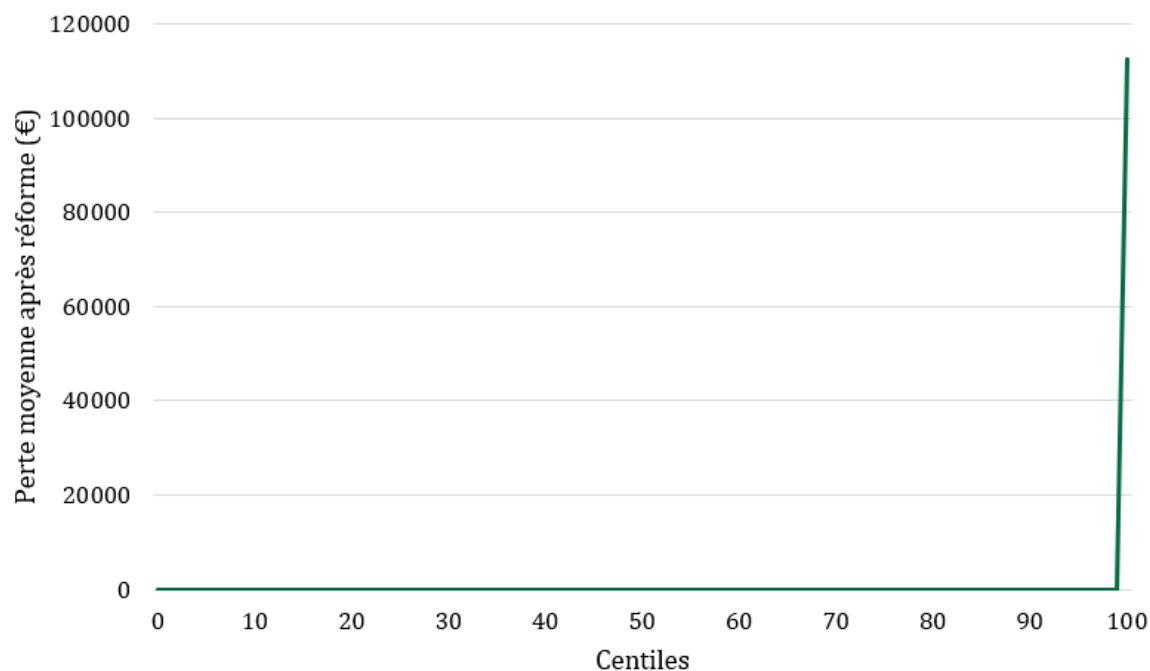
Tableau 12 : Simulation des économies issues d'une réforme fiscale plafonnant la réduction d'impôt au titre du mécénat

	Plafond de la RI (en M€)			
	1	2	3	5
Économie estimée (en M€, pour l'année 2023)	175	111	88	63

Source : Mission, à partir des données BIC-IS et du formulaire 2069 de la DGFIP. Calculs du pôle science des données de l'IGF.

Ce plafonnement de l'avantage fiscal n'impacterait que les sociétés appartenant au dernier centile de la distribution des chiffres d'affaires des sociétés mécènes (cf. graphique 17).

Graphique 17 : Perte moyenne liée au plafonnement de l'avantage fiscal à 1 M€, en fonction des centiles de chiffre d'affaires



Source : Mission, à partir des données BIC-IS et du formulaire 2069 de la DGFIP. Calculs du pôle science des données de l'IGF. Lecture : les sociétés situées au 8^{ème} décile de la distribution des chiffres d'affaires hors taxes perdraient en moyenne 0 € suite au plafonnement de l'avantage fiscal à 1 M€.

5.2.5. Le scénario retenu par la mission, de retour au mécanisme de déduction des dépenses de mécénat du résultat fiscal, entrainerait des économies de 523 M€

La progression de la dépense fiscale induite par le mécénat d'entreprise a conduit la mission à examiner les différentes voies possibles pour mieux la maîtriser, dans un contexte marqué par la baisse du taux normal de l'impôt sur les sociétés. En effet, alors qu'il s'était stabilisé à 33,33 % depuis 1999, le taux normal de l'impôt sur les sociétés a été ramené à 28 % en 2018³⁵ puis à 25 % en 2022.

Plusieurs scénarios de réduction de l'avantage fiscal lié au mécénat des entreprises ont déjà été étudiés par l'IGF dans un rapport de juin 2013 et par la Cour des comptes dans le rapport de 2018 susmentionné, sans jamais avoir été mis en œuvre à ce jour.

Dans le cadre du présent rapport, la mission examine cinq scénarios d'économies au titre du mécénat des entreprises (cf. tableau 13).

³⁵ Pour les 500 000 premiers euros de bénéfice, 33,33 % au-delà.

Tableau 13 : Synthèse des scénarios d'économies au titre du mécénat d'entreprises

	Paramètres					Économie estimée (M€)
	Taux de base	Taux minoré	Plafonnement des dons (% du CA)	Plafonnement de l'avantage fiscal	Système de déductibilité	
Scénario 1	NA	NA	NA	NA	Oui	523
Scénario 2a	50 %	30 %	0,5 %	Non	Non	185
Scénario 2b	30 %	30 %	0,5 %	Non	Non	486
Scénario 3	60 %	40 %	0,3 %	Non	Non	124
Scénario 4	60 %	40 %	0,5 %	1 M€	Non	175

Source : Mission, à partir des données BIC-IS et du formulaire 2069 de la DGFIP. Calculs du pôle science des données de l'IGF.

Le scénario n° 1 est celui du retour au mécanisme de déduction des dépenses de mécénat du résultat fiscal, tel qu'il était appliqué dans le cadre de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987, avant la loi Aillagon. Ce scénario permettrait de faire dépendre le niveau de subvention du niveau d'imposition de l'entreprise au regard de l'IS. Il aurait l'avantage de rapprocher le dispositif français de soutien fiscal de celui de la majorité des pays inclus dans la comparaison internationale sollicitée auprès de la DGFIP par la mission.

Cette réforme se traduirait pour ce qui concerne les entreprises soumises à l'IS, selon les calculs de la mission, par des économies de l'ordre de 523 M€ pour une dépense fiscale évaluée à 1,07 Md€ en 2023, pour un taux normal d'IS de 25 % (15 % dans le cadre du taux réduit).

Deux autres simulations (scénarios n° 2a et 2b) portent sur une baisse des taux de la réduction d'impôt de 60 % pour la fraction des dons inférieure ou égale à 2 M€ et de 40 % pour les versements supérieurs à 2 M€. Dans la première hypothèse visant à réduire respectivement les taux de base et minoré de dix points de pourcentage, respectivement à 50 et 30 % (scénario n° 2a), la réduction de la dépense fiscale serait de 185 M€. Dans la seconde hypothèse visant à rapprocher les taux de RI du taux normal d'IS, en supprimant le taux minoré et en ramenant le taux de base à un taux de 30 % (scénario n° 2b), l'économie réalisée serait de 486 M€, soit à un niveau proche de celle résultant d'un passage à un système de déduction des charges.

Le scénario n° 3 repose sur une baisse du plafond du montant de dons retenus pour le calcul de la RI sur un même exercice, actuellement égal à 0,5 % du chiffre d'affaires déclaré, à 0,3 % du CA hors taxe de l'entreprise donatrice. Cette réforme se traduirait, selon les calculs de la mission, par des économies de l'ordre de 124 M€.

Le scénario n° 4 porte sur la fixation d'une limite haute en valeur à l'avantage fiscal visant à encadrer la dépense de mécénat pour les plus grandes entreprises. D'après le rapport de la Cour des comptes de 2018, les entreprises ou les groupes assurant le mécénat de grands projets culturels ou relevant du secteur de la grande distribution sont les principaux bénéficiaires des mesures fiscales en faveur du mécénat. Dans ce scénario, le plafonnement de 5 % du chiffre d'affaires hors taxe serait conservé, mais il serait complété par un plafonnement en valeur, au-delà duquel les dons effectués ne pourraient plus bénéficier de l'avantage fiscal ou qui bornerait l'avantage fiscal. Un tel plafonnement en valeur existe dans plusieurs pays, dont la Belgique³⁶. Cela permettrait d'accentuer la dégressivité de la déduction fiscale au-delà d'un certain seuil. Le plafonnement de l'avantage fiscal au titre du mécénat à 1 M€ génèrerait une économie de 175 M€.

³⁶ Le montant maximal déductible fiscalement par les entreprises de leur bénéfice imposable à l'IS est fixé à 500 k€.

Une autre possibilité pourrait consister à moduler les taux de réduction de l'IS en fonction de la forme juridique des OSBL (associations, fondations d'entreprise ou fonds de dotation). Un taux plus faible pourrait être appliqué aux associations non reconnues d'utilité publique, aux fondations d'entreprise ou aux fonds de dotation en tenant compte des modalités de création plus souples et soumis à un moindre contrôle de l'État dont bénéficient ces structures juridiques. Ce scénario ne peut pas faire l'objet d'une simulation par la mission.

L'efficacité de ces scénarios de réduction de l'avantage fiscal lié au mécénat pourrait être limitée dans le cas du mécénat provenant de plusieurs entreprises d'un même groupe, comme l'illustre le cas de la Fondation d'entreprise Louis Vuitton relevé par la Cour des comptes dans son rapport de 2018. Une répartition différente des dons au sein des entreprises d'un groupe, sous réserve de leurs possibilités financières et de l'éventuelle contrainte du plafonnement de 5 pour mille, pourrait fortement atténuer les conséquences d'un plafonnement en valeur. L'impact sur le cas des groupes dans le cas de l'instauration d'un tel plafonnement n'a pas été mesuré par la mission.

6. La baisse conjointe du taux de RI à 50 % et du plafond à 20 000 € au titre de l'IFI permettrait de générer une économie de l'ordre de 48 M€ par an

6.1. En 2022, les dons aux associations des foyers soumis à l'IFI s'élevaient à 202 M€ pour un coût fiscal de 146 M€

À l'instar des travaux menés sur l'IR, la mission a mobilisé les données POTE de la DGFIP portant sur les revenus 2019 à 2022 afin de caractériser les profils des donateurs bénéficiant d'une réduction d'IFI au titre des dons aux organismes d'intérêt général.

Les dons déclarés par les foyers assujettis à l'IFI représentaient 202 M€ en 2022 (déclarations 2023), soit une hausse de 33 % depuis les revenus déclarés en 2019 (cf. tableau 14).

Les données brutes à disposition de la mission font état d'une dépense fiscale de 146 M€ au titre de la réduction d'IFI sur les revenus déclarés en 2023, en hausse de 32 % depuis 2019 (cf. tableau 14). Ce montant diffère légèrement du coût de 141 M€ pour 2023 présenté dans les voies et moyens annexé au PLF pour 2025.

Cette augmentation de la dépense fiscale est supérieure à l'augmentation (+27 %) constatée du montant d'IFI collecté chaque année par l'État, passant de 1,5 Md€ en 2019 à 1,9 Md€ en 2023.

Tableau 14 : Dons des foyers soumis au régime de l'IFI

Année des revenus	Dons (en M€)	Don médian (en €)	Don moyen (en €)	Dépense fiscale (M€)
2019	152	2 352	5 691	111
2020	168	2 471	5 839	123
2021	186	2 500	6 009	135
2022	202	2 500	6 104	146

Source : Mission, à partir des données POTE de la DGFIP. Calculs du pôle science des données de l'IGF.

D'après l'étude de la DGFIP d'avril 2025³⁷, sur la base des déclarations 2024, dans un contexte de hausse du nombre de foyers soumis à l'IFI de 6 % et d'une imposition à l'IFI en hausse de 11 % (2,2 Md€), 35 000 foyers assujettis à l'IFI ont indiqué avoir effectué des dons aux organismes d'intérêt général, pour un montant de 221 M€, soit un montant en hausse de 6 % par rapport aux déclarations 2023. Le don d'un foyer donateur à l'IFI s'élève en moyenne à 6,3 k€ et à 2,5 k€ pour le don médian. Selon la DGFIP, la hausse des dons s'explique davantage par l'augmentation du nombre de donateurs (+ 5 %) que par celle du montant du don moyen (+ 1 %). La RI totale au titre des dons s'établit à 157 M€, soit 4 500 € par donateur en moyenne.

6.2. Les donateurs au titre de l'IFI ont un âge médian de 70 ans et un revenu imposable médian de 58 700 € en 2022

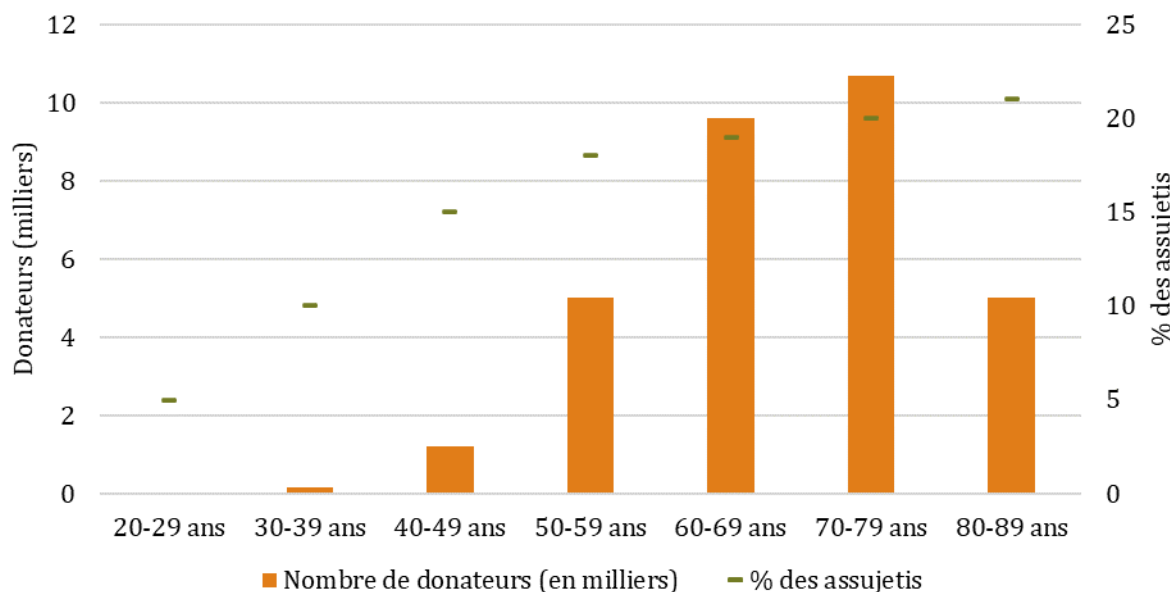
L'IFI concerne les foyers possédant des biens immobiliers sur le territoire français, qu'ils y résident ou non, pour une valeur imposable totale supérieure à 1,3 M€, après abattement de 30 % sur la valeur de la résidence principale et déduction des dettes afférentes.

³⁷ L'impôt sur la fortune immobilière en 2024, DGFIP Statistiques n°33, avril 2025.

Les donateurs bénéficiant d'une réduction d'IFI présentent un profil distinct des donateurs bénéficiant d'un avantage fiscal lié à l'IR. Ils sont plus âgés, avec un âge médian de 70 ans contre 61 ans (cf. graphique 18), et leur revenu imposable par part fiscale médian est plus élevé, à hauteur de 58 700 € contre 22 700 € pour les donateurs au titre de l'IR.

Fait notable, les donateurs bénéficiant d'une réduction de leur IFI sont peu nombreux à appartenir à la tranche des moins de 40 ans : quelques centaines de bénéficiaires contre 765 000 donateurs de moins de 40 ans dans le cadre de l'IR, ce qui représente une différence majeure par rapport au public bénéficiaire de la réduction pour dons au titre de l'IR.

Graphique 18 : Donateurs au titre de l'IFI par tranche d'âge



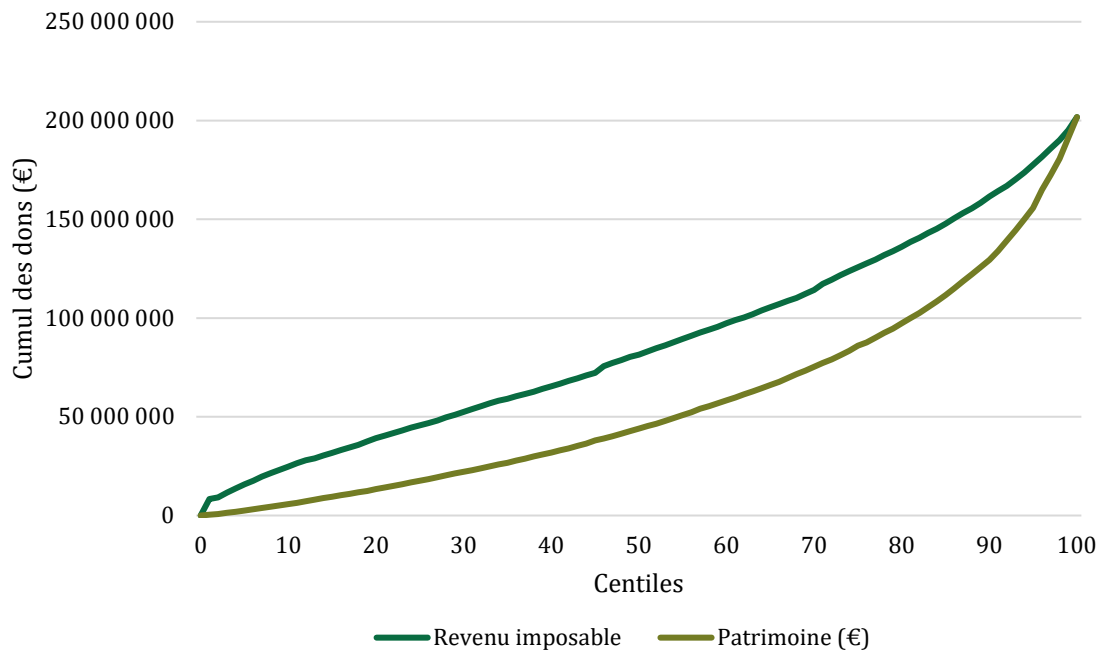
Source : Mission, à partir des données POTE de la DGFIP. Calculs du pôle science des données de l'IGF.

À l'instar des constats réalisés par la mission à propos de la réduction d'impôt au titre de l'IR, les montants des dons tendent à progresser en fonction du revenu des ménages. Cette progression est toutefois moins marquée que celle observée dans le cadre de la réduction d'impôt au titre de l'IR (cf. graphique 19).

Cette observation pose toutefois la question de la métrique utilisée pour étudier la distribution des dons parmi les donateurs au titre de l'IFI, le revenu n'étant pas nécessairement la mesure la plus adaptée afin de caractériser les foyers assujettis à l'IFI. La mission a réalisé des exploitations complémentaires afin de caractériser ces donateurs en fonction de leur patrimoine imposé au titre de l'IFI.

Les donateurs soumis à l'IFI se caractérisent ainsi par un patrimoine moyen assujetti à l'IFI de 2,6 M € en 2022 (contre 2,5 M € en 2019, soit une progression de 4 %). Les 50 % de foyers imposés à l'IFI les moins dotés en patrimoine, soit un patrimoine médian de 1,6 M €, ont déclaré 44 M € de dons aux associations en 2022 dans le cadre de l'IFI tandis que les 50 % les mieux dotés, disposant d'un patrimoine médian de 2,7 M €, ont, eux, donné 157 M € (cf. graphique 19).

Graphique 19 : Dons des foyers assujettis à l'IFI



Source : Mission, à partir des données POTE de la DGFIP. Calculs du pôle science des données de l'IGF. Note : Seul le patrimoine assujetti à l'IFI est ici considéré (et non le patrimoine total).

6.3. Le scénario de baisse conjointe du taux de RI au titre de l'IFI à 50 % et de son plafond à 20 000 € permettrait de générer une économie de l'ordre de 48 M€ par an

La réduction d'IFI liée aux dons aux associations est plus simple, dans son mode de calcul, que la RI au titre de l'IR analysée dans la section 4. Le taux de réduction du montant de l'IFI est unique, fixé à 75 %, sans distinction en fonction de la nature des activités des associations, et le plafond des dons est fixé à 50 000 € pour les seuls dons en numéraire et des dons en pleine propriété de titres de sociétés, sans possibilité de report sur les exercices fiscaux futurs.

Les simulations menées sur les données fiscales issues des fichiers POTE de la DGFIP permettent, en faisant varier le taux et le plafond de la RI, de simuler les gains moyens que l'État pourrait retirer d'une réforme si le niveau d'IFI des années futures restait comparable à celui des années passées. En l'absence d'études disponibles sur les foyers assujettis à l'IFI, l'élasticité de leur don au prix du don est supposée égale à zéro dans les simulations menées par la mission.

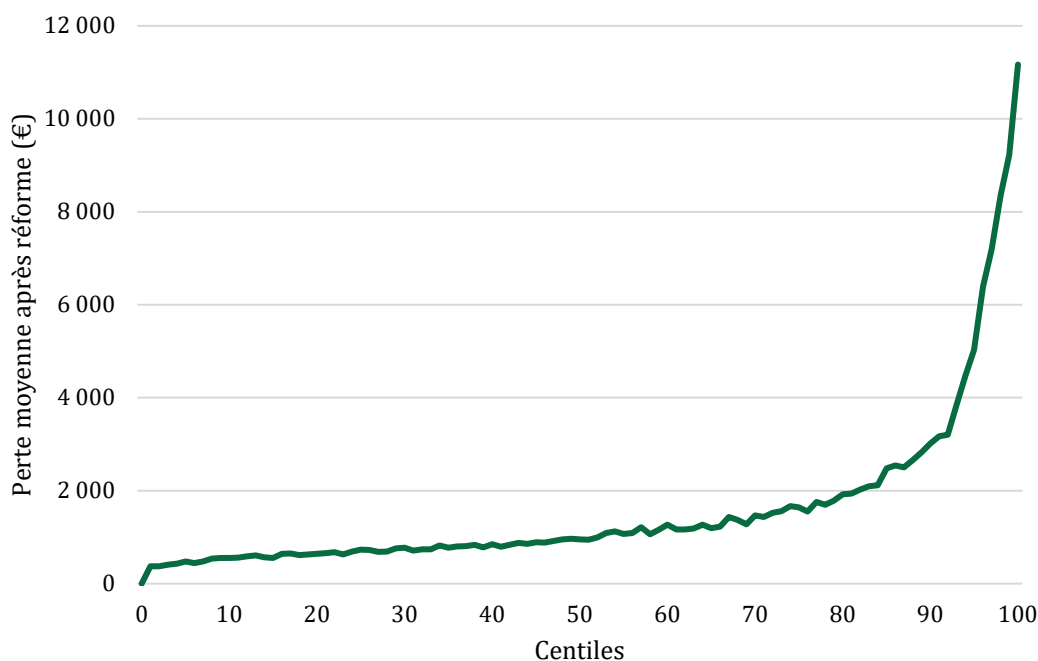
Une réforme de la fiscalité abaissant le taux de base à 50 % et le plafond à 20 000 € aurait en moyenne réduit la dépense fiscale de 48 M€ par an sur la période 2020-2023, sur la base des revenus déclarés au titre de 2019 à 2022. Ce scénario, incluant une baisse du plafond à 20 000 €, aurait peu d'impact sur le donateur médian assujetti à l'IFI, puisque le don médian s'élève à 2 500 € en 2024 et que le plafond de dons est peu atteint.

Tableau 15 : Simulation des économies issues d'une réforme fiscale diminuant le taux de réduction d'impôt ou le plafond des dons, en moyenne annuelle sur 2020-2023 (en M€)

		Taux de base (actuel : 75 %)				
		70 %	65 %	60 %	55 %	50 %
Plafond (actuel : 50 000 €)	45 000	9	17	26	34	43
	40 000	10	18	26	34	43
	35 000	12	19	27	35	43
	30 000	14	22	29	36	44
	25 000	18	24	31	38	45
	20 000	22	28	35	41	48

Source : Mission, à partir des calculs du pôle science des données de l'IGF sur la base des données POTE.

Une telle réforme de la fiscalité aurait un impact sur les foyers assujettis à l'IFI disposant des patrimoines les plus importants (cf. graphique 20), l'effet de la réforme étant en moyenne de 952 € au 50^{ème} centile de la distribution des patrimoines, 1 638 € au 75^{ème} centile et de plus de 3 015 € au-delà du 90^{ème} centile.

Graphique 20 : Perte moyenne pour les foyers fiscaux assujettis à l'IFI suite à une baisse du taux de réduction d'impôt majoré et du plafond de don, en fonction des centiles de patrimoine assujetti à l'IFI

Source : Mission, à partir des données POTE de la DGFIP. Calculs du pôle science des données de l'IGF. Lecture : Les ménages appartenant au 8^{ème} décile de la distribution des patrimoines perdraient en moyenne 1 920 € suite à une réforme de la fiscalité des dons déclarés au titre de l'IFI abaissant le taux de réduction à 50 % et le plafond des dons à 20 000 €. Note : Seul le patrimoine assujetti à l'IFI est ici considéré (et non le patrimoine total).

7. Le contrôle des dons défiscalisés aux associations et autres organismes bénéficiaires doit être renforcé

7.1. Les obligations déclaratives des donateurs et des associations à l'administration fiscales, renforcées depuis 2019, restent limitées

7.1.1. Les obligations de déclaration à l'administration fiscale des dons effectués ne concernent que les entreprises mécènes tandis que les particuliers ne sont plus soumis à cette obligation depuis 2014

L'article 149 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 prévoit que seules les entreprises assujetties à l'impôt sur les sociétés et déclarant plus de 10 000 € de mécénat sont tenues de déclarer à l'administration fiscale le montant et la date de ces dons et versements, l'identité des bénéficiaires ainsi que, le cas échéant, la valeur des biens et services reçus, directement ou indirectement, en contrepartie (6. de l'article 238 bis du CGI).

Les particuliers ne sont plus soumis à cette obligation. Obligation instituée en 1982 et élargie en 1984, les particuliers devaient joindre à leur déclaration annuelle de revenus le reçu fiscal et indiquer les noms des organismes bénéficiaires de leurs dons dans une annexe à leur déclaration annuelle de revenus. Cette exigence a été assouplie en 2002 pour les déclarations de revenus dématérialisées puis abandonnée en 2014 (article 17 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificatives pour 2013) même si les ménages doivent conserver les pièces justificatives en cas de contrôle.

L'article 19 de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République (CRPR) **étend aux entreprises mécènes qui bénéficient de la RI l'obligation, déjà prévue pour les particuliers, d'être en mesure de présenter, à la demande de l'administration fiscale, le reçu fiscal attestant la réalité des dons et versements**³⁸. Pour satisfaire à cette obligation, les organismes bénéficiaires de dons et versements effectués à compter du 1^{er} janvier 2022 doivent délivrer aux entreprises donatrices un reçu fiscal répondant à un modèle fixé par l'administration (cf. partie 7.1.2.).

7.1.2. Les organismes sans but lucratif ont depuis 2021 l'obligation de déclarer à l'administration fiscale les dons perçus et reçus fiscaux émis

L'article 19 de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 impose aux organismes bénéficiaires de dons des particuliers ou des entreprises de déclarer les dons et versements au titre desquels ils ont émis des reçus fiscaux indiquant aux contribuables qu'ils sont en droit de bénéficier des réductions d'impôt³⁸. Cette mesure doit permettre de mieux connaître ces organismes.

L'obligation déclarative porte sur le nombre de reçus émis au titre de la dernière année civile ou du dernier exercice clos ainsi que sur le montant total en euros des dons correspondants. Cette obligation est codifiée à l'article 222 bis du CGI. La réforme s'est appliquée pour la première année de déclaration en 2022, pour les dons et versements reçus au titre des exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2021. En cas de non-respect de cette obligation déclarative durant deux années consécutives, une amende de 1 500 € s'applique.

³⁸ *Source* : Bulletin officiel des finances publiques (BOFIP) du 8 juin 2022 relative au BIC-Nouvelle obligation déclarative des organismes sans but lucratif et obligation pour les entreprises de présenter un reçu fiscal (loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, art. 19).

S'agissant des déclarations de dons reçus, elles peuvent se faire selon trois modalités :

- ◆ les organismes soumis au dépôt d'une déclaration fiscale et aux impôts commerciaux complètent la déclaration de résultats n° 2065-SD (cadre L) et ceux percevant uniquement des revenus patrimoniaux complètent la déclaration n° 2070-SD (cadre K) ;
- ◆ les organismes non soumis à des obligations fiscales, qui doivent comprendre de nombreuses associations, réalisent une déclaration en ligne *via* le portail « *Démarches simplifiées* », ouvert depuis le 11 avril 2022.

7.2. La pratique du rescrit fiscal par les associations a une portée incertaine, source d'insécurité juridique

Pour assurer sa sécurité juridique, un contribuable peut solliciter de l'administration fiscale un rescrit, c'est à dire une réponse formelle de l'administration à une question sur l'interprétation d'un texte fiscal (question de législation³⁹) ou sur l'interprétation de la situation de fait au regard du droit fiscal (rescrit général, sur le fondement de l'article L. 80.B-1 du LPF).

Comme tous les contribuables, les associations peuvent interroger l'administration sur le régime fiscal qui leur est applicable et disposent, à ce titre, de deux procédures :

- ◆ le rescrit « *régime fiscal* » ou « *général-organismes sans but lucratif* » est utilisé par une association qui s'interroge sur son assujettissement aux impôts commerciaux en raison du caractère potentiellement lucratif de son activité ;
- ◆ le « *rescrit mécénat* » permet à une association, sur la base des dispositions prévues à l'article L. 80 C du LPF, d'interroger l'administration fiscale sur son éligibilité au mécénat, c'est-à-dire sur son habilitation à recevoir des dons manuels et à délivrer des reçus fiscaux. Ce rescrit s'adresse aux organismes qui souhaitent obtenir confirmation qu'ils relèvent bien de l'une des catégories mentionnées aux articles 200 et 238 bis du CGI.

À la suite des discussions engagées en 1998 entre le mouvement associatif et l'administration fiscale, il a été convenu d'accroître le recours à cette procédure de rescrit.

Entre 2010 et 2024, la DGFIP a traité 90 970 demandes de « *rescrits mécénat* »⁴⁰. Le nombre de « *rescrits mécénat* » est en progression de 12 % de 2019 à 2023, avec 7 557 rescrits fiscaux traités en 2023 (cf. tableau 16). Les « *rescrits mécénat* » représentaient en 2023 le tiers, soit 36,4 % de l'ensemble des rescrits traités par les services déconcentrés de l'administration fiscale. Il n'est pas possible d'identifier le nombre d'associations bénéficiant de rescrits fiscaux, une même association pouvant déposer plusieurs demandes.

Le taux de refus moyen observé sur la période 2019-2024 pour les demandes traitées est de 29,5 %, ce qui représente 9 847 réponses défavorables sur un total de 42 013 demandes traitées dont 33 321 traitées dans un sens favorable ou défavorable (cf. tableau 17). Les motifs de refus ne sont disponibles qu'en consultant individuellement les dossiers détenus par les services instructeurs.

³⁹ En application de l'article L. 80 alinéa 1 du LPF.

⁴⁰ D'après les données transmises par le bureau SJCF-1A.

Tableau 16 : Évolution du nombre de rescrits traités par les services déconcentrés entre 2019 et 2023

Type de rescrit	2019	2020	2021	2022	2023
Rescrit général- OSBL	586	478	562	520	428
Rescrit mécénat	6 722	6 265	6 189	6 322	7 557
Total	7 308	6 743	6 751	6 842	7 985

Source : Mission, à partir des rapports annuels de la DGFIP 2019-2023 sur l'activité en matière de rescrit. Légende : OSBL-organismes sans but lucratif.

Tableau 17 : Répartition des réponses aux demandes de rescrit L. 80 C du LPF entre 2019 et 2024

Sens de décision	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Réponses favorables	4 010	3 546	3 514	3 601	4 170	4 633
Réponses défavorables	1 526	1 526	1 482	1 474	1 774	2 065
Autres sens de décision (sans suite, simple réponse)	1 343	1 332	1 298	1 308	1 650	1 761
Nombre total de décisions	6 879	6 404	6 294	6 383	7 594	8 459
Taux de réponses défavorables (en %)	27,6	30,1	29,7	29,0	29,8	30,8

Source : Mission, à partir des données saisies dans l'application Erica transmises par la DGFIP. Nota bene : Le taux de réponses défavorables est égal au nombre de réponses défavorables/ le nombre de réponses favorables ou défavorable. Les données statistiques sur le nombre total de décisions n'incluent pas les décisions saisies dans l'application Iliad-contentieux qui ne sont pas disponibles.

Le « rescrit mécénat » fait l'objet d'une doctrine de l'administration fiscale, publiée au bulletin officiel des finances publiques (Bofip) :

- ♦ pour le mécénat des particuliers, la doctrine donne des précisions sur les versements effectués au profit d'œuvres ou d'organismes d'intérêt général (sous-section 1 du BOI-IR-RICI-250-10-20-10), de fondations ou d'associations reconnues d'utilité publique (sous-section 2 du BOI-IR-RICI-250-10-20-20), de la Fondation du patrimoine et de fondations ou associations agréées, en vue de subventionner la réalisation de travaux sur un monument historique privé (sous-section 3, BOI-IR-RICI-250-10-20-30), du financement des élections ou des partis politiques (sous-section 4, BOI-IR-RICI-250-10-20-40), d'associations d'intérêt général ou de fonds de dotation (sous-section 5 du BOI-IR-RICI-250-10-20-50) ;
- ♦ la doctrine applicable au mécénat des entreprises se réfère à celle des particuliers. En complément, des précisions sont apportées sur les entreprises concernées et organismes bénéficiaires des dons (sous-section 1. du BOI-BIC-RICI-20-30-10-10), les cas particuliers (sous-section 1.5. du BOI-BIC-RICI-20-30-10-15), les conditions relatives aux versements effectués par les entreprises (sous-section 2 du BOI-BIC-RICI-20-30-10-20), les sanctions et la procédure de rescrit (sous-section 3 du BOI-BIC-RICI-20-30-10-30).

Sur les dix dernières années, le bureau SJCF-3 en charge de la sécurité juridique des professionnels a précisé la doctrine fiscale applicable sur les notions de cercle restreint de personnes pour la définition de l'intérêt général au sens de l'article 200 du CGI (2016), la territorialité du mécénat (2017), les conditions d'application de l'amende prévue par l'article 1740 A du CGI (2019) ainsi que sur la nouvelle obligation déclarative des organismes sans but lucratif et sur l'obligation pour les entreprises de présenter un reçu fiscal (2021).

Dans la pratique, les associations auditionnées par la mission sollicitent peu de rescrits, ce qui peut refléter deux situations :

- ♦ l'absence de doute sur le fait que le régime de faveur s'applique ;
- ♦ une prise de risque de l'association qui doute de la régularité de l'émission des reçus fiscaux. Pour les associations auditionnées, le traitement des demandes de rescrit est source d'insécurité juridique et certaines d'entre elles préfèrent ne pas en faire la demande plutôt que de recevoir une réponse défavorable de l'administration fiscale.

En 2014, la DGFIP a mis en place un « *pôle OSBL* » au sein de l'administration centrale pour assurer la cohérence des prises de positions au niveau national. Ce pôle a pour missions d'apporter un soutien au réseau qui prend la forme d'un appui technique, d'animer la communauté des correspondants associations qui traitent notamment les « *rescrits mécénat* », de mettre en place des actions de formation et de publier et mettre à disposition des données auprès du réseau.

7.3. Au regard des montants en jeu, le contrôle des dons défiscalisés faits aux associations et autres organismes bénéficiaires est insuffisant

7.3.1. Le cadre de contrôle fiscal applicable aux dons s'est renforcé depuis le 1^{er} janvier 2022, passant d'un contrôle de cohérence à un contrôle de fond

Les organismes sans but lucratif (OSBL) d'intérêt général peuvent émettre des reçus fiscaux, permettant aux donateurs de bénéficier des avantages fiscaux prévus aux articles 200, 238 bis, 885-0 V bis A1 et 978 du CGI. Singularité française, la délivrance de reçus fiscaux n'est pas soumise à un agrément préalable.

Depuis le 1^{er} janvier 2018, l'administration fiscale peut effectuer des contrôles sur place des associations émettant des reçus fiscaux pour des dons et versements effectués à compter du 1^{er} janvier 2017 ouvrant droit à un avantage fiscal pour le donateur, conformément à l'article L14 A du livre des procédures fiscales (LPF), créé par l'article 17, I-2° de la loi 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016. Cette procédure permettait initialement à l'administration de réaliser sur place des contrôles de concordance visant à s'assurer que les montants portés sur les reçus délivrés par les organismes concernés correspondaient à ceux des dons et versements effectivement perçus et ayant donné lieu à la délivrance de ces documents. Ces organismes sont tenus de présenter les documents et pièces de toute nature permettant à celle-ci de réaliser son contrôle. Selon l'article L. 102 E du LPF, les pièces et documents en question doivent être conservés à cet effet pendant six ans à compter de la date à laquelle ils ont été établis⁴¹.

Jusqu'en 2021, la portée du contrôle des reçus fiscaux émis restait limitée. En effet, l'administration fiscale ne pouvait vérifier que la concordance entre le montant des dons récoltés et celui des reçus fiscaux émis. Selon la Cour des comptes⁴², cette procédure ne permettait pas de contrôler les conditions de l'éligibilité au régime du mécénat (gestion intéressée, cercle restreint de personnes ou absence de caractère lucratif), ni si l'activité prépondérante de l'association relevait de celles susceptibles d'ouvrir droit au régime du mécénat.

⁴¹ Conformément à l'article L. 102 E du LPF.

⁴² Référé S2020-1998 de la Cour des comptes du 8 décembre 2020 relatif à la fiscalité des dons en faveur des associations.

Depuis le 1^{er} janvier 2022, cette procédure de contrôle sur place des reçus fiscaux a été renforcée. À la suite du référé de la Cour des comptes, la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 CRPR a autorisé l'administration fiscale à contrôler sur place la régularité de la délivrance des reçus, attestations ou tous autres documents par lesquels les organismes bénéficiaires de dons et versements indiquent à un contribuable qu'il est en droit de bénéficier des réductions d'impôt liées aux dons. Il s'agit désormais d'un **contrôle de fond permettant de vérifier le bien-fondé de la dépense fiscale au vu des conditions légales** d'octroi de RI sur le revenu, sur les sociétés et sur la fortune immobilière⁴³. Les garanties procédurales qui encadrent le contrôle prévu à l'article L.14 A du LPF sont depuis cette date fixées par la loi, à l'article L.14 B du LPF.

Ce renforcement du cadre de contrôle fiscal doit permettre d'appliquer l'amende fiscale prévue par l'article 1740 A du CGI dans un nombre plus important de situations, en cas de délivrance irrégulière et intentionnelle par une association de reçus fiscaux. Le taux de l'amende fiscale est égal à celui de la réduction d'impôt en cause et dont l'assiette est constituée par les sommes indûment mentionnées sur les documents délivrés au contribuable.

Ce contrôle peut également déboucher sur un contrôle de comptabilité, visant à assujettir l'organisme aux impôts commerciaux, s'il révèle un doute portant sur l'exercice d'une activité lucrative ou d'une gestion intéressée.

Toutefois, l'absence d'évaluation ou de droit de regard de l'État sur les actions financées via le mécénat de particuliers et d'entreprises qui bénéficie de taux de réduction d'impôts élevés interroge au regard des montants en jeu. L'une des pistes de renforcement de l'efficacité des mesures fiscales en faveur du mécénat pourrait reposer sur l'émission par les organismes bénéficiaires de dons de reçus fiscaux une fois le don affecté au financement de l'action portée par l'association et non plus au moment de la réception par l'organisme bénéficiaire de ce don. Cela permettrait de limiter les éventuels effets d'aubaine, voire les comportements d'optimisation. Toutefois, cela générerait une charge administrative importante pour les associations, qui devraient alors tracer l'usage de chaque don reçu pour pouvoir délivrer le reçu fiscal une fois les fonds dépensés.

7.3.2. Les contrôles des dons défiscalisés réalisés par l'administration fiscale demeurent peu nombreux et peu approfondis

Les constats effectués en 2018 et en 2020 par la Cour des comptes, quant au nombre et à la portée limitée des contrôles des dons défiscalisés aux associations, sont toujours d'actualité⁴².

Le bureau SJCF-1A en charge du pilotage du contrôle fiscal et de l'activité juridique de la DGFIP a établi un **premier plan de contrôle en 2024 ciblant les organismes sans but lucratif (OSBL)** dont la mise en œuvre a été confiée à la direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF) et aux directions interrégionales de contrôle fiscal (DIRCOFI) chargées du pilotage fonctionnel des brigades de contrôle et de recherche (BCR). Les contrôles prévus au titre de la procédure de l'article L. 14 A du LPF sont mis en œuvre par les BCR et la DNEF.

⁴³ Pour accompagner ces évolutions, le service de la sécurité juridique et du contrôle fiscal (SJCF) de la DGFIP a publié une note d'instruction à destination de l'ensemble du réseau du contrôle fiscal le 23 décembre 2022.

Cette procédure de contrôle est encore en voie d'appropriation par les services. Un nombre très limité d'OSBL a été contrôlé en 2024. Sur la base des 23 000 déclarations déposées par les OSBL – qui représentent un minorant du nombre total d'OSBL délivrant des reçus – et d'un croisement avec les décisions de rescrit rendues par la DGFIP, la DNEF a identifié près de 500 émetteurs à contrôler, **soit une assiette très faible de 2,2 % des OSBL à contrôler**⁴⁴. Les OSBL identifiés par la DNEF présentent l'un des trois profils de risques suivants :

- ◆ les émetteurs ayant déposé une demande de rescrit auprès de la DGFIP pour lesquels l'amende prévue à l'article 1740 A du CGI pourrait trouver à s'appliquer ;
- ◆ les émetteurs pouvant présenter les facteurs de risques suivants : organisation de loisirs coûteux ou proposant des formations susceptibles de risque de collusion avec les bénéficiaires de reçus fiscaux se substituant au paiement d'une prestation, réalisation d'opérations de parrainage en lieu et place du mécénat, émetteurs bénéficiant à un cercle restreint de personnes ou destinant les fonds recueillis à une seule population ;
- ◆ les émetteurs se déclarant associations culturelles ou possiblement en lien avec des dérives sectaires ou associations non catégorisées telles que des fonds de dotation qui présentent des incohérences déclaratives relevées par l'administration fiscale.

En 2024, 170 contrôles des OSBL ont été *in fine* réalisés par l'administration fiscale, un volume très faible à portée dissuasive limitée sur les comportements frauduleux.

Les contrôles se sont concentrés sur la vérification du caractère de non-lucrativité de l'activité, sans vérifier à ce stade les conditions tenant au caractère d'intérêt général et à la qualification des activités visées aux articles 200 et 238 bis du CGI. Cette procédure, dont la lourdeur est pointée par une partie des directions de la DGFIP, est considérée par celle-ci comme intéressante, permettant une coordination avec d'autres administrations, comme dans le cadre des cellules départementales de lutte contre l'islamisme et le repli communautaire (CLIR).

Les résultats définitifs de ce plan de contrôle n'ont pas encore été établis par le bureau SJCF-1A en raison de nombreuses affaires encore en cours. Toutefois, des points de fragilité ont déjà pu être relevés par la DGFIP :

- ◆ **il apparaît vraisemblable qu'un nombre significatif d'OSBL ne remplissent pas leur obligation déclarative**, les BCR ayant identifié des OSBL émetteurs de reçus fiscaux non présents dans la liste des déclarants fiscaux que la DGFIP a transmise au réseau et qui ont été intégrés au plan de contrôle. En effet, le non-respect par les OSBL de l'obligation de déclaration fiscale n'est pas un obstacle à l'émission de reçus fiscaux. Or, pour des associations qui ne sont généralement pas soumises aux impôts commerciaux, la déclaration des dons reçus est souvent le seul point d'entrée de contrôle par la DGFIP. Les enjeux portent sur l'accès par la DGFIP à la liste des OSBL qui font un appel public à la générosité mais qui ne rempliraient pas leur obligation de déclaration fiscale et sur l'accès direct des services de contrôle et de recherche à la liste des associations émettant des reçus fiscaux ;
- ◆ **la qualité des données sur la base desquelles la DGFIP effectue ses contrôles est très faible**. D'après le fichier de données de la DNEF relatif aux associations ayant perçu des dons en 2021 ou 2022⁴⁴, le montant des dons qui peut ressortir du périmètre des contrôles de la DGFIP s'élevait à environ 6 Md€, ce qui apparaît **en-deçà des montants potentiels de dons donnant lieu à reçus fiscaux** (cf. *supra*). De plus, la DGFIP a identifié des écarts dans les montants de dons reçus déclarés par les associations selon les sources de données (déclarations fiscales versus rapports financiers) ;

⁴⁴ Note de la DNEF du 12 janvier 2024 de propositions de contrôles et d'enquêtes sur des associations ayant émis des reçus fiscaux à l'attention de la sous-directrice du contrôle fiscal, du pilotage et de l'expertise juridique.

- ♦ **la portée des contrôles menés, appréciée au regard de la faiblesse des montants d'amendes fiscales prononcées (20,5 M€ en 2024), certes en progression, demeure modeste.** Cela s'explique par le périmètre de l'amende limitée au montant de l'avantage indu et par la conditionnalité de l'application de la sanction à la capacité du service de contrôle à démontrer que l'erreur a été commise sciemment. En effet, l'avantage fiscal dont bénéficie le donateur déclarant « *n'encourt aucun redressement, sauf si sa mauvaise foi ou l'existence de manœuvres frauduleuses est démontrée par l'administration* »⁴⁵.

La DGFIP ne connaît pas la volumétrie de dons et mécénat couverte par ces contrôles⁴⁶. Seul le montant des rapports d'impôt est enregistré dans l'outil de suivi statistique utilisé par la DGFIP.

La sécurisation et la traçabilité des reçus fiscaux émis par les associations, qui présentent un risque de fraude, sont susceptibles de permettre à la DGFIP d'améliorer le contrôle des dépenses fiscales en faveur des associations. Aujourd'hui, l'absence de traçabilité de ces reçus fiscaux est la principale difficulté à laquelle est confrontée la DGFIP. À l'instar de la réforme de la facturation électronique, l'avantage fiscal pourrait être conditionné à la remise d'un **reçu fiscal traçable numériquement** et qui comporterait un numéro permettant de l'identifier et d'authentifier l'organisme bénéficiaire ainsi que le donateur. Ce reçu fiscal numérique permettrait de corroborer les déclarations des OSBL. La traçabilité des reçus fiscaux permettrait de mieux identifier les organismes émetteurs mais également de mieux détecter la fraude déclarative au niveau des bénéficiaires de la réduction d'impôt. La mise en place d'un reçu électronique serait également source de simplification administrative pour les associations : la DGFIP ayant accès aux données sur ces reçus électroniques, l'obligation déclarative des dons reçus ne serait plus nécessaire. Afin de faciliter la mise en place de ce reçu électronique, une solution numérique à destination des associations pourrait être mise en place par l'administration fiscale.

L'autre piste d'amélioration des contrôles, identifiée par la DGFIP, consisterait pour les donateurs au titre de l'IR, de l'IFI et de l'IS à rétablir l'annexe à la déclaration de revenus des particuliers détaillant la liste des associations bénéficiaires de dons ainsi que des montants accordés, afin de justifier la réduction d'impôt au regard du montant de don déclaré et d'identifier l'association émettrice, renforçant ainsi la connaissance des secteurs associatifs dont les ressources reposent sur la générosité privée. Cette proposition constituerait toutefois une complexification de la déclaration de revenus.

Des recoupements entre ces deux sources de données pourraient être, dans ces conditions, utilement réalisés par la DGFIP pour identifier les organismes ne répondant pas à leurs obligations.

Il apparaît indispensable de renforcer le contrôle des dons défiscalisés aux associations et organismes bénéficiaires assimilés.

Proposition n° 1 : Augmenter le nombre et la portée des contrôles fiscaux sur les associations bénéficiaires de dons et les dons déclarés ouvrant droit à déduction fiscale en renforçant les moyens de contrôle de l'administration fiscale, prioritairement par l'obligation pour les associations d'émettre un reçu fiscal traçable électroniquement.

⁴⁵ D'après la réponse du 3 mai 2005 du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie apportée à la question de M. le député Christian Patria, publiée au journal officiel et intégrée au BOI-BIC-RICI-20-30-10-30.

⁴⁶ D'après les réponses écrites de la DGFIP du 25 mars 2025 aux demandes de la mission.

7.3.3. Les contrôles et la prévention du risque de fraude des fondations et fonds de dotation sont limités

Il existe huit statuts différents de fondations ou fonds de dotation, dont quatre à portée générale (fondations reconnues d'utilité publique-FRUP, fondations d'entreprise, fondations abritées créées en 2006 et fonds de dotation créés en 2008⁴⁷) et quatre sectoriels (fondations de coopération scientifique, fondations universitaires, fondations partenariales et fondations universitaires). Selon leurs statuts juridiques, les fondations ou fonds de dotation sont soumis à des régimes juridiques, des obligations déclaratives différentes et à une intensité de contrôle exercée par la puissance publique différenciée. Ainsi, si la création d'une FRUP nécessite un décret en Conseil d'État, la fondation d'entreprise est créée après autorisation préfectorale, le fonds de dotation après déclaration en préfecture et la fondation abritée sans intervention administrative. Un rapport de l'IGF d'avril 2017 sur le rôle économique des fondations proposait la suppression des quatre statuts sectoriels, dérogoires aux statuts généralistes, mais bénéficiant de règles plus souples, sans que leur existence, source de complexité juridique, apparaisse justifiée.

Les fondations et fonds de dotation présentent un intérêt pour les dirigeants de groupes associatifs qui cherchent à clarifier l'organisation des pouvoirs au sein de leur structure et à faciliter les financements externes. Toutefois, la Cour souligne dans son rapport de 2024⁴⁸ que la variété des véhicules juridiques disponibles (associations, fondations, fonds de dotations), ces entités pouvant coexister au sein d'un même groupe, met en question la cohérence d'ensemble du paysage juridique et soulève des problématiques variées.

Le financement des associations peut passer par des fonds de dotation, qui disposent des mêmes avantages que les FRUP pour collecter des fonds et financer ses activités, sans avoir à en assumer les contraintes. La Cour des comptes souligne dans son rapport de 2024⁴⁸ que les fonds de dotation peuvent bénéficier aisément de libéralités, en contrepartie d'obligations minimales. Leur création, moyennant une dotation initiale de seulement 15 000 €, est basée sur une simple déclaration en préfecture. Depuis la loi du 24 août 2021, la préfecture a un mois pour s'y opposer et n'effectue qu'un contrôle de complétude du dossier de dépôt. Les exigences en matière de gouvernance se limitent à celle d'un conseil d'administration d'au moins trois membres dont la composition est libre. En revanche, le fonds de dotation ne peut pas bénéficier de subventions publiques.

Ce financement peut aussi passer par des fondations abritées créées par une association. Ces fondations présentent le risque de se contenter de financer l'association qui les a créées, se comportant comme des entités transparentes. Dans un rapport paru en janvier 2023⁴⁹, l'inspection générale de l'administration (IGA) déconseille la création de montages de ce type, jugement auquel souscrit la Cour des comptes.

Les fonds de dotation, structures hybrides, peuvent présenter de multiples intérêts pour le contrôle fiscal dans la mesure où elles bénéficient d'importantes exonérations fiscales.

⁴⁷ Selon le I de l'article 140 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, « *le fonds de dotation est une personne morale de droit privé à but non lucratif qui reçoit et gère, en les capitalisant, des biens et droits de toute nature qui lui sont apportés à titre gratuit et irrévocable et utilise les revenus de la capitalisation en vue de la réalisation d'une œuvre ou d'une mission d'intérêt général ou les redistribue pour assister une personne morale à but non lucratif dans l'accomplissement de ses œuvres et de ses missions d'intérêt général.* ».

⁴⁸ Cour des comptes, *Le contrôle de la générosité publique au service d'une plus grande transparence*, mars 2024.

⁴⁹ IGA, *Fondations abritées, un modèle porteur de sens, de bonnes pratiques, des contrôles parfois perfectibles*, 2023.

Tout d'abord, ils présentent pour l'administration fiscale un enjeu d'identification des fonds de dotation dont la gestion n'est pas désintéressée mais lucrative et permettant le financement d'œuvres ne remplissant pas les critères d'intérêt général, source d'assujettissement possible aux impôts commerciaux. En effet, compte-tenu de leur caractère d'intérêt général et en application de l'article 206-1 du CGI, les fonds de dotation ne sont pas imposables à l'IS si leur gestion est désintéressée, si les activités lucratives sont significativement non prépondérantes (et que le montant des recettes d'exploitation des activités lucratives ne dépasse pas 72 432 € d'après l'article 206 du CGI) et si les organismes bénéficiaires des fonds versés par le fonds de dotation satisfont également à la condition de gestion désintéressée et d'exercice d'activités d'intérêt général.

Au-delà de l'assujettissement à l'IS, l'enjeu principal du contrôle fiscal sur les fonds de dotation consiste à examiner les opérations patrimoniales effectuées et l'émission des reçus fiscaux faisant suite aux dons reçus. En application de l'article 200, 1 g du CGI, les fonds de dotation peuvent émettre des reçus fiscaux ouvrant droit à une réduction d'impôt sur le revenu de 66 %, lorsqu'ils perçoivent des dons ou des versements de particuliers. Ces fonds de dotation doivent avoir une gestion désintéressée et reverser les revenus tirés de ces dons à des organismes mentionnés aux *a à f*ter de l'article 200 du CGI, à la Fondation du patrimoine ou à une fondation ou association reconnue d'utilité publique. Un dispositif similaire, codifié à l'article 238 bis du CGI, existe pour les entreprises réalisant des dons à un fonds de dotation.

Le fonds de dotation bénéficie d'une exonération des droits de mutation à titre gratuit en application de l'article 795-14 du CGI dès lors que le don ou le versement est dans le champ de l'article 200-1 g du CGI. Le contrôle des reçus fiscaux émis par des fonds de dotation est réalisé par la DGFIP dans le cadre de la procédure de l'article L.14A du LPF.

Des manquements graves ont été constatés par la DGFIP dans le cadre des contrôles effectués sur les reçus fiscaux émis par des fonds de dotation au titre de 2021 et 2022 :

- ◆ la consommation de leur dotation, *via* sa redistribution, sans respect du critère d'intérêt général au lieu de l'investir ;
- ◆ la conduite d'actions ne correspondant pas à une finalité d'intérêt général ou à leur objet, certains fonds de dotation ayant pour objectif de contrôler un bien immobilier ou de le détenir hors du patrimoine personnel du fondateur. Ainsi, des fonds de dotation signalés par la DLPAJ dans le cadre de la lutte contre le séparatisme investissent leur dotation en acquérant des lieux de culte. La détermination de l'affectation du bien est difficile lorsqu'il se trouve en outre-mer ou hors du territoire national.

Pour autant, les résultats de ces contrôles n'entraînent pas forcément la dissolution ou la liquidation judiciaire des organismes concernés.

La DGFIP rencontre des difficultés dans la conduite de ces contrôles. D'une part, le délai triennal de reprise applicable pour effectuer des rectifications en matière de reçus fiscaux au regard du temps nécessaire pour investir la dotation, obtenir des revenus puis utiliser lesdits revenus est très court. D'autre part, les fonds de dotation frauduleux qui tendent à omettre de déposer leurs bilans ou d'indiquer les œuvres d'intérêt général bénéficiaires de la dotation sont difficiles à identifier.

Proposition n° 2 : Mieux encadrer les modalités de création, de fonctionnement et renforcer le contrôle administratif et fiscal des fondations abritées et des fonds de dotation pour limiter les arbitrages réglementaires [DLPAJ et DGFIP].

ANNEXE V.B

Parangonnage international de la fiscalité

Direction générale des Finances publiques
DÉLÉGATION AUX RELATIONS INTERNATIONALES

Date : 27 mars 2025

**Cahier des charges d'une prestation
d'étude comparative internationale (ECI)
destinée au réseau international des attachés fiscaux en Ambassade
Synthèse**

Sujet	Étude comparative internationale sur la fiscalité des dons, mécénat et legs aux associations
Entité commanditaire	Inspection générale des finances
Nom et coordonnées du responsable de l'étude	Floriane Van Den Hove Fonction : Inspectrice des finances floriane.van-den-hove@igf.finances.gouv.fr
Contact DRI	Géraud Masseboeuf / Laurence Pierre-Vacca geraud.masseboeuf@dgfip.finances.gouv.fr laurence.pierre-vacca@dgfip.finances.gouv.fr
Liste des pays cibles	Dans l'UE : Allemagne, Belgique, Espagne, Irlande Hors UE : Grande-Bretagne, Etats-Unis, Canada
Échéance de remise souhaitée	21 mars 2025

A noter : pour l'Espagne, en l'absence d'attaché fiscal sur la zone, la prise en charge du questionnaire a été effectuée par l'Agencia Tributaria, Unité de coordination des relations internationales

I/ Contexte de la Demande

- **Éléments de position français**

Par lettre de mission en date du 4 décembre 2024, le Premier ministre a demandé à l'Inspection générale des finances (IGF) et à l'Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGÉSR) de réaliser une mission concernant la dépense publique en faveur des associations. Cette mission s'inscrit dans le cadre des revues de dépenses prévues à l'article 167 de la loi de finances pour 2023.

D'après le jaune budgétaire relatif à l'« Effort financier de l'État en faveur des associations », les dépenses fiscales en faveur des associations sont évaluées à 4,30 Mds€ en 2023. Deux dépenses fiscales concentrent plus de 75 % de ce montant : la réduction d'impôt sur le revenu des personnes physiques au titre des dons (1,88 Md€) et la réduction d'impôt au titre des dons faits par des entreprises à des œuvres ou organismes d'intérêt général (1,46 Md€).

II/ Objectif de la demande

Cette ECI a pour but de fournir des éléments de comparaisons internationales sur la fiscalité associative et les dépenses fiscales en faveur des associations. Sur ce dernier volet, elle vise trois objectifs : connaissance du montant des dons, montant de la dépense fiscale et mécanismes de déductions fiscales adoptés par d'autres pays.

Elle s'inscrit dans le cadre d'une mission d'inspection interministérielle menée au titre des revues de dépenses prévues à l'article 167 de la loi de finances pour 2023. **La remise du rapport d'inspection est prévue pour fin avril 2025** afin que les travaux de la mission puissent être exploités dans le cadre de la procédure budgétaire du projet de loi de finances pour 2026.

Champ géographique et argumentaire (il est recommandé de procéder à un échantillonnage de pays représentatifs, dans une limite raisonnable. La DRI se réserve la possibilité de retirer des pays de cette liste, si le(s) attaché(s) fiscaux concerné(s) fait (ont) l'objet d'une trop grande sollicitation).

Dans l'UE : (**pays**) : Allemagne, Belgique, Espagne, Irlande

Hors UE : (**pays**) : Grande-Bretagne, Etats-Unis, Canada

La mission ne prévoit pas d'effectuer de mission sur place et ne dispose pas d'éléments ou de contacts sur cette thématique dans les pays faisant l'objet de l'enquête.

III/ Diffusion de l'étude

Avis éventuel :

Le rapport pourra être diffusé si le commanditaire autorise sa publication, courant 2025.

La publication du rapport final d'inspection est soumise à l'aval du cabinet du Premier ministre, qui est commanditaire.

IV/ Retours pays

1. Belgique

Éléments locaux de contexte du pays questionné :

- Définition juridique d'une association/ fondation :

Une association est constituée par une convention entre deux ou plusieurs personnes, dénommées membres. Elle poursuit un but désintéressé dans le cadre de l'exercice d'une ou plusieurs activités déterminées qui constituent son objet. Elle ne peut distribuer ni procurer directement ou indirectement un quelconque avantage patrimonial à ses fondateurs, ses membres, ses administrateurs ni à toute autre personne sauf dans le but désintéressé déterminé par les statuts. Toute opération violant cette interdiction est nulle (Code des sociétés et des associations, Art. 1 :2 [Banque de données Justel](#)).

Voir également une présentation « grand public » : <http://justice.belgium.be/sites/default/files/LAsbl.pdf>

- Principes définissant les associations :

L'association :

- doit poursuivre un objectif désintéressé ;
- dans le cadre d'une ou de plusieurs activités spécifiques qu'il a pour objet ;
- les fondateurs, administrateurs ou membres ne peuvent jamais obtenir directement ou indirectement un bénéfice en capital de la part de l'asbl. Le profit ne peut pas être distribué.
- Nombre d'associations sans but lucratif (asbl) actives : **140 188 en 2022**
(https://media.kbs-frb.be/fr/media/10179/zoom_barometre_associations_FR_2022)

Q1/- Quelles sont les spécificités en matière de fiscalité applicable aux associations et quelles sont les justifications de leur traitement différencié par rapport aux entreprises commerciales ?

TVA

L'absence de but lucratif constitue une condition d'exemption de la TVA, formulée à l'article 44, § 2, 3°, 4°, a), 6°, 7°, 9° et 11°, du Code de la TVA. Plus précisément, la condition à remplir est que l'organisme ne poursuive pas un but lucratif et que l'activité ne soit pas susceptible de provoquer des distorsions de concurrence. Le nombre d'asbl assujetties à la TVA est de 29 390 en 2023 ([be.STAT](#))

Impôt sur les sociétés/ impôt des personnes morales

Une asbl sera soumise à l'impôt sur les sociétés si son objet principal est l'exploitation d'une activité industrielle, commerciale ou agricole. En revanche, si l'asbl n'exploite pas d'entreprise et ne se livre pas (ou seulement à titre accessoire) à des opérations à caractère lucratif, elle sera soumise à l'impôt des personnes morales.

La plupart des asbl sont soumises à l'impôt des personnes morales. Les questions suivantes peuvent vous aider à savoir si une asbl est soumise à l'impôt des personnes morales ou à l'impôt des sociétés.

1. L'asbl s'occupe-t-elle d'une activité industrielle, commerciale ou agricole dont le but n'est pas uniquement de soutenir l'activité principale ?

- Oui : impôt des sociétés
 - Non : allez à la question 2
2. L'asbl a-t-elle des activités de nature lucrative ?
- Oui : allez à la question 3
 - Non : sans doute impôt des personnes morales
3. Les activités lucratives de l'asbl sont-elles seulement accessoires, ou s'agit-il d'activités isolées ou exceptionnelles ou d'activités qui consistent en l'investissement de fonds dans le cadre de la mission de votre asbl telle qu'elle est décrite dans les statuts ?
- Oui : impôt des personnes morales
 - Non : allez à la question 4
4. L'asbl appartient-elle à une des catégories d'activités exemptées d'impôt des sociétés ? Vous trouverez la liste des 8 catégories d'activités à l'article 181 du CIR 92.
- Oui : impôt des personnes morales
 - Non : impôt des sociétés

Taxe compensatoire des droits de succession, également appelée taxe sur le patrimoine.

Une asbl soumise à l'impôt des sociétés ou à l'impôt des personnes morales peut également être soumise à la taxe compensatoire des droits de succession prévue à l'article 147 du code des droits de succession (législation fédérale). Ces impôts sont distincts l'un de l'autre. La *ratio legis* de la taxe compensatoire des droits de succession tient dans le fait que la loi du 27 juin 1921 conférant aux asbl et aux institutions d'utilité publique la personnalité juridique, a donné aux asbl, sous certaines conditions, la possibilité d'acquérir la personnalité juridique. Ces asbl ont pu, en acquérant la personnalité juridique, échapper aux droits de succession dus par les personnes physiques. Afin de compenser cette perte de revenus, la taxe compensatoire des droits de succession a été introduite.

Jusqu'en 2023, les asbl étaient imposées à un taux forfaitaire de 0,17 % sur l'ensemble de leurs actifs, à quelques exceptions près (notamment les biens immobiliers situés à l'étranger et les fonds de roulement). Une première tranche de 25 000 euros d'actifs n'était pas imposée.

A partir de 2024, les taux progressifs repris ci-après s'appliquent :

0,00 - 50 000,00 € : 0 % (exemption pour tous les contribuables)
 50 000,01 - 250 000,00 € : 0,15 %.
 250.000,01 - 500.000 € : 0,30 %.
 500.000,01 - ... : 0,45%

Cela signifie que les asbl et les fondations privées, dont le patrimoine imposable ne dépasse pas 50.000 euros, échappent désormais à la taxe sur le patrimoine (et à l'obligation de déclaration correspondante), tandis que les institutions dont le patrimoine est plus élevé paieront davantage d'impôts. Le point de bascule se situe autour de 346 000 euros de patrimoine.

Obligation déclarative des bénéficiaires

La loi relative à la prévention du blanchiment de capitaux du 18 septembre 2017 oblige les sociétés, asbl et fondations (internationales) à enregistrer les informations relatives aux bénéficiaires effectifs dans le registre des bénéficiaires effectifs « UBO » (Ultimate Beneficial Owner-register). L'arrêté royal du 30 juillet 2018 définit plus précisément les modalités de fonctionnement du registre UBO. L'arrêté royal du 23 septembre 2020 modifie l'arrêté royal du 30 juillet 2018. Depuis le 11 octobre 2020, les redevables d'information (société, asbl ou fondation [internationale]) sont tenus de fournir tout document prouvant que les informations contenues dans le registre sont adéquates, exactes et à jour. Les bénéficiaires effectifs, tant directs qu'indirects, doivent être enregistrés dans le registre UBO.

Le nouveau gouvernement fédéral dirigé par Bart De Wever (N-VA) prévoit de « simplifier, garantir la sécurité juridique, apporter de la clarté et garantir la saine situation financière des organisations à but non lucratif et des asbl. Dans ce cadre, toutes les différentes taxes pesant sur les ASBL et autres organisations à but non lucratif, telles que la taxe sur le patrimoine, l'impôt sur les personnes morales, etc., seront évaluées »
https://www.belgium.be/fr/publications/accord_de_gouvernement_du_gouvernement_federal_bart_de_wever

Q2/- Quelles sont les réformes des dispositifs relatifs aux dépenses fiscales (réductions ou crédits d'impôts) en faveur des associations menées ces cinq dernières années ?

Après avoir été porté, en 2020, à 60% du montant donné pour encourager les particuliers à soutenir le secteur associatif durant la crise sanitaire, le taux de la réduction fiscale des dons aux associations a été ramené à 45% en 2021.

Le nouveau gouvernement fédéral dirigé par Bart De Wever (N-VA) prévoit de réduire le taux de la réduction fiscale des dons aux associations de 45 % à 30 %.

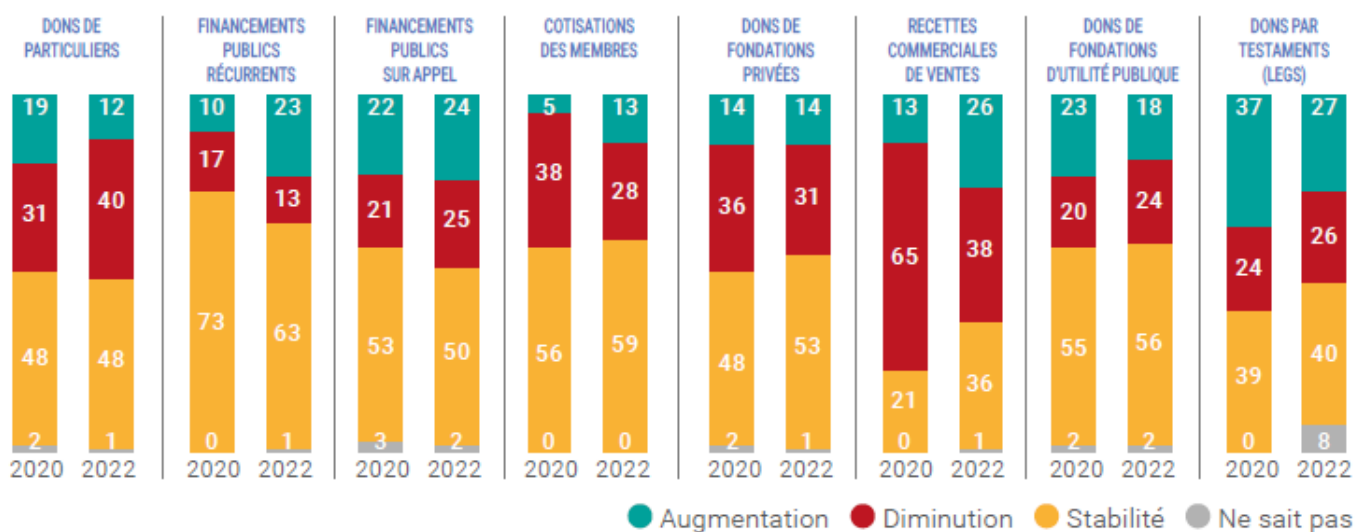
Q3/- Quel est le montant global et la part des dons et legs dans les ressources des associations ?



Source : <https://fundraisers.be/?view=article&id=1919:evolution-des-dons-en-2023&catid=27>

En 2021, le montant total des attestations fiscales émises pour des dons des particuliers de plus de 40 Euros ainsi que des entreprises s'est élevé à 519,8M€ dont 386,65 millions d'euros pour des dons des particuliers. En 2022, le montant total des attestations fiscales émises s'est élevé à 516 millions d'euros. En 2023, le montant total des attestations a atteint 522,9 millions d'euros : l'augmentation des dons émanant des particuliers (+ 9,5 millions d'euros) a compensé le très léger tassement de la générosité des entreprises (- 3 millions d'euros).

ÉVOLUTION DES SOURCES DE FINANCEMENT AU COURS DES DOUZE DERNIERS MOIS : COMPARAISON 2020 & 2022 (EN %)



En 2022, 73 % des organisations ont pu compter sur des revenus provenant de dons (de toute nature). Ceux-ci représentant en moyenne 25 % de leurs revenus. Par ailleurs, elles sont 74 % à avoir bénéficié des subventions publiques qui représentent 58 % des ressources des associations qui y font appel.

https://media.kbs-frb.be/fr/media/10179/zoom_barometre_associations_FR_2022

Q4/- Quelle est l'évolution du montant des dépenses fiscales en faveur des associations depuis 2015 ? Merci de bien vouloir renseigner le tableau ci-dessous en fonction des données disponibles. Quelle part les dépenses fiscales en faveur des associations représentent-elles par rapport au coût total des dépenses fiscales en 2025 (prév) ?

Tableau 1 : Évolution des dépenses fiscales entre 2015 et 2025 (en M euros)

En M€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 prév.	2025 prév.
IPP		80,10	89,13	90,90	96,93	165,21	119,78	114,93	117,24	136,72	Pas de budget
IS		8,11	9,77	8,30	16,59	15,70	19,50				Pas de budget

Source : Annexe au projet de loi contenant le budget des Voies et Moyens pour l'année budgétaire 2024

[La Chambre des représentants de Belgique.](#)

L'évaluation des dépenses fiscales des Régions n'est pas disponible en ligne.

Q5/- Pourriez-vous nous lister les types de dépenses fiscales (réductions ou crédits d'impôts) relatives aux associations, en décrivant en quelques lignes, pour chaque dispositif de dépense fiscale, l'objectif de politique publique visé, l'impôt sur lequel porte la dépense fiscale, le type de bénéficiaire concerné (ménage, entreprises), le chiffrage du coût de la dépense fiscale pour 2025 et le cadre juridique applicable ?

Les particuliers et les sociétés peuvent bénéficier d'avantages fiscaux au titre de leurs dons et legs à des organismes sans but lucratifs reconnus :

- une réduction d'impôt (pour les particuliers) ou une déduction d'impôt (pour les entreprises) pour les dons sous certaines conditions ; et
- des taux réduits de droits d'enregistrement des dons faits par acte notarié (p. ex., biens immobiliers).

Impôts sur les revenus

En application de l'article 145[^]33 du code des impôts sur les revenus (CIR92)¹, les particuliers ont droit à une réduction d'impôt de 45 % du montant des dons en espèces de plus de 40 euros au titre de leur impôt des personnes physiques (IPP). Le montant total des dons pour lesquels la réduction d'impôt est accordée est plafonné : à 10 % de l'ensemble des revenus nets, ou à 420 930 euros (montant indexé, valeur pour les revenus 2025). Ce montant est calculé au prorata des mois pendant lesquels le particulier est assujéti à l'impôt en Belgique.

En application des articles 199 et 200 du code des impôts sur les revenus (CIR92), les entreprises peuvent déduire la totalité de leur don du bénéfice imposable à l'impôt sur les sociétés. La déduction fiscale pour les entreprises est limitée à 5 % de leur bénéfice net avec un montant déductible maximal de 500 000 € (ce montant n'est pas indexé).

Le bénéficiaire du don doit être : une institution désignée dans la loi (notamment à l'article 145[^]33 précité), une institution agréée par le ministre des Finances, une institution étrangère qui répond à certaines conditions ou le Consortium belge pour les situations d'urgence (Consortium 12-12). Les institutions belges agréées sont mentionnées dans une liste actualisée et disponible en ligne : <https://fin.belgium.be/sites/default/files/media/documents/dons-institutions-agrees-20250116.pdf>

Présentation grand public de ce dispositif : <https://fin.belgium.be/fr/particuliers/avantages-fiscaux/dons>

La procédure et les conditions de l'agrément sont détaillées en ligne :

- o <https://finances.belgium.be/fr/asbl/dons/agr%C3%A9ment-asbl-%C3%A9tape-par-%C3%A9tape>; et
- o https://financien.belgium.be/fr/asbl/dons/conditions_agrement

Droits d'enregistrement

A titre liminaire, il est précisé que les droits d'enregistrement sont régionalisés en Belgique.

Un taux réduit de droits d'enregistrement s'applique aux dons mentionnés dans un acte notarié. Ce taux dépend de la région où le donateur a sa résidence fiscale :

- o Région bruxelloise : 7 % pour les donations de biens immobiliers à des associations sans but lucratif (article 140 du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe applicable à la Région de Bruxelles-capitale). Pour les biens meubles, le taux de droit commun (7%) s'applique ;
- o Région wallonne : 7 % pour les donations à des associations sans but lucratif (article 140 du Code des droits d'enregistrement applicable à la région wallonne);
- o Région flamande : 0 % depuis le 1^{er} juillet 2021 pour les donations à des associations sans but lucratif (Art. 2.8.4.1.1. §3, 10^o Vlaamse Codex Fiscaliteit).

Par ailleurs, il existe dans les trois régions un taux forfaitaire spécial de 100 € pour les dons entre personnes morales sans but lucratif.

Legs

A titre liminaire, il est précisé que les droits de succession sont partiellement régionalisés en Belgique.

Des taux réduits sont applicables aux leg reçus par les asbl :

- o Région bruxelloise : 7% ou 25% selon que l'asbl est ou non agréée au sens de l'article 145[^]33 du code des impôts sur les revenus (article 59 du Code des droits de succession - Région de Bruxelles-Capitale),
- o Région wallonne : 7% (article 59 du Code des droits de succession – Région wallonne) ;
- o Région flamande : 0% (article 2.7.4.2.1, 10^o du Vlaamse Codex Fiscaliteit²).

Q6/-L'administration fiscale a-t-elle de la visibilité sur les associations bénéficiaires de dons donnant lieu à dépenses fiscales ? Si oui, quelles sont les bases de données lui permettant de disposer de cette information ?

Outre celles qui sont expressément mentionnées dans la loi, environ 2600 institutions belges reconnues par l'administration sont mentionnées dans une liste disponible en ligne :

<https://fin.belgium.be/sites/default/files/media/documents/dons-institutions-agrees-20250116.pdf>

¹ A consulter sur Ficonetplus : <https://www.minfin.fgov.be/myminfin-web/pages/ficonet/document/68e43bce-d420-4026-b822-919f59d3d417>

² <https://codex.vlaanderen.be/portals/codex/documenten/1023499.html#H1069411>

Q7/ Les dons défiscalisés faits aux associations font-ils l'objet de contrôles de la part de l'administration fiscale ? Si oui, quels sont les contrôles réalisés et vous paraissent-ils suffisants ? Quelles sont les sanctions prévues en cas de réductions ou crédits d'impôt indûment obtenus ?

Un contrôle fiscal des deux derniers exercices comptable clos est effectué à chaque demande de reconnaissance d'une institution pouvant recevoir des dons ouvrant à réduction d'impôt. Par ailleurs, des actions de contrôle sont organisées dans les institutions reconnues depuis six années civiles. Ce contrôle inclut la vérification du respect de toutes les obligations fiscales et des conditions de reconnaissance³.

Selon la presse, l'administration fiscale a constaté que de plus en plus d'asbl exerçaient des activités commerciales sans payer d'impôt sur les sociétés. C'est pourquoi le gouvernement fédéral a décidé de renforcer les contrôles portant sur l'absence de but lucratif.

Q8/ Le contribuable a-t-il les moyens d'orienter la dépense publique en faveur des associations (exemple du gift aid au Royaume-Uni) ?

Non

Commentaires éventuels du pays questionné : réponses élaborées par l'attaché fiscal à partir de données publiques, sans consultation du SPF Finances.

Voir aussi : document « frb philanthropy » qui contient une analyse assez précise des dispositifs existants dans l'UE

2. Irlande

Éléments locaux de contexte du pays questionné :

Définition juridique d'une association/ fondation :

Les organismes de bienfaisance « **charities** » sont définis par la loi irlandaise comme des organismes fondés dans un but strictement caritatif d'intérêt général. La jurisprudence a progressivement précisé le champ des activités des «charities».

Le statut caritatif est **délivré** par l'administration fiscale (*Revenue*) après examen du projet d'acte constitutif. A cet égard, l'administration fiscale publie chaque année la liste des organismes agréés en Irlande.

La liste complète la plus récente peut être consultée, voir fichier Excel disponible en ligne : [lien](#).

Quatre domaines sont visés : la lutte contre la pauvreté, le développement de l'éducation, de la religion et les actions sociales utiles à la collectivité.

Nombre d'associations actives en 2024 : **14 189**

Q1/- Quelles sont les spécificités en matière de fiscalité applicables aux associations et quelles sont les justifications de leur traitement différencié par rapport aux entreprises commerciales ?

Les organismes sont exonérés d'impôt sur les sociétés à raison des bénéfices réalisés exclusivement dans un but conforme aux statuts de l'organisme.

Les revenus provenant des activités commerciales exercées par l'organisme ne sont exonérés que lorsque ces activités servent uniquement à la réalisation de l'objet caritatif principal ou lorsque celles-ci sont réalisées principalement par les bénéficiaires de l'action caritative.

Enfin, les activités commerciales annexes qui ne rentrent pas directement dans la réalisation de l'objectif caritatif principal de l'organisme peuvent néanmoins être exonérées lorsque les bénéfices correspondants sont affectés à la poursuite des autres objectifs d'intérêt général de l'association. Comme la délimitation de ces activités s'avère délicate, l'administration fiscale les examine **au cas par cas** pour en apprécier l'exonération.

Dans le système irlandais, **l'organisme caritatif doit effectuer une demande d'exonération fiscale** par l'intermédiaire d'une démarche en ligne. Le formulaire de demande, connu sous le nom de « *Charities and Sports Bodies e-Applications* », décrit la procédure de demande et indique les pièces justificatives qui doivent être jointes à la demande. Le

³ <https://www.lachambre.be/kvvcr/showpage.cfm?section=qrva&language=fr&cfm=qrvaXml.cfm?legislat=55&dossierID=55-B032-1185-0114-2020202106657.xml>

demandeur doit s'assurer qu'il dispose de systèmes appropriés pour la tenue de comptes et de registres adéquats et, si nécessaire, qu'il est enregistré aux fins de l'impôt à la source et de la TVA.

La procédure de demande d'exonération fiscale est décrite en détail sur le site de Revenue : [lien](#).

Q2/- Quelles sont les réformes des dispositifs relatifs aux dépenses fiscales (réductions ou crédits d'impôts) en faveur des associations menées ces cinq dernières années ?

Modifications apportées au régime en 2013 :

Simplification du régime d'allègement fiscal disponible pour les dons aux organismes de bienfaisance et autres organismes agréés, y compris l'introduction d'un taux d'allègement plafond de 31 %

- Tous les dons sont traités de la même manière (c'est-à-dire que les particuliers qui font leur propre déclaration d'impôt ne pourraient plus demander d'allègement fiscal sur les dons de bienfaisance dans leur déclaration d'impôt mais l'organisme de bienfaisance demande désormais l'allègement fiscal au nom du particulier).
- Un taux d'imposition plafond de 31 % s'applique à tous les dons de bienfaisance (quel que soit le taux d'imposition du contribuable, à 41 % ou à 20 %).
- Une limite annuelle de don de 1 M€ par personne est introduite.
- La restriction relative aux hauts revenus ne s'applique plus aux dons de bienfaisance.

Q3/- Quel est le montant global et la part des dons et legs dans les ressources des associations ?

L'Organisme régulateur « *Charities Regulator* » a publié un rapport sur les legs de bienfaisance [lien](#) ainsi qu'un rapport de comparaison 2019-2022 [lien](#) Selon ces rapports, les associations recevant des dons ont reçu **656 M€** de dons et **80 M€** de legs en 2022.

Les dons en espèces au profit d'organismes ayant le statut d'institution charitable agréée et d'organisme reconnu d'utilité publique (scientifiques, éducatifs ou médicaux...) implanté en Irlande et, depuis le 3 avril 2010, dans un autre Etat membre L'UE, sont susceptibles d'ouvrir droit à certains avantages fiscaux. Ces avantages sont accordés quel que soit le lieu d'exercice de l'activité des organismes (territoire national ou étranger sans restriction particulière).

Les versements en espèces doivent être d'un montant minimal de 250 € pour chaque organisme agréé ou reconnu, le plafond étant fixé à 1M€

Les dons effectués par les particuliers salariés au profit de ces organismes ne sont pas déductibles de leur revenu imposable. Toutefois, les sommes versées sont réputées provenir de revenus ayant déjà subi l'impôt sur le revenu. L'organisme bénéficiaire du don peut demander à l'administration fiscale le reversement de cet impôt et recevoir ainsi le montant du don augmenté de l'impôt calculé sur le don.

S'agissant **des personnes physiques** exerçant des professions indépendantes, les dons sont déductibles de leur revenu imposable, sans limite.

Dans les deux cas, le montant de l'avantage est plafonné à 10 % du revenu imposable du contribuable lorsque ce dernier a des liens privilégiés avec ces organismes reconnus d'utilité publique.

Un organisme agréé peut demander un allègement fiscal de 31 % sur le don. Il reçoit le montant brut, net de l'impôt déduit au taux spécifié.

Si une personne physique autorise l'organisme de bienfaisance à demander cet allègement, elle ne pourra pas demander le remboursement de la même taxe.

Les dons effectués **par une personne morale** au profit d'un organisme agréé ou reconnu sont déductibles du résultat imposable sans limite.

Legs

Sont exonérées de droits de succession les institutions caritatives, à raison des legs consentis à condition que les biens transmis soient réellement affectés à des fins charitables ou d'intérêt général.

Q4/- Quelle est l'évolution du montant des dépenses fiscales en faveur des associations depuis 2015 ? Merci de bien vouloir renseigner le tableau ci-dessous en fonction des données disponibles. Quelle part les dépenses fiscales en faveur des associations représentent-elles par rapport au coût total des dépenses fiscales en 2025

Revenue met à disposition le document [Cost of Tax Expenditures](#) qui comprend certaines données historiques depuis 2008 et le rapport [Tax Expenditures in Ireland – 2024 Report](#), qui recense le coût des dépenses fiscales en général et les dispositifs fiscaux relatifs aux associations en Irlande.

Q5/- Pourriez-vous nous lister les types de dépenses fiscales (réductions ou crédits d'impôts) relatives aux associations, en décrivant en quelques lignes, pour chaque dispositif de dépense fiscale, l'objectif de politique publique visé, l'impôt

sur lequel porte la dépense fiscale, le type de bénéficiaire concerné (ménage, entreprises), le chiffrage du coût de la dépense fiscale pour 2025 et le cadre juridique applicable ?

Les organismes de bienfaisance bénéficient d'exonérations fiscales suivantes :

- impôt sur le revenu : articles 207 et 208 TCA (Tax Consolidation Act de 1997)
- impôt sur les sociétés : articles 76 et 78 TCA
- impôt sur les plus-values : article 609 TCA
- impôt sur la retenue des intérêts sur les dépôts : article 266 TCA
- impôt sur les acquisitions de capitaux :
- Articles 17, 22 et 76 de la loi de 2003 sur la consolidation de l'impôt sur les acquisitions de capitaux
- droit de timbre (sur un transfert ou une location de terrain) : Article 82 de la loi de 1999 sur la consolidation des droits de timbre
- retenue à la source sur les services professionnels : Article 520 de la loi de 1997 sur la consolidation fiscale

Les autres règles concernant les organismes de bienfaisance sont les suivantes :

- Retenue à la source sur les dividendes (DWT) : prévue dans la partie 6, chapitre 8A de la TCA. Toutefois, dans certaines circonstances, la DWT ne doit pas être déduite des distributions aux organismes de bienfaisance.
- Taxe foncière locale : en vertu des sections 7 et 7A de la loi de 2012 sur les finances (taxe foncière locale), les propriétés résidentielles de certaines fiducies caritatives peuvent, dans des circonstances spécifiques définies, être exonérées de la taxe foncière locale.
- PAYE/PRSI/USC : Les organismes de bienfaisance qui sont des employeurs doivent appliquer le système PAYE lorsqu'ils versent des émoluments à leurs employés et sont traités de la même manière que tout autre employeur.
- TVA : Bien qu'il n'y ait pas d'exonération générale de TVA pour les organismes de bienfaisance, certaines réductions de TVA peuvent s'appliquer à ces derniers.

Q6/-L'administration fiscale a-t-elle de la visibilité sur les associations bénéficiaires de dons donnant lieu à dépenses fiscales ? Si oui, quelles sont les bases de données lui permettant de disposer de cette information ?

Cf. Q3.

Q7/ Les dons défiscalisés faits aux associations font-ils l'objet de contrôles de la part de l'administration fiscale ? Si oui, quels sont les contrôles réalisés et vous paraissent-ils suffisants ? Quelles sont les sanctions prévues en cas de réductions ou crédits d'impôt indûment obtenus ?

L'exonération fiscale des organismes de bienfaisance sera retirée lorsqu'un organisme de bienfaisance :

- est en cours de liquidation
- est en cours de dissolution
- n'est plus enregistré auprès de l'Autorité de réglementation des organismes de bienfaisance ou
- est une société à responsabilité limitée qui a été dissoute par le Bureau d'enregistrement des sociétés (CRO).

L'administration fiscale émettra une confirmation écrite du retrait de l'exonération fiscale.

Un organisme qui se voit refuser l'exonération fiscale pour activités caritatives, ou une organisation caritative dont l'exonération est retirée, a le droit de faire appel de cette décision auprès de la Commission des recours fiscaux. Toutefois, avant qu'un recours puisse être entendu, il doit être prouvé que l'organisme qui demande l'exonération ou l'organisation caritative qui demande le rétablissement de son exonération fiscale, selon le cas, a été soumis à une charge fiscale.

L'administration fiscale a constaté que certains organismes bénéficiant d'une exonération fiscale pour les organismes caritatifs peuvent ne pas être pleinement conscients de leurs obligations concernant le fonctionnement du système d'impôt à la source pour les employés. Comme indiqué ci-dessus, les exonérations de l'impôt sur le revenu en vertu de l'article 207 ou 208 de la TCA n'affectent pas les obligations PAYE, PRSI ou USC d'un organisme ou d'une fiducie en sa qualité d'employeur. Un organisme de bienfaisance peut faire l'objet d'une intervention de la part du Revenu de la même manière que tout autre organisme. Revenu peut retirer l'exonération fiscale accordée aux organismes de bienfaisance s'il est convaincu que l'organisme de bienfaisance n'y a plus droit. Dans ce cas, l'exonération sera retirée à compter de la date à laquelle il a été établi que l'organisme de bienfaisance n'était plus éligible (article 208B (7) TCA). Nonobstant toute obligation concernant la confidentialité des informations relatives aux contribuables en vertu de l'article 851A TCA ou d'autres lois, le fisc informera l'organisme de réglementation des organismes de bienfaisance des cas où l'exonération est retirée (article 208B(8) TCA).

Q8/ Le contribuable a-t-il les moyens d'orienter la dépense publique en faveur des associations (exemple du gift aid au Royaume-Uni) ?

Il n'existe pas de dispositif similaire au *Gift Aid* britannique en Irlande.

3. Royaume-Uni

Éléments locaux de contexte du pays questionné :

Définition juridique d'une association/ fondation :

Les œuvres de bienfaisance sont définies par la loi britannique comme des organismes fondés dans un but strictement charitable d'intérêt général. La jurisprudence a progressivement précisé le champ des activités des « charities ».

Une « charity » doit avoir des « objectifs caritatifs » qui aident le public. Les objectifs caritatifs comprennent les éléments qui contribuent à :

- Lutter contre la pauvreté
- L'éducation
- La religion
- La santé
- Sauver des vies
- Le développement de la citoyenneté ou de la communauté
- Les arts
- Le sport amateur
- Les droits de l'homme
- L'harmonie religieuse ou raciale
- La protection de l'environnement
- Le bien-être des animaux
- L'efficacité des forces armées, de la police, des pompiers ou des services d'ambulance

Le statut caritatif est **délivré** par une **commission**, la « Charity Commission » après examen du projet d'acte constitutif et avis de l'administration fiscale.

Il existe au Royaume-Uni un registre des « charities » disponible en ligne : [lien](#).

Nombre d'associations actives 2023 : **168 850**

Q1/- Quelles sont les spécificités en matière de fiscalité applicable aux associations et quelles sont les justifications de leur traitement différencié par rapport aux entreprises commerciales ?

Les organismes de bienfaisance sont exonérés d'impôt sur la plupart des revenus et gains **s'ils sont utilisés à des fins caritatives** - les « dépenses caritatives ».

Cela inclut l'impôt :

- sur les donations,
- sur les bénéfices commerciaux,
- sur les revenus locatifs ou de placement, par exemple les intérêts bancaires,
- sur les plus-values réalisées suite à une vente ou « cession » d'un actif, comme un bien immobilier ou des actions
- ainsi que les taxes acquittées lors de l'achat d'un bien immobilier.

Les organismes de bienfaisance sont exonérés **d'impôt sur les sociétés** à raison des bénéfices réalisés exclusivement **dans un but conforme aux statuts** de l'organisme.

Pour bénéficier de l'exonération, l'organisme de bienfaisance doit être :

- basé au Royaume-Uni,
- établi uniquement à des fins caritatives,
- enregistré auprès de la Charity Commission ou d'un autre organisme de réglementation,
- dirigé par des « personnes compétentes et appropriées »
- reconnu par HM Revenue and Customs (HMRC).

Les revenus provenant de la **simple gestion** du patrimoine mobilier ou immobilier d'un organisme de bienfaisance sont exonérés s'ils sont directement réinvestis dans l'organisation.

Les revenus provenant des **activités à but lucratif** exercées par l'organisme ne sont exonérés que lorsque ces activités sont destinées à la réalisation de l'objet caritatif principal ou sont réalisées par les bénéficiaires de l'action caritative.

A cet égard, les bénéfices réalisés lors de ventes de charité, de foires, de défilés, de carnavals et d'autres manifestations similaires (à but lucratif) organisés dans un but de bienfaisance ne sont exonérés que lorsque les conditions suivantes sont réunies :

- l'organisme ne doit pas exercer, par ailleurs, d'activité commerciale régulière,
- les ventes réalisées lors de ces manifestations ne doivent pas entrer en concurrence avec d'autres activités commerciales,
- les activités doivent être exercées dans la pleine conscience du public que tout bénéfice est consacré à l'œuvre de bienfaisance,
- les bénéfices doivent être effectivement affectés à un tel but.

Les activités commerciales annexes qui ne rentrent pas directement dans la réalisation de l'objectif caritatif principal de l'organisme de bienfaisance peuvent néanmoins être exonérées lorsque les bénéfices correspondants sont affectés à la poursuite des autres objectifs d'intérêt général de l'organisme.

Ces activités commerciales annexes ne doivent pas dépasser :

- 8 000 £ si les revenus totaux de la charity sont inférieurs à 32 000 £,
- 25 % des revenus totaux de la charity si ceux-ci sont compris entre 32 001 £ et 320 000 £,
- 80 000 £ si les revenus totaux de la charity excèdent 320 000 £.

L'organisme de bienfaisance n'est pas exonéré de TVA lorsqu'il exerce une activité commerciale, mais il peut bénéficier de certains allègements de TVA.

Si les revenus commerciaux de l'organisme de bienfaisance dépassent le seuil d'immatriculation à la TVA, il doit s'immatriculer à la TVA.

Q2/- Quelles sont les réformes des dispositifs relatifs aux dépenses fiscales (réductions ou crédits d'impôts) en faveur des associations menées ces cinq dernières années ?

Modifications apportées par le Spring budget 2023 :

Les allègements fiscaux britanniques accordés aux organismes caritatifs non britanniques et à leurs donateurs sont supprimés. Les organismes de bienfaisance étrangers qui remplissaient les conditions requises pour bénéficier d'un allègement au 15 mars 2023 pouvaient continuer à demander un allègement jusqu'en avril 2024.

Q3/- Quel est le montant global et la part des dons et legs dans les ressources des associations ?

Dons effectués par des personnes physiques

Dons financiers

Les dons en argent effectués au profit d'un organisme de bienfaisance domicilié au Royaume-Uni sont susceptibles d'ouvrir droit à certains avantages fiscaux dans le cadre de deux régimes distincts.

Dans le premier régime, les dons **en argent** effectués par une personne physique au profit d'un organisme de bienfaisance ne sont pas déductibles du revenu imposable du donateur. Toutefois, les sommes versées sont réputées provenir de revenus ayant déjà subi l'impôt sur le revenu au taux de base (20 %). L'organisme bénéficiaire du don peut demander à l'administration fiscale le reversement de cet impôt et recevoir ainsi le montant du don augmenté de l'impôt calculé au taux de 20 % sur 100/80 du don.

Faire un don par le biais du « Gift Aid » signifie que les organismes de bienfaisance et les clubs sportifs amateurs locaux (CASC) peuvent réclamer 25 pences supplémentaires pour chaque livre sterling donnée. Ainsi, un don de 100 £ permet à l'organisme bénéficiaire de recevoir 125 £ (100 £ versé par le donateur et 25 £ d'impôt remboursé par l'Etat). Ce régime ne s'applique que si le donateur est imposable.

Lorsque le donateur est soumis au taux de 20 % du barème de l'impôt sur le revenu, aucun avantage ne lui est accordé à ce titre. En revanche, si le donateur est soumis au taux de 40 % ou de 45 %, l'organisme bénéficiaire continue à percevoir de l'administration 20 % de 100/80 du don, mais le donateur bénéficie aussi d'une réduction d'impôt égale à 25 % ((taux de 40 % – taux de base 20 %) x 100/80) du montant du don brut en cas de donateur soumis au taux de 40 % ou à 31,25 % s'il est au taux de 45 % ((taux de 45 % – taux de base 20 %) x 100/80).

Les dons en fraction de la rémunération. Les salariés peuvent affecter, en franchise d'impôt sur le revenu, une partie de leur rémunération à un organisme de bienfaisance, par prélèvements automatiques à la source effectués par l'employeur, sans limite. Ce second régime est cumulable avec le précédent. De plus, l'Etat verse à l'organisme de bienfaisance un complément égal à 10 % du don effectué par le salarié.

Dons de biens

En cas de dons de terrains, immeubles et titres, le contribuable n'a pas à constater de plus-values et il peut déduire de son revenu taxable la valeur de marché du bien, ou la perte constatée si le bien est cédé à une valeur inférieure à celle du marché.

Dons effectués par des personnes morales

Les dons en argent effectués par une personne morale au profit d'un organisme de bienfaisance sont déductibles du résultat imposable sans limite.

En revanche, la déduction des dons en nature fait l'objet des restrictions suivantes :

- les dons d'équipements (immobilisations) donnent droit à la déduction des amortissements restant à courir l'année du don ;
- concernant les dons de marchandises (produites ou fabriquées par l'entreprise), c'est le coût total des produits donnés par l'entreprise qui est admis en déduction du résultat imposable ;
- concernant les dons de terrains, immeubles et titres, l'entreprise n'a pas à constater de plus-values et elle peut déduire de son résultat la valeur de marché du bien ou la perte constatée si le bien est cédé à une valeur inférieure à celle du marché.

Legs

Sont expressément exonérés des droits de succession :

(...)

- les legs au profit des partis politiques, des associations de bienfaisance et de certaines institutions ou collectivités (musées, universités, collectivités locales, ministères, galeries d'art gérées par les collectivités locales ou les universités...) ;
- les legs de certains biens (monuments historiques, objets d'art) effectués au profit d'organismes à but non lucratif, sur agrément du ministère des finances.

En 2023, 55% de la population britannique a réalisé des dons à destination des organismes de bienfaisance. Ce taux atteint 80% chez la population âgée de plus de 75 ans. Le montant moyen de don par mois s'élève à 29£.

Selon les dernières estimations, le montant total des dons s'élevait à plus de 13Md£ en 2023.

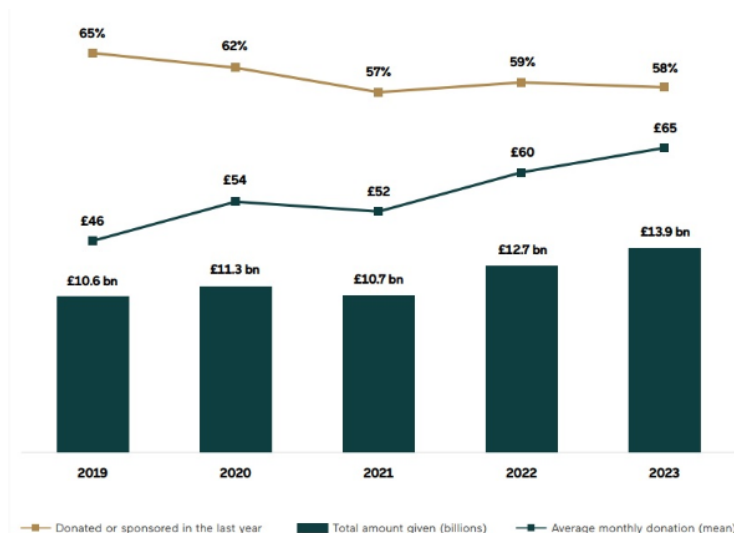


Tableau 1 : Montants des dons aux « charities » au Royaume-Uni, source : Charities Aid Foundation

Q4/- Quelle est l'évolution du montant des dépenses fiscales en faveur des associations depuis 2015 ? Merci de bien vouloir renseigner le tableau ci-dessous en fonction des données disponibles. Quelle part les dépenses fiscales en faveur des associations représentent-elles par rapport au coût total des dépenses fiscales en 2025

Pour l'année fiscale se terminant en avril 2024 (année fiscale au Royaume-Uni court d'avril N à avril N+1), les allègements fiscaux pour les organismes de bienfaisance et leurs donateurs se sont élevés à un plus de **6 Md£** selon HMRC, soit une augmentation de 3 % par rapport à l'année précédente.

Les estimations pour certaines dépenses fiscales parmi les plus importantes sont les suivantes :

- 2,56 Md£ d'allègement des impôts fonciers non résidentiels (taxes professionnelles, en hausse de 6 % par rapport à l'année fiscale précédente)
- 1,6 Md£ de dons versés à des organismes de bienfaisance « Gift Aid » au taux de base de l'impôt sur le revenu (aucun changement par rapport à l'année fiscale précédente)
- 750 M£ d'allègements de l'impôt sur les successions pour les dons (aucun changement par rapport à l'année fiscale précédente)
- 690 M£ d'allègements au taux supérieur - allègements aux taux d'imposition plus élevés sur les dons des particuliers (en hausse de 1 % par rapport à l'année fiscale précédente)

Plus de 1,3 million de personnes ont déclaré un don sur leur déclaration d'impôt sur le revenu pour l'année fiscale se terminant en avril 2023, soit environ 1 % de plus que l'année précédente. Elles ont déclaré un peu moins de 4 Md£ de dons de toutes sortes, soit 3 % de moins que l'année précédente.

Q5/- Pourriez-vous nous lister les types de dépenses fiscales (réductions ou crédits d'impôts) relatives aux associations, en décrivant en quelques lignes, pour chaque dispositif de dépense fiscale, l'objectif de politique publique visé, l'impôt sur lequel porte la dépense fiscale, le type de bénéficiaire concerné (ménage, entreprises), le chiffrage du coût de la dépense fiscale pour 2025 et le cadre juridique applicable ?

Cf Question 1.

Q6/-L'administration fiscale a-t-elle de la visibilité sur les associations bénéficiaires de dons donnant lieu à dépenses fiscales ? Si oui, quelles sont les bases de données lui permettant de disposer de cette information ?

HMRC dispose de cette information grâce aux données déclarées par les usagers dans leurs déclarations.

Les analyses statistiques générales sont disponibles sur le site [statista.com](https://www.statista.com) et retracent par exemple les charities bénéficiaires des revenus le plus importants. *Nuffield Health* est cité en 2024 comme étant un organisme ayant perçu les revenus les plus élevés au Royaume-Uni, suivi par *Save the Children International*.

Q7/ Les dons défiscalisés faits aux associations font-ils l'objet de contrôles de la part de l'administration fiscale ? Si oui, quels sont les contrôles réalisés et vous paraissent-ils suffisants ? Quelles sont les sanctions prévues en cas de réductions ou crédits d'impôt indûment obtenus ?

Le civisme fiscal lié aux avantages fiscaux accordés aux organismes de bienfaisance est une priorité de HMRC. En 2023, l'administration fiscale et douanière britannique a organisé une consultation publique sur la conformité fiscale des organismes de bienfaisance. Elle a fait suite au constat de HMRC d'une augmentation du nombre des cas de fraude fiscale liée aux dons caritatifs ainsi qu'au nombre plus élevé d'affaires portées devant les tribunaux civils ou pénaux.

L'objectif de cette consultation était d'évaluer l'impact potentiel des changements proposés dans le secteur caritatif afin d'assurer un respect accru des règles fiscales. Les problèmes identifiés concernent notamment les donateurs tirant un avantage financier indu de leurs contributions ou l'utilisation abusive des règles d'investissement des organismes de bienfaisance.

Un **guide** présentant les règles fiscales a été mis à jour afin de préciser les nouvelles règles, d'en définir les termes et d'expliquer ce qui est attendu des organismes de bienfaisance et des donateurs pour s'y conformer. Un programme d'éducation à court terme et une campagne de communication ont également été annoncés.

Un projet de loi doit être proposé en 2025 qui devra notamment renforcer les sanctions.

Q8/ Le contribuable a-t-il les moyens d'orienter la dépense publique en faveur des associations (exemple du gift aid au Royaume-Uni) ?

Gift Aid cf. plus haut.

4. Canada

Éléments locaux de contexte du pays questionné (définition juridique d'une association et une fondation, principes définissant les associations, nombre d'associations actives) :

Les catégories de structures concernées au Canada sont les organismes de bienfaisance enregistrés et les organismes sans but lucratif (OSBL). Les associations ou les fondations peuvent juridiquement appartenir à l'une ou l'autre de ces catégories en fonction de leurs caractéristiques propres, mais il peut aussi s'agir de sociétés.

Sur le plan juridique, la création d'un OSBL est régie par la Loi canadienne sur les organisations à but non lucratif⁴ au niveau fédéral, mais un tel organisme peut aussi être créé sous l'une des lois provinciales⁵. Ils peuvent ou non être pourvu de la personnalité morale (sous certaines lois provinciales, c'est obligatoire). Les obligations varient en fonction de la législation.

La création d'un organisme de bienfaisance enregistré dépend de son enregistrement par l'Autorité du revenu du Canada, qui est régie essentiellement par l'article 149.1 de la loi sur l'impôt sur le revenu du Canada⁶. Il peut juridiquement s'agir notamment d'une société (personne morale) ou d'une fiducie.

Du point de vue fiscal, un donataire reconnu est un organisme qui peut remettre des reçus officiels pour des dons que lui font des particuliers, des sociétés et des organismes de bienfaisance enregistrés. Ce statut recoupe notamment les entités suivantes :

- Un organisme de bienfaisance enregistré
- Une association canadienne enregistrée de sport amateur
- Une organisation journalistique enregistrée
- Une société d'habitation située au Canada créée uniquement dans le but de fournir des logements à loyer modique aux personnes âgées, laquelle est enregistrée
- Une municipalité canadienne enregistrée
- Une municipalité ou un organisme public remplissant une fonction gouvernementale au Canada, lesquels sont enregistrés
- Une université située à l'étranger, dont la population étudiante inclut généralement des étudiants du Canada, laquelle est enregistrée
- Un organisme de bienfaisance situé à l'étranger qui a reçu un don de Sa Majesté du chef du Canada par le passé, lequel est enregistré
- Sa Majesté du chef du Canada, d'une province, ou d'un territoire
- L'Organisation des Nations Unies et ses organismes

Les organismes de bienfaisance enregistrés et les organismes sans but lucratif (OSBL) sont tous les deux exploités sans but lucratif. Toutefois, ils ne sont pas identiques.

Sujet	Organisme de bienfaisance enregistré	OSBL
Fins	Doit être établi et exploité exclusivement à des fins de bienfaisance	Peut être exploité aux fins du bien-être collectif, des améliorations locales, des loisirs, des sports, du divertissement ou de toute autre activité non lucrative Ne peut pas être exploité exclusivement à des fins de bienfaisance
Enregistrement	Doit présenter une demande à l'ARC et obtenir son enregistrement aux fins de bienfaisance	N'a pas à passer par un processus d'enregistrement pour être exonéré de l'impôt sur le revenu
Numéro d'enregistrement à titre d'organisme de bienfaisance	Reçoit un numéro d'enregistrement après que l'ARC ait approuvé son enregistrement	Ne reçoit pas de numéro d'enregistrement aux fins de bienfaisance
Reçus aux fins d'impôt	Peut remettre des reçus officiels de dons aux fins de l'impôt sur le revenu	Ne peut pas remettre de reçus officiels de dons aux fins de l'impôt sur le revenu
Exigences liées aux dépenses (contingent des versements)	Doit consacrer un montant minimal à ses activités de bienfaisance ou faire des dons à des donataires reconnus	N'a pas d'exigences liées aux dépenses
Désignation	Est désigné par l'ARC comme une œuvre de bienfaisance, une fondation publique ou une fondation privée	Ne reçoit pas de désignation
Déclarations	Doit produire une déclaration de renseignements annuelle (formulaire T3010) dans les six mois de la fin de son exercice	Peut devoir produire une déclaration T2 (s'il est constitué en personne morale) ou une déclaration de renseignements (formulaire

⁴ [Loi canadienne sur les organisations à but non lucratif L.C. 2009, ch. 23](#)

⁵ Par exemple, la [loi de 2010 sur les OSBL de l'Ontario](#), ou le livre III de la [Loi sur les compagnies du Québec](#).

⁶ [Loi de l'impôt sur le revenu \(L.R.C. \(1985\)\)](#)

		T1044), ou les deux, dans les six mois de la fin de son exercice
Avantages personnels aux membres	Ne peut pas utiliser ses revenus pour donner des avantages personnels à ses membres	Ne peut pas utiliser ses revenus pour donner des avantages personnels à ses membres
Exonération d'impôt	Est exonéré de l'impôt sur le revenu	Est habituellement exonéré de l'impôt sur le revenu Peut devoir payer de l'impôt sur ses revenus de propriété ou ses gains en capital
TPS/TVH ⁷	Doit habituellement payer la TPS/TVH sur les achats Peut demander un remboursement partiel de la TPS/TVH payée sur les achats admissibles Effectue des fournitures qui sont pour la plupart exonérées Calcule la taxe nette en utilisant le calcul de la taxe nette pour les organismes de bienfaisance	Doit payer la TPS/TVH sur les achats Peut demander un remboursement partiel de la TPS/TVH payée sur les achats admissibles, seulement s'il reçoit un financement important du gouvernement Doit payer les taxes sur plusieurs fournitures effectuées Calcule la taxe nette de la façon habituelle

Source : [Quelle est la différence entre un organisme de bienfaisance enregistré et un organisme sans but lucratif ? - Canada.ca](#)

Pour être admissible à l'enregistrement à titre d'organisme de bienfaisance, un organisme doit être :

- Établi au Canada ;
- Ses fins doivent relever exclusivement de la bienfaisance ;
- Ses activités doivent appuyer ses fins.

Un organisme doit également être en mesure de démontrer que ses fins et ses activités bénéficieront au public et respecteront les politiques publiques. Cela signifie qu'il ne pourrait pas, par exemple, être exploité pour fournir un avantage à des personnes en particulier, comme ses membres, ou encore pour faire un profit⁸.

Concernant leurs obligations juridiques, les organismes de bienfaisance doivent remplir une déclaration annuelle (formulaire T3010) auprès de l'Agence du revenu du Canada (ARC), détaillant leurs activités et leurs finances. Cela assure la transparence et la responsabilité dans l'utilisation des fonds.

* * *

En 2021, au Canada, il y a plus de **135 000**⁹ organismes de bienfaisance et sans but lucratif (OSBL). Parmi ces OSBL, en 2022, il y avait 85 955 organismes de bienfaisances enregistrés (dont 74 544 œuvres de bienfaisance, 6 549 fondations privées ; 4 862 fondations publiques)¹⁰.

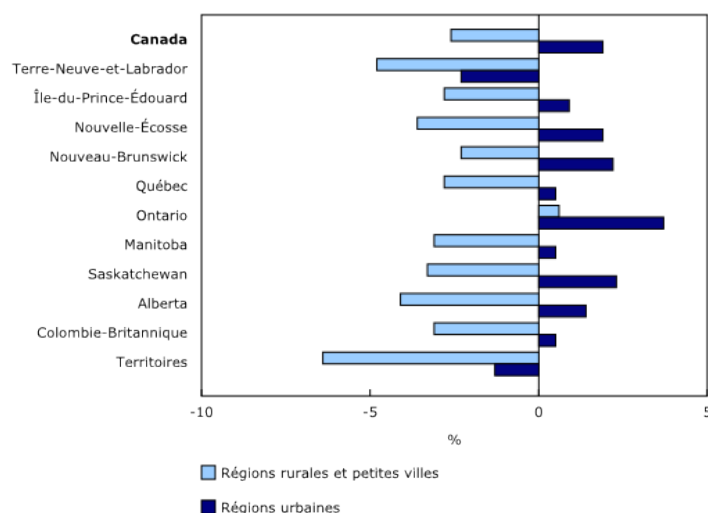
Les OSBL employaient plus de 3 500 000 personnes en 2021, en baisse de 0,8% par rapport à 2020. 87,4% des emplois se situaient dans les villes et zone urbaines contre 12,6% en zones rurales et périphériques. Le gouvernement fédéral canadien également constate un recul du tissu associatif au sein des zones rurales de presque toutes les provinces canadiennes.

⁷ Taxe sur les produits et services (TPS) et taxe de vente harmonisée (TVH) ([TPS/TVH pour les entreprises - Canada.ca](#)).

⁸ [Rapport sur le Programme des organismes de bienfaisance 2021 à 2022 - Canada.ca](#)

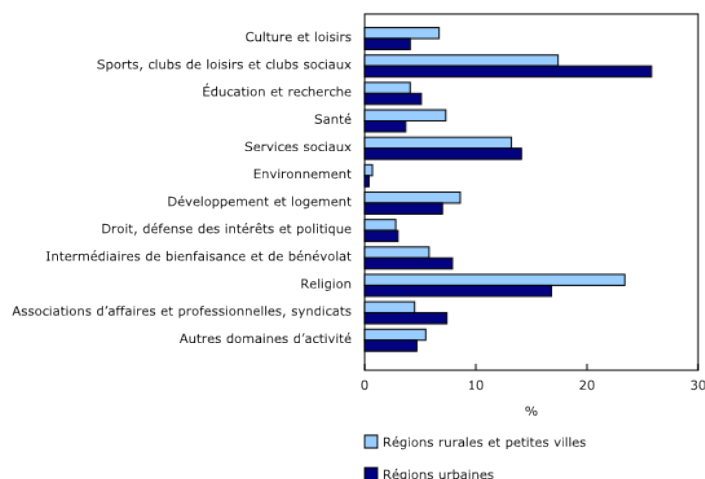
⁹ [Statistique Canada — Organismes sans but lucratif dans les régions rurales et petites villes du Canada, 2021](#)

¹⁰ [Report on the Charities Program 2022 to 2023 - Canada.ca](#)



Graphique n° 1 - Variation annuelle du nombre d'organismes sans but lucratif actifs au Canada, selon la province et le territoire ainsi que selon les régions rurales et petites villes et les régions urbaines, 2020 à 2021. Source : Statistique Canada.

Les organismes à but non lucratif sont majoritairement sur les thématiques du sport, clubs de loisirs et clubs sociaux (25,8%) pour les régions urbaines et religieux (23,4%) pour les zones rurales. La répartition thématique de ces clubs se décline comme suit :



Graphique n° 2 - Répartition des organismes sans but lucratif actifs au Canada, selon le groupe d'activité de la Classification internationale des organismes sans but lucratif et selon les régions rurales et petites villes et les régions urbaines, 2021. Source : Statistique Canada.

Les revenus des OSBL actifs au Canada se sont chiffrés à près de 328,0 Md CAD en 2021, en hausse de 8,2 % par rapport à 2020 (303,1 Md CAD)¹¹.

* * *

Il n'existe pas d'impôt sur les successions en tant que tel au Canada : le défunt est réputé avoir cédé tous ses biens à leur valeur de marché immédiatement avant son décès, et les plus-values en découlant sont taxées à l'impôt sur le revenu (avec toutefois des exonérations ou aménagements pour les résidences principales et les petites entreprises). Dans ce cadre, les legs caritatifs peuvent être éligibles au crédit d'impôt sur le revenu pour don de bienfaisance.

Le leg doit être spécifié dans le testament. Un reçu officiel de dons pour la valeur totale du legs sera délivré pour la succession. Les crédits d'impôt réduiront également le montant à payer pour la dernière déclaration d'impôts¹².

Un legs caritatif peut être un don en espèces ou d'une autre nature¹³.

¹¹ [Le Quotidien — Organismes sans but lucratif dans les régions rurales et petites villes du Canada, 2021](#)

¹² [fr-charitable-bequests.ashx](#)

¹³ [Conséquences fiscales du legs caritatif | BDO Canada](#)

De plus, depuis 2015, les successions assujetties à l'imposition à taux progressifs (SAIP) est devenue un outil de planification successorale important au Canada : dans ce cadre, une succession qui n'est pas liquidée peut, sous certaines conditions, être considérée comme une entité distincte assujettie à l'impôt selon le barème progressif pendant une durée de 36 mois après le décès. Elle bénéficie de ce traitement fiscal jusqu'à sa liquidation (sous 36 mois) ou, à défaut, jusqu'à sa transformation en fiducie testamentaire (soumise alors à un taux fixe de 33 %)¹⁴.

Q1/- Quelles sont les spécificités en matière de fiscalité applicable aux associations et quelles sont les justifications de leur traitement différencié par rapport aux entreprises commerciales ?

Au Canada, les organismes de bienfaisance bénéficient d'un traitement fiscal spécifique qui diffère de celui des entreprises commerciales. Voici quelques spécificités et justifications de ce traitement différencié :

1. **Exonération d'impôt** : Les organismes de bienfaisance enregistrés sont généralement exonérés de l'impôt sur le revenu sur leurs revenus de bienfaisance. Cela permet de maximiser les fonds disponibles pour leurs activités caritatives.
2. **Délivrance de reçus officiels de dons** : Les organismes de bienfaisance enregistrés peuvent délivrer des reçus officiels de dons, permettant aux donateurs de bénéficier de crédits d'impôt pour leurs contributions. Cela encourage les dons et soutient financièrement les activités caritatives.
3. **Remboursement de la TPS/TVH** : Les organismes de bienfaisance peuvent demander un remboursement de la TPS/TVH payée sur leurs achats, ce qui réduit leurs coûts opérationnels.

Le traitement différencié des organismes de bienfaisance est justifié principalement par la **contribution de ces derniers au bien-être social** en fournissant des services essentiels et en soutenant des causes considérées par le gouvernement comme importantes, et à cette fin, à **encourager les dons**.

Q2/- Quelles sont les réformes des dispositifs relatifs aux dépenses fiscales (réductions ou crédits d'impôts) en faveur des associations menées ces cinq dernières années ?

Dans les cinq dernières années, il n'y a pas eu de réformes majeures spécifiquement axées sur les dépenses fiscales en faveur des organismes de bienfaisance au Canada.

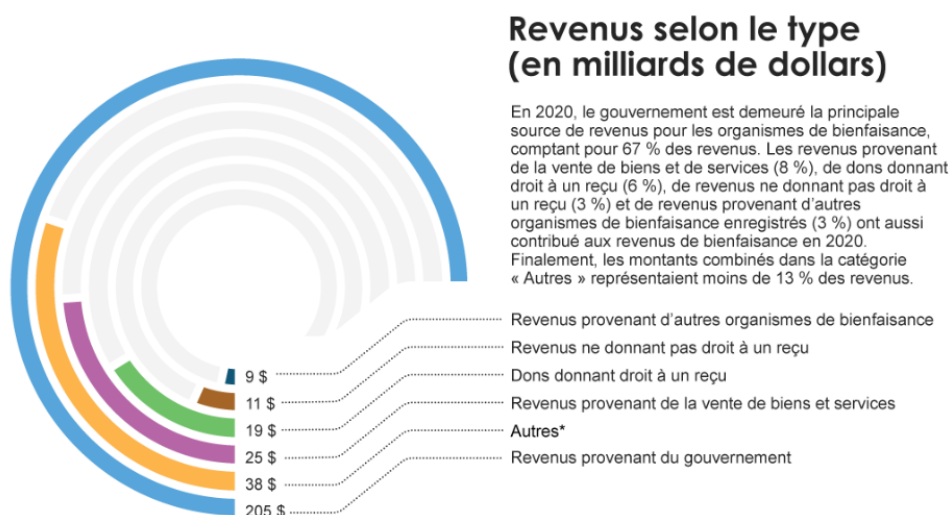
Toutefois, certaines initiatives plus larges¹⁵ témoignent d'un effort de soutien du secteur caritatif. Ainsi, la proposition de budget 2024 de l'Etat fédéral canadien témoigne d'une reconnaissance accrue du secteur à but non lucratif et des organismes de bienfaisance, avec des engagements en matière de crédit d'impôt pour personnes handicapées, d'éducation financière, de stratégie nationale de bénévolat et de logement.

3/- Quel est le montant global et la part des dons et legs dans les ressources des associations ?

En 2020, les ressources des organismes de bienfaisance enregistrés auprès de l'Agence Revenu Canada (ARC) étaient en majorité issues du gouvernement fédéral, des provinces et de toute autre collectivité (67% - 205 Md CAD). Les dons, donnant droit ou non à un reçu, représentaient 9% des ressources (30 Md CAD).

¹⁴ [ARC – Guide des fiducies 2024](#)

¹⁵ [Budget 2024: Will a heightened recognition of nonprofits & charities clear a path toward foundational sector reforms? | Imagine Canada](#)



*par exemple, recettes provenant des intérêts et des investissements, de la cession de biens et de la location de terrains et d'immeubles

Remarque : Ces chiffres sont tirés du formulaire T3010, Déclaration de renseignements des organismes de bienfaisance enregistrés, soumis par les organismes de bienfaisance enregistrés pour l'année civile 2020 (renseignements autodéclarés).

Les revenus provenant du gouvernement sont composés de subventions, de dépenses fiscales (voir Q4/) et d'autres transferts. Les différents échelons gouvernementaux (fédéraux, provinciaux et locaux) soutiennent le secteur caritatif au moyen de subventions.

Parmi les subventions fédérales, le Budget principal des dépenses pour l'exercice 2024-2025¹⁶ détaille de nombreuses subventions en faveur de ces structures. Par exemple, pour la période 2023-2024 :

- 113 M CAN : Contributions à des organismes sans but lucratif, à but lucratif, et autochtones, et aux gouvernements municipaux, provinciaux et territoriaux pour l'apprentissage, l'alphabétisation et l'acquisition de compétences essentielles pour les adultes ;
- 92 M CAN : Contributions à des organismes sans but lucratif, à but lucratif, et autochtones, à des organismes et instituts de recherche et aux gouvernements municipaux, provinciaux et territoriaux pour aider les jeunes Canadiens à acquérir une expérience de travail et de vie tout en soutenant le service aux collectivités ;
- 83 M CAN : Contributions à des organismes à but non lucratif afin d'appuyer le développement et la prestation de services continus de prévention et d'intervention précoce qui visent à diminuer les problèmes de santé et de développement de jeunes enfants vulnérables au Canada

Par ailleurs, les dons de service (« *du temps, des compétences et des efforts* »¹⁷), que ce soit par des particuliers ou des entreprises, ne donnent pas droit à un reçu¹⁸. Par exception toutefois, si un organisme de bienfaisance verse un montant à un fournisseur de services pour des services rendus et que le fournisseur décide ensuite de lui faire don de ce montant, l'organisme de bienfaisance peut remettre un reçu pour le don en espèces.

Q4/- Quelle est l'évolution du montant des dépenses fiscales en faveur des associations depuis 2015 ? Merci de bien vouloir renseigner le tableau ci-dessous en fonction des données disponibles. Quelle part les dépenses fiscales en faveur des associations représentent-elles par rapport au coût total des dépenses fiscales en 2025 (prév) ?

Le Ministère des finances canadiens publie chaque année¹⁹ un rapport sur les dépenses fiscales traitant de la méthodologie et des objectifs politiques (Partie I) et revenant en détail sur l'ensemble des dépenses fiscales (Partie II).

Le rapport sur les dépenses fiscales fédérales pour 2024²⁰ a été publié le 29 février 2024. Le rapport liste de nombreuses dépenses fiscales visant les organismes de bienfaisance, les dons et d'autres particularités liées au secteur caritatif.

Le tableau ci-dessous présente ces dépenses fiscales. Le rapport fait figurer plus de dépenses que celles listées ci-dessous. Toutefois, le poste n'a gradé que les dépenses dont les chiffres étaient disponibles et/ou significatifs.

Mesures	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025

¹⁶ [Budget des dépenses 2024-2025 - Canada.ca](#)

¹⁷ [Dons de services - Canada.ca](#)

¹⁸ [Réception de dons - Canada.ca](#)

¹⁹ [Rapport sur les dépenses fiscales fédérales - Canada.ca](#)

²⁰ [Rapport sur les dépenses fiscales fédérales : 2024](#)

Crédit d'impôt pour don de bienfaisance	IRP	2 980 M\$	3 060	3 290	3 615	3 620	3 625	3 705	3 805
	FID	30 M\$	30	45	45	45	50	50	50
Déductibilité des dons de bienfaisance	IRP	690 M\$	890	715	1030	990	835	865	870
Exonération de la TPS pour certaines fournitures effectuées par des organismes de bienfaisance et des organismes à but non lucratif	TPS	1 345 M\$	1 405	1 455	1 510	1 640	1 470	1 815	1 885
Exonération des organismes à but non lucratif	IRP IRS	135 M\$	90	50	95	210	255	255	255
Non-imposition des gains en capital sur les dons de titres cotés en bourse	IRP	75 M\$	125	100	130	95	100	105	110
	FID	2 M\$	1	-	2	1	1	2	2
	IRS	85 M\$	220	120	180	85	140	150	155
Remboursement aux organismes de bienfaisance admissibles	TPS	80 M\$	80	75	80	85	90	95	95
Remboursement aux organismes de bienfaisance enregistrés	TPS	320 M\$	335	300	330	375	390	405	420

Source : [Rapport sur les dépenses fiscales fédérales : 2024](#), Ministère des Finances du Canada, 29 février 2024.

Lexique :

- IRP : Impôt sur le revenu des particuliers (excluant les fiducies)
- FID : Impôt sur le revenu des particuliers relativement aux fiducies
- IRS : Impôt sur le revenu des sociétés
- TPS : Taxe sur les produits et services

Q5/- Pourriez-vous nous lister les types de dépenses fiscales (réductions ou crédits d'impôts) relatives aux associations, en décrivant en quelques lignes, pour chaque dispositif de dépense fiscale, l'objectif de politique publique visé, l'impôt sur lequel porte la dépense fiscale, le type de bénéficiaire concerné (ménage, entreprises), le chiffrage du coût de la dépense fiscale pour 2025 et le cadre juridique applicable ?

Comme mentionné ci-dessus dans la Q4/, il existe de nombreuses dépenses fiscales relatives aux associations, aux dons et au secteur caritatif de manière générale. Voici une présentation des principales dépenses fiscales :

Crédit d'impôt pour don de bienfaisance (particuliers)

Le **crédit d'impôt pour don de bienfaisance** est un crédit d'impôt non remboursable sur les dons versés à des organismes de bienfaisance enregistrés, à des associations canadiennes enregistrées de port amateur et à d'autres donateurs reconnus. En 2023, la formule destinée à déterminer le crédit pour les particuliers est liée aux taux d'imposition fédéraux le plus bas, le deuxième plus bas et le plus élevé. Le taux du crédit est de 15 % pour la première tranche de 200 \$ en dons annuels totaux et de 29 % pour la partie des dons annuels totaux qui dépasse 200 \$, sauf dans le cas des donateurs dont le revenu imposable est supérieur à 235 675 \$, ces derniers pouvant demander un crédit d'impôt de 33 % pour la partie des dons annuels totaux dépassant 200 \$.

En général, un donateur peut demander ce crédit à l'égard de dons pouvant représenter jusqu'à concurrence de 75 % de son revenu net (et jusqu'à concurrence de 100 % de son revenu net dans le cas des dons de terres « écosensibles » et de biens culturels ou dans certaines autres circonstances). Le crédit peut être reporté en avant jusqu'à 5 ans (jusqu'à 10 ans dans le cas des terres dites écosensibles).

Impôts ou taxes	Impôt sur le revenu des particuliers (y compris les fiducies)
Bénéficiaires	Donateurs (particuliers)
Type de mesure	Crédit, non remboursable

Coût de la dép. fisc.	2018	2019	2020	2021	2022 (proj.)	2023 (proj.)	2024 (proj.)	2025 (proj.)
Total	3 010 M\$	3 090 M\$	3 335 M\$	3 660 M\$	3 665 M\$	3 670 M\$	3 755 M\$	3 855 M\$

Source : [Rapport sur les dépenses fiscales fédérales : 2024](#), Ministère des Finances du Canada, 29 février 2024.

Déductibilité des dons de bienfaisance (entreprises)

Les dons qu'effectuent des sociétés à des organismes de bienfaisance enregistrés donnent droit à une déduction aux fins du calcul du revenu imposable, sous réserve de certaines limites. De façon générale, une déduction peut être demandée à l'égard de dons pouvant représenter jusqu'à 75 % du revenu imposable de la société. Ce plafond est majoré de 25 % du montant des gains en capital imposables découlant du don de biens, et de 25 % de la reprise de la déduction pour amortissement provenant de tout don d'immobilisations amortissables. Le plafond de revenu net ne s'applique pas à certains dons de biens culturels ou de terres écosensibles.

Les dons qui dépassent le plafond applicable peuvent être reportés en avant jusqu'à 5 ans, à l'exception des dons de terres écosensibles qui peuvent l'être jusqu'à 10 ans.

Impôts ou taxes	Impôt sur le revenu des sociétés
Bénéficiaires	Sociétés donatrices
Type de mesure	Déduction

Coût de la dép. fisc.	2018	2019	2020	2021	2022 (proj.)	2023 (proj.)	2024 (proj.)	2025 (proj.)
Total	690 M\$	890 M\$	715 M\$	1030 M\$	990 M\$	835 M\$	865 M\$	870 M\$

Source : [Rapport sur les dépenses fiscales fédérales : 2024](#), Ministère des Finances du Canada, 29 février 2024.

Remboursement aux organismes de bienfaisance enregistrés

Les organismes de bienfaisance enregistrés en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu et les associations canadiennes enregistrées de sport amateur peuvent demander le remboursement de 50 % de la TPS payée sur les achats liés à la fourniture de services exonérés. Les organismes à but non lucratif qui exploitent un établissement dont la totalité ou une partie sert à fournir des soins en maison de repos ont également droit au remboursement.

Impôts ou taxes	Taxe sur les produits et services
Bénéficiaires	Organismes de bienfaisance enregistrés, associations canadiennes enregistrées de sport amateur et organismes à but non lucratif qui exploitent un établissement dont la totalité ou une partie sert à fournir des soins en maison de repos
Type de mesure	Remboursement

Coût de la dép. fisc.	2018	2019	2020	2021	2022 (proj.)	2023 (proj.)	2024 (proj.)	2025 (proj.)
Total	320 M\$	335 M\$	300 M\$	330 M\$	375 M\$	390 M\$	405 M\$	420 M\$

Source : [Rapport sur les dépenses fiscales fédérales : 2024](#), Ministère des Finances du Canada, 29 février 2024.

Remboursement aux organismes à but non lucratif admissibles

Les organismes à but non lucratif qui reçoivent au moins 40 % de leur financement de gouvernements, de municipalités ou de bandes indiennes sont admissibles au remboursement de 50 % de la TPS payée sur les achats liés à la fourniture de services exonérés.

Impôts ou taxes	Taxe sur les produits et services
Bénéficiaires	Organismes à but non lucratif
Type de mesure	Remboursement

Coût de la dép. fisc.	2018	2019	2020	2021	2022 (proj.)	2023 (proj.)	2024 (proj.)	2025 (proj.)
Total	80 M\$	80 M\$	75 M\$	80 M\$	85 M\$	90 M\$	95 M\$	95 M\$

Source : [Rapport sur les dépenses fiscales fédérales : 2024](#), Ministère des Finances du Canada, 29 février 2024.

Q6/-L'administration fiscale a-t-elle de la visibilité sur les associations bénéficiaires de dons donnant lieu à dépenses fiscales ? Si oui, quelles sont les bases de données lui permettant de disposer de cette information ?

Le gouvernement canadien tient à jour un ensemble de liste des organismes de bienfaisance et d'autres donateurs reconnus donnant droit à un crédit d'impôt sur les dons. Ces listes sont les suivantes²¹ :

²¹ Gouvernement du Canada : [Liste des organismes de bienfaisance et autres donateurs reconnus - Canada.ca](#)

- Organismes de bienfaisance
- Associations canadiennes enregistrées de sport amateur
- Organisations journalistiques enregistrées
- Organismes de bienfaisance enregistrés situés à l'étranger qui ont reçu un don de Sa Majesté du chef du Canada
- Sociétés d'habitation fournissant des logements à loyer modique aux personnes âgées
- Organismes municipaux ou publics qui remplissent des fonctions gouvernementales au Canada
- Municipalités
- Universités situées à l'étranger
- Sa Majesté du chef du Canada, d'une province, ou d'un territoire, et l'Organisation des Nations Unies et ses organismes

La base de données privées *NGOBase* permet de rechercher un ensemble d'organisations caritatives au Canada²². Regroupant 54 150 entités, cette liste n'est toutefois pas exhaustive et ne regroupe que les plus grandes structures.

Q7/ Les dons défiscalisés faits aux associations font-ils l'objet de contrôles de la part de l'administration fiscale ? Si oui, quels sont les contrôles réalisés et vous paraissent-ils suffisants ? Quelles sont les sanctions prévues en cas de réductions ou crédits d'impôt indûment obtenus ?

L'Agence Revenu Canada (ARC) contrôle les organismes de bienfaisances sur de nombreux aspects²³ au moyen de sa direction dédiée : la Direction des organismes de bienfaisance. Cette dernière est responsable de toutes les activités de programme associées aux dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu qui concernent les donataires reconnus, notamment les organismes de bienfaisance enregistrés, les associations canadiennes enregistrées de sport amateur (ACESA), les organismes enregistrés de services nationaux dans le domaine des arts (OESNA), les organisations journalistiques enregistrées (OJE), et les partis politiques fédéraux (contributions aux partis politiques enregistrés ou à un candidat à une élection fédérale).

La Direction²⁴ :

- Examine les demandes d'enregistrement des organismes de bienfaisance et d'autres structures ;
- Fournit des renseignements, un encadrement et des conseils relatifs au maintien du statut d'organisme de bienfaisance enregistré ;
- Veille au respect des exigences relatives à l'enregistrement par les organismes enregistrés au moyen d'un programme équilibré d'éducation, de services et de mesures d'exécution responsables ;
- Élabore des politiques et fournit des programmes de renseignements, de communication et d'éducation destinés au secteur des organismes de bienfaisance et aux donateurs
- Participe à la mission de lutte contre le financement du terrorisme de l'ARC à l'appui de la Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité)

Chaque année, la direction publie un rapport²⁵ détaillant l'état du secteur, les missions de la Direction et d'autres informations clés sur les organismes de bienfaisance et autres structures enregistrés au Canada.

Q8/ Le contribuable a-t-il les moyens d'orienter la dépense publique en faveur des associations (exemple du *gift aid* au Royaume-Uni) ?

Le contribuable a le moyen d'orienter la dépense publique en faveur des associations via la défiscalisation d'une partie des dons (voir Q4/ ; Q5/ notamment) sans que cela ne prenne la forme d'une subvention complémentaire de l'Etat analogue au *Gift Aid*.

5. Etats-Unis

Éléments locaux de contexte du pays questionné :

- **Définition juridique d'une association/fondation :**

²² NGOBase : [List of Charities and Non-profit organizations in Canada](#)

²³ [Listes de contrôle pour les organismes de bienfaisance - Canada.ca](#)

²⁴ [Qui nous sommes - Canada.ca](#)

²⁵ [Rapport sur le Programme des organismes de bienfaisance - Canada.ca](#)

Aux États-Unis, les associations et fondations peuvent être constituées sous plusieurs régimes juridiques, en fonction de leur statut, de leur objectif et de leur fiscalité. Ainsi, une entité ayant pour missions des actions caritatives peut être organisée de plusieurs manières :

- Une fondation privée ;
- Une association caritative (*charity*) ;
- Une organisation à but non lucratif (*nonprofit*).

Tableau 2 : Comparaison des 3 régimes juridiques : fondation, association caritative et organisation à but non lucratif (OBNL).

	Fondation privée	Association caritative	OBNL
Définition	Une fondation est généralement créée par un seul bienfaiteur (un individu ou une entreprise). En utilisant cette donation initiale, appelée dotation, un investissement est réalisé pour générer des revenus, qui sont ensuite distribués sous forme de subventions à des individus ou à d'autres organismes de bienfaisance conformément à l'objectif caritatif de la fondation.	Les organisations qui sont organisées et exploitées exclusivement à des fins religieuses, caritatives, scientifiques, de tests pour la sécurité publique, littéraires, éducatives ou autres fins spécifiées.	Une organisation qui n'est pas motivée par le profit, mais par son dévouement à une cause donnée, qui est la destination de tous les revenus au-delà de ce qui est nécessaire pour faire fonctionner l'organisation.
Nature	Toutes les fondations sont des organisations à but non lucratif.	Toutes les associations caritatives sont des organisations à but non lucratif.	Toutes les organisations à but non lucratif ne sont pas des associations caritatives ni des fondations.
Financement	Financée par une unique grande dotation.	Financé par des dons continus et des subventions. Doit également recevoir au moins un tiers de ses contributions du grand public (ou au moins 10 %, sous certaines conditions).	Financé par des dons continus, des initiatives de collecte de fonds et des subventions.
Règles fiscales	Remplit le statut 501(c)(3) si la mission sert : « des objectifs caritatifs, religieux, éducatifs, scientifiques, littéraires, des tests pour la sécurité publique, la promotion de la compétition sportive amateur nationale ou internationale, et la prévention de la cruauté envers les enfants ou les animaux. »		
Subventions	Accorde des subventions à des organisations caritatives.	Reçoit des subventions pour faire avancer sa mission.	
Activités	Soutient l'un des types d'organisations suivants : caritatives, religieuses, éducatives, scientifiques, littéraires, effectuant des tests pour la sécurité publique, favorisant la compétition sportive amateur nationale ou internationale, et prévenant la cruauté envers les enfants ou les animaux.		
Dépenses requises	Doit distribuer 5 % de ses actifs chaque année.	Aucune	Aucune

Source : Université de San Diego, *Foundation vs. Charity vs. Nonprofit* ([lien](#)).

Une forme également répandue, notamment parmi les riches donateurs, est le *Philanthropic collaborative*²⁶. Cette structure regroupe de nombreuses fondations, associations caritatives ou OBNL. Ces structures visent à tirer parti de l'expertise, du financement et de l'influence des différentes entités regroupées.

• Principes définissant les associations :

Les *nonprofit organizations*, ou également couramment appelées « 501(c) » en référence à la section 501(c) du Titre 26 de l'US Code²⁷ encadrant juridiquement ce statut fiscal, regroupent 29 types de structures différentes. La plus répandue est la 501(c)(3), *Charitable organization*, qui désigne un régime d'exemption fiscale répondant à des règles précises détaillées ci-dessous.

Pour obtenir l'exemption fiscale du statut 501(c)(3), une structure doit répondre à plusieurs critères²⁸. L'entité doit :

- Être organisée et dirigée exclusivement à des fins religieuses, caritatives, scientifiques, d'essais pour la sécurité publique, littéraires ou éducatives, ou pour encourager les compétitions nationales ou internationales de sport

²⁶ [What are philanthropy collaboratives, and why do megadonors like them? | Devex](#)

²⁷ [26 U.S. Code § 501 - Exemption from tax on corporations, certain trusts, etc. | U.S. Code | US Law | LII / Legal Information Institute](#)

²⁸ [Tax Policy Center : how_much_do_tax-exempt_organizations_benefit_from_tax_exemption.pdf](#)

amateur (mais seulement si aucune partie de ses activités n'implique la fourniture d'installations ou d'équipements sportifs), ou pour la prévention de la cruauté envers les enfants ou les animaux ;

- Ne pas bénéficier à des actionnaires privés ni transférer des avantages significatifs à des individus ayant une influence sur l'organisation ;
- Respecter des restrictions en matière de campagnes politiques et de lobbying législatif.
- **Nombre d'associations actives :**

En 2023, aux Etats-Unis, il y a **1 514 558** entités 501(c)(3)²⁹ soit plus de 81% de l'ensemble des structures bénéficiant du statut 501(c) et plus de 75% des structures à but non lucratif³⁰.

Q1/- Quelles sont les spécificités en matière de fiscalité applicable aux associations et quelles sont les justifications de leur traitement différencié par rapport aux entreprises commerciales ?

Les organisations caritatives à but non lucratif de type 501(c)(3) sont exonérées de l'impôt sur le revenu au niveau fédéral, et généralement au niveau des Etats.

Elles peuvent également être exonérées de l'impôt foncier local, ainsi que de la *sales tax* ou de la *use tax*³¹.

Par ailleurs, les dons qu'elles reçoivent sont déductibles dans une certaine limite des revenus imposables des particuliers et des entreprises au niveau fédéral³², et dans la plupart des États.

Les exonérations dont bénéficient des organisations visent à soutenir leur mission caritative³³ :

- Lorsque les donateurs font des contributions pour des raisons purement altruistes, qui enrichissent l'organisation caritative bénéficiaire et ses bénéficiaires, mais n'enrichissent pas le donateur, le montant de la contribution ne représente pas une consommation du revenu pour le donateur mais une diminution de sa richesse, et la valeur de la donation ne devrait pas être taxée dans le cadre d'un système global d'impôt sur le revenu ;
- Une deuxième justification distincte de la déduction pour activités de bienfaisance découle du rôle des organisations de bienfaisance et du type d'avantages qu'elles procurent. Les organisations caritatives peuvent fournir des biens et des services dont la communauté dans son ensemble tire une valeur. Si ces contributions privées se substituent à la fourniture de biens publics que le gouvernement devrait autrement fournir, elles allègent la charge du gouvernement et le coût pour les contribuables, justifiant économiquement de prévoir une déduction fiscale pour ces contributions privées ;
- Une troisième justification de la déduction des contributions caritatives peut être que les organisations caritatives fournissent des biens et des services qui ont des retombées significatives pour le public. La déduction fiscale encourage les dons aux organisations qui fournissent des biens ayant des retombées positives significatives et, par conséquent, favorise la fourniture de ces types de prestations (par exemple, le financement de traitement médicaux bénéficie aux personnes qui le reçoivent, mais participe aussi à empêcher la propagation de maladies).

Q2/- Quelles sont les réformes des dispositifs relatifs aux dépenses fiscales (réductions ou crédits d'impôts) en faveur des associations menées ces cinq dernières années ?

En 2017, l'adoption de la loi *Tax Cuts and Jobs Act (TCJA)* a conduit à l'introduction d'une mesure visant à renforcer les incitations pour les donateurs américains. La loi a augmenté de 50% à 60% du revenu brut ajusté (*AGI - adjusted gross income*), le montant des contributions caritatives effectuées pouvant être déduit au cours d'une année donnée. Cette mesure est particulièrement utile pour les donateurs qui réalisent un don important, destiné notamment à transmettre un héritage ou à une organisation caritative.

Par ailleurs, TCJA a modifié en profondeur aussi bien la fiscalité des entreprises que celle des particuliers, bien au-delà des dons caritatifs. La loi a notamment doublé le montant de l'abattement forfaitaire (*Standard Deduction*), a limité à \$10,000 la déduction des impôts locaux et des Etats fédérés et a altéré ainsi l'effet incitatif de nombreuses déductions détaillées (*itemized deductions*).

Ainsi, la conjonction des modifications sur certaines dispositions fiscales a eu un effet non anticipé sur les dons caritatifs. Le doublement de l'abattement forfaitaire a incité 23 millions de foyers américains à abandonner la déclaration détaillée pour utiliser l'abattement forfaitaire, rendant sans effet fiscal les dons éventuels.

²⁹ [Nonprofit organizations by 501\(c\) subsection U.S. FY 2023 | Statista](#)

³⁰ [501\(c\)s: Comparing Organizational Structures - HBK](#)

³¹ Taxes établies par les Etats respectivement au titre de la vente ou, à défaut, de l'utilisation de biens ou services.

³² [Sec. 170 IRC](#)

³³ [Joint Committee on Taxation - Present Law And Background Relating To The Federal Tax Treatment Of Charitable Contributions \(2022\)](#)

Cet effet sur les comportements des ménages américains a réduit drastiquement les contributions philanthropiques des ménages américains. En effet, dès 2018, les dons américains ont baissé de plus de 20 Md\$ selon une étude du *National Bureau of Economic Research* (NBER)³⁴.

Le montant donné, par les 23 millions de ménages, a baissé de 880\$ en moyenne par foyer. Une baisse de 4 Md\$ (soit 20%) serait dû à une réallocation temporelle des dons par les ménages pour bénéficier d'avantages fiscaux et les 80% restants (16 md\$) seraient une baisse pérenne causée par les réformes de TCJA.

Le secteur caritatif a vu une évolution du profil des donateurs dans un contexte de poursuite de l'augmentation en volume du montant des dons (557 Md\$ en 2023 contre 410 Md \$ en 2017). Les donateurs, utilisant toujours la déduction détaillée sur les dons caritatifs, renforcée par TCJA, sont à 28% des ménages riches dont le revenu annuel dépasse 1 M\$.

Par ailleurs, un dispositif de déduction est également prévu en matière d'impôt fédéral sur les successions et les donations³⁵. Pour déterminer la valeur de la succession imposable d'un défunt, la valeur des legs ou autres transferts à certaines organisations publiques ou caritatives qualifiées est soustraite de la valeur de la succession brute du défunt.

Les conditions de déductibilité aux fins de l'impôt sur les successions ou les donations sont les mêmes que pour l'impôt sur le revenu. Par exemple, comme pour l'impôt sur le revenu, pour pouvoir bénéficier d'une déduction au titre de l'impôt sur les successions ou les donations, la contribution doit être faite avec une intention de donation et doit être versée à un donataire éligible. Les listes de donataires éligibles aux fins de l'impôt sur les successions et les donations sont en grande partie identiques à la liste des donataires éligibles aux fins de l'impôt sur le revenu, à quelques différences près, évoquées plus haut.

Contrairement à la déduction de l'impôt sur le revenu, il n'y a pas de limite de pourcentage à la déductibilité d'une contribution caritative aux fins de l'impôt sur les successions ou les donations, et le montant de la déduction ne varie pas non plus en fonction du type d'organisme donataire ou du type de bien apporté.

Q3/- Quel est le montant global et la part des dons et legs dans les ressources des associations ?

Selon le rapport *Giving USA 2023 Annual report*, les foyers américains ont donné 557,16 Md\$ en 2023, en baisse de 2,1% par rapport à 2022. En 2023, la plus grande source de dons caritatifs provient des particuliers, qui ont donné 374,40 Md\$, soit 67% du total des dons. Le total des dons demeure à des niveaux plus élevés qu'avant la pandémie, même en corrigeant l'inflation.

Tableau 2 : Évolution des dons aux Etats-Unis entre 2016 et 2023.

Année	2016 ³⁶	2017 ³⁷	2018 ³⁸	2019 ³⁹	2020 ⁴⁰	2021 ⁴¹	2022 ⁴²	2023 ⁴³
Montant (en Md\$)	390,05	410,02	424,74	449,64	471,44	484,85	499,33	557,16
Évolution	+2,7%	+5,2%	+0,7%	+4,2%	+5,1%	+4,0%	-3,4%	+1,9%
Évolution corrigée de l'inflation	+1,4%	-3,0%	-1,7%	+2,4%	N/A	-0,7%	-10,5%	-2,1%

Sources : Les sources sont listées en référence, année par année, pour les données disponibles dans le tableau.

Tableau 3 : Total des dons en 2023 aux Etats-Unis en fonction de la source.

Source	Montant (en Md\$)	Évolution	Évolution corrigée de l'inflation
Individus	374,40	+1,6%	-2,4%
Fondations	103,53	+1,7%	-2,3%
Legs	42,68	+4,8%	+0,6%
Entreprises	36,55	+3,0%	-1,1%

³⁴ Tax Incentives for Charitable Giving: New Findings from the TCJA, X. Han, D. M. Hungerman, M. Ottoni-Wilhelm, Juillet 2024 ([lien](#))

³⁵ Sec. 2055 et 2522 IRC

³⁶ [Giving USA 2017: Total Charitable Donations Rise to New High of \\$390.05 Billion | Giving USA](#)

³⁷ [Giving USA 2018: Americans Gave \\$410.02 Billion to Charity in 2017, Crossing the \\$400 Billion Mark for the First Time | Giving USA](#)

³⁸ [Giving USA 2019 : Americans gave \\$427.71 billion to charity in 2018 amid complex year for charitable giving | Giving USA](#)

³⁹ [Giving USA 2020: Charitable giving showed solid growth, climbing to \\$449.64 billion in 2019, one of the highest years for giving on record | Giving USA](#)

⁴⁰ [GUSA2021_Infographic_Digital.pdf](#)

⁴¹ [GivingUSA2022_Infographic.pdf](#)

⁴² [US Charitable Giving Statistics \[2023\]](#)

⁴³ [Giving USA 2024: Lilly Family School of Philanthropy: Indiana University Indianapolis](#)

Total	557,16	+1,9%	-2,1%

Source : Rapport USA Giving 2023 report ([lien](#)).

Au-delà, concernant la répartition des dons et des legs, en 2023, la majorité des fonds caritatifs ont été donnés à des organisations dont le domaine d'action est la religion (24 %), les services sociaux (14 %), l'éducation (14 %), aux fondations subventionnaires (13 %) et aux organismes d'intérêt public (10 %).

Q4/- Quelle est l'évolution du montant des dépenses fiscales en faveur des associations depuis 2015 ? Merci de bien vouloir renseigner le tableau ci-dessous en fonction des données disponibles. Quelle part les dépenses fiscales en faveur des associations représentent-elles par rapport au coût total des dépenses fiscales en 2025 (prév) ?

Depuis le *Congressional Budget Act of 1974*, le *Department of Treasury* doit inclure dans le budget de l'État fédéral une liste des dépenses fiscales. Dans ce cadre, le *Treasury* liste trois dépenses fiscales, dont le détail figure à la question n°5, s'appliquant aux dons caritatifs.

L'exonération d'impôt sur les sociétés des organisations à but non lucratif ne semble pas être considérée par le *Department of Treasury* ni le *Joint Committee on Taxation (JCT)* comme une dépense fiscale au sens du *Congressional Budget Act of 1974* et, ne figure pas dans les dépenses listées ci-dessous, expliquant l'absence de données pour le tableau n°4 ci-dessus⁴⁴.

Toutefois, le *Tax Policy Center* a publié en juillet 2022, une étude sur les bénéfices tirées par les organisations exonérées d'impôts de cette exemption fiscale. Le graphique ci-dessous retrace la dépense fiscale totale des organisations exonérées d'impôt sur les sociétés. En 2018, ces entités bénéficiaient d'une dépense fiscale (au niveau fédéral) de 21,2 Md\$, dont 17,7 Md\$ bénéficiaient directement aux entités sous le régime 501(c)(3).

FIGURE 1

The Tax Expenditure for Tax Exemption 1990 to 2018

Billions 2018 USD

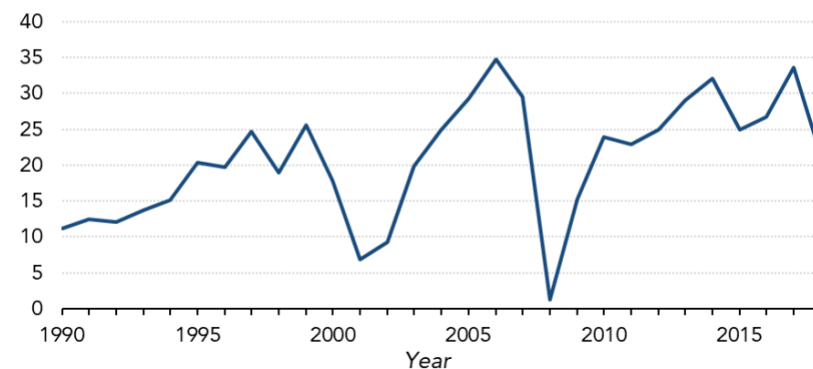


Tableau 4 : Évolution des dépenses fiscales entre 2015 et 2025 (en euros)

2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 prév.	2025 prév.
N/A	N/A	N/A	21.2 Md\$	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A

Source : Publication du Tax Policy Center, Juillet 2022, ([lien :how_much_do_tax-exempt_organizations_benefit_from_tax_exemption.pdf](#))

Q5/- Pourriez-vous nous lister les types de dépenses fiscales (réductions ou crédits d'impôts) relatives aux associations, en décrivant en quelques lignes, pour chaque dispositif de dépense fiscale, l'objectif de politique publique visé, l'impôt sur lequel porte la dépense fiscale, le type de bénéficiaire concerné (ménage, entreprises), le chiffrage du coût de la dépense fiscale pour 2025 et le cadre juridique applicable ?

Comme mentionné *supra*, le *Treasury* liste, dans un document annexé chaque année au budget de l'Etat fédéral⁴⁵, les dépenses fiscales, tous domaines confondus. On retrouve dans ce document 3 dépenses fiscales liées aux contributions caritatives :

⁴⁴ [how_much_do_tax-exempt_organizations_benefit_from_tax_exemption.pdf](#)

⁴⁵ [TAX EXPENDITURES FISCAL YEAR 2025](#)

La dépense fiscale ***Deductibility of charitable contributions (education)*** offre aux contribuables une déduction pour les dons aux organisations à but non lucratif dans le secteur de l'éducation, y compris en cas de don d'immobilisations à des établissements d'enseignement peuvent déduire la valeur actuelle de l'actif sans être imposés sur la plus-value découlant de l'appréciation de la valeur. Le total des contributions caritatives d'un particulier ne peut généralement pas dépasser 50 % (60 % pour les années fiscales 2018 à 2025) du revenu brut ajusté (*Adjusted Gross Income – AGI*) et le total des contributions caritatives d'une société ne peut généralement pas dépasser 10 % du revenu avant impôt.

- 2024 : 9,09 Md\$
- 2025 : 9,31 Md\$
- 2024-2034 : 146,09 Md\$

La dépense fiscale ***Deductibility of charitable contributions (health)*** offre aux contribuables une déduction pour les dons aux organisations à but non lucratif dans le secteur de la santé. Le total des contributions caritatives d'un particulier ne peut généralement pas dépasser 50 % (60 % pour les années fiscales 2018 à 2025) du revenu brut ajusté (*Adjusted Gross Income – AGI*) et le total des contributions caritatives d'une société ne peut généralement pas dépasser 10 % du revenu avant impôt.

- 2024 : 10,49 Md\$
- 2025 : 10,66 Md\$
- 2024-2034 : 152,77 Md\$

La dépense fiscale ***Deductibility of charitable contributions, other than education and health*** offre aux contribuables une déduction pour les dons aux organisations à but non lucratif dans le secteur autre que l'éducation et la santé. 2024 : 46,24 Md\$

- 2025 : 47,46 Md\$
- 2024-2034 : 749,27 Md\$

Par ailleurs, les legs à des organisations caritatives permettent de réduire directement la valeur brute de la succession imposable, à raison d'un dollar pour un dollar. À partir de 2023, les successions dont la valeur ne dépasse pas le montant de l'exemption (qui était de 13,61M\$) ne sont pas soumises à l'impôt sur les successions. Toutefois, ce seuil sera de 6,8M\$ en 2026, sans changement du cadre juridique. Selon le *Congressional Research Service (CRS)*⁴⁶, en 2019, les legs caritatifs représentaient 13,03% des héritages moyens (mais 19,64% des héritages supérieurs à 50M\$ contre seulement 3,05% pour les héritages sous le seuil d'exemption).

Le *Joint Committee on Taxation (JCT)* ne liste pas la déductibilité des dons sur les successions comme une dépense fiscale et ne l'inclue pas dans son annexe budgétaire annuelle.

Q6/-L'administration fiscale a-t-elle de la visibilité sur les associations bénéficiaires de dons donnant lieu à dépenses fiscales ? Si oui, quelles sont les bases de données lui permettant de disposer de cette information ?

L'administration fiscale dispose d'un moteur de recherche⁴⁷ des organisations bénéficiant de l'exonération fiscale d'impôt sur les sociétés. Cette base permet aux contribuables de connaître le statut de l'entité à laquelle ils souhaitent faire un don et pouvoir demander la réduction d'impôt sur le don. Le moteur de recherche⁴⁸ est ouvert à tous et disponible en ligne. Ce dernier repose sur plusieurs bases de données.

- **Publication 78 Data** : Organisations susceptibles de recevoir des contributions caritatives déductibles des impôts. Les utilisateurs peuvent s'appuyer sur cette liste pour déterminer la déductibilité de leurs contributions.
- **Auto-Revocation List** : Organisations dont le statut d'exonération fiscale fédérale a été automatiquement révoqué parce qu'elles n'ont pas déposé de déclaration ou d'avis au titre de la série 990 pendant trois années consécutives. Remarque importante : le fait qu'une organisation figure sur cette liste ne signifie pas qu'elle est actuellement révoquée, car elle peut avoir été rétablie.
- **Determination Letters** : Une lettre de détermination favorable est délivrée par l'IRS lorsqu'une organisation remplit les conditions requises pour bénéficier du statut d'exonération fiscale en vertu de la section du code à laquelle l'organisation a postulé.
- **Copies of Returns** : Déclarations annuelles déposées auprès de l'IRS et disponibles pour inspection publique.
- **Form 990-N (e-Postcard)** : Les organisations qui ont déposé un formulaire 990-N (e-Postcard) reçoivent une notification électronique annuelle. Les organisations exonérées d'impôt dont les recettes brutes annuelles sont normalement inférieures à 50.000\$ peuvent remplir le formulaire 990 ou le formulaire 990-EZ.

⁴⁶ [The Estate and Gift Tax: An Overview | Congress.gov | Library of Congress](#)

⁴⁷ Explications et données présentées sur la base : [Search for tax exempt organizations | Internal Revenue Service](#)

⁴⁸ Moteur de recherche : [Tax Exempt Organization Search | Internal Revenue Service](#)

Les différents jeux de données sont téléchargeables⁴⁹.

Enfin, l'IRS propose un guide des différents⁵⁰ jeux de données.

Ainsi, l'ensemble de ces sources d'information permet, tant à l'administration fiscale qu'aux potentiels donateurs concernés, de suivre le statut fiscal des organismes bénéficiant de dons.

Q7/ Les dons défiscalisés faits aux associations font-ils l'objet de contrôles de la part de l'administration fiscale ? Si oui, quels sont les contrôles réalisés et vous paraissent-ils suffisants ? Quelles sont les sanctions prévues en cas de réductions ou crédits d'impôt indûment obtenus ?

En avril 2024, la division *Tax-Exempt and Government Entities (TE/GE)* a développé une stratégie de renforcement du contrôle des organisations exonérées d'impôts. Le *Treasury Inspector General for Tax Administration (TIGTA)* analyse les apports et les lacunes de la stratégie d'avril 2024 dans un rapport publié le 16 août 2024 « *Improvements to the Tax-Exempt Compliance Unit Could Reduce Mistakes and Unproductive Examination Referrals* »⁵¹.

Le service *Tax-Exempt Compliance Unit (TECU)* réalise des contrôles sur les organisations bénéficiant d'une exonération fiscale⁵², aussi sur place que sur pièces et pouvant porter sur de nombreux éléments figurant dans les déclarations déposées, sur la conformité aux obligations déclaratives fiscales, ou sur la conformité de la structure avec d'autres éléments⁵³.

Ces contrôles peuvent être déclenchés pour de nombreuses raisons⁵⁴ :

- Les informations figurant dans une déclaration déposée semblent incohérentes ou incomplètes.
- L'IRS reçoit une plainte du public ou d'un organisme de réglementation fédéral concernant la non-conformité potentielle d'une organisation exonérée.
- La division des organisations exonérées participe à une initiative d'examen à l'échelle de l'IRS, telle que les initiatives générées par le programme national de recherche.
- Les déclarations connexes peuvent être sélectionnées en vue d'un audit lorsqu'elles concernent des questions ou des transactions avec d'autres contribuables, tels que des partenaires commerciaux ou des investisseurs.
- L'un des programmes de comparaison de documents de l'IRS identifie une divergence entre les informations déclarées par un payeur et un bénéficiaire, par exemple sur les formulaires 1099 ou W-2.
- Une demande de remboursement ou d'abattement nécessite un examen plus approfondi.

De plus, l'*Office of Foreign Assets Control (OFAC)* du *Department of Treasury* publie une matrice des risques⁵⁵ pour aider les organisations à but non lucratif à réduire les risques avec leur conduite d'activité. Bien que juridiquement non contraignante, cette matrice témoigne de l'orientation en matière de gestion des risques dans le secteur.

Les organisations à but non lucratif peuvent se voir appliqué diverses **sanctions**. Parmi ces dernières :

- **Pénalités financières** : Le non-dépôt des déclarations requises, comme le formulaire 990, peut entraîner des amendes journalières. Pour les organisations ayant des revenus bruts inférieurs à 1 208 500 \$, la pénalité est de 20\$ par jour, jusqu'à un maximum de 12 000\$ ou 5% des revenus bruts, selon le montant le plus bas. Pour celles ayant des revenus bruts supérieurs à 1 208 500\$, la pénalité passe à 120\$ par jour, avec un maximum de 60 000\$⁵⁶.
- **Perte du statut d'exonération fiscale** : Le non-dépôt des déclarations requises pendant trois années consécutives peut entraîner la révocation automatique du statut d'exonération fiscale d'une organisation⁵⁷.
- **Pénalités pour retard de dépôt du formulaire 990-T**⁵⁸ : Les organisations qui ne déposent pas le formulaire 990-T à temps peuvent être pénalisées à hauteur de 5 % de l'impôt non payé pour chaque mois ou fraction de mois de retard, jusqu'à un maximum de 25 % de l'impôt non payé⁵⁹.
- **Pénalités pour non-divulgaration des investissements étrangers** : Les organisations à but non lucratif doivent déclarer leurs investissements étrangers en utilisant les formulaires requis. Le non-respect de cette obligation peut entraîner des pénalités importantes⁶⁰.

⁴⁹ [Tax Exempt Organization Search bulk data downloads | Internal Revenue Service](#)

⁵⁰ [Publication 5891 \(11-2023\)](#)

⁵¹ [Improvements to the Tax-Exempt Compliance Unit Could Reduce Mistakes and Unproductive Examination Referrals](#)

⁵² [Exempt organizations audit process | Internal Revenue Service](#)

⁵³ [Scope of audits and compliance checks of exempt organizations | Internal Revenue Service](#)

⁵⁴ [Exempt organizations audits: Selecting organizations for review | Internal Revenue Service](#)

⁵⁵ [Risk Matrix for the Charitable Sector](#)

⁵⁶ [Exempt organizations annual reporting requirements - Filing procedures: Abatement of late filing penalties | Internal Revenue Service](#)

⁵⁷ [Annual filing and forms | Internal Revenue Service](#)

⁵⁸ Ce formulaire est utilisé par les entités exonérées d'impôt sur les sociétés, dont les entités 501(c)(3), pour déclarer les revenus d'activités non liées (UBI) et payer les impôts correspondants si nécessaire.

⁵⁹ [Instructions for Form 990-T \(2024\) | Internal Revenue Service](#)

⁶⁰ 10 Nonprofit Tax Issues to Address Before an IRS Audit, Clifton Larson Allen, [downloadasset.aspx](#)

- **Pénalités pour engagement dans des campagnes politiques** : Les organisations à but non lucratif, y compris les églises, ne peuvent ni soutenir ni s'opposer à des candidats politiques. En cas de violation, elles risquent la révocation de leur statut d'exonération fiscale et l'imposition de certaines taxes d'accise⁶¹.

Q8/ Le contribuable a-t-il les moyens d'orienter la dépense publique en faveur des associations (exemple du *gift aid* au Royaume-Uni) ?

Le contribuable peut orienter la dépense publique grâce aux réductions d'impôts en faveur des associations, cependant il n'existe pas de dispositif analogue au *gift aid* aux termes duquel le gouvernement abonderait les montants donnés ou légués. (Voir Q2/ pour les détails de l'abattement fiscal sur les dons aux organisations à but non lucratif reconnus.)

Toutefois, dans cet état d'esprit, il est intéressant de noter que de nombreuses entreprises américaines proposent à leurs employés le principe de *Corporate matching gifts*⁶². Ce système permet aux employés d'une entreprise donnant de l'argent à une organisation à but non lucratif de voir leur entreprise verser une somme équivalente ou supérieure à leur don. Plus de 26M d'employés travaillent dans une entreprise proposant ce genre de programmes. La norme veut que le *matching* se fasse sur la base d'un pour un.

A titre d'exemple, Google verse 1\$ pour tout dollar donné par ces employés dans la limite de 15.000\$ annuels par employé. D'autres entreprises, à l'image Exxon Mobil, proposent un *matching* de 2 pour 1 dans le cadre de dons orientés vers des secteurs particuliers, l'éducation au cas présent.

84% des donateurs privés signalent qu'ils sont plus susceptibles de faire un don s'ils travaillent dans une entreprise proposant ces programmes de *matching gifts*.

De plus, certaines entreprises proposent des programmes de bourses de volontariat (*volunteer grants programs*), où les entreprises donnent des sommes correspondant au bénévolat effectué par des employés de l'entreprise.

⁶¹ [Should the IRS remove these Texas churches' tax-exempt status?](#)

⁶² [Corporate Philanthropy Examples: 14 Companies Doing It Right](#)

6. Espagne

General context:

Local context facts on the Spanish situation:

- Legal definition of an association :
The general framework for associations is regulated in the Organic Law 1/2002, of 22nd March that regulates the association right recognized in article 22 of the Spanish Constitution. There is not a legal definition as such, but we might define associations as non-profit entities created by individuals, companies or organizations with the purpose of voluntarily collaborating in the consecution of common objectives. Some specific types of associations have their own regulations, such as political parties.
[BOE-A-2002-5852 Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación.](#)
- Principles defining associations :
Principles are not stated but from the Law we can deduct that they are similar to some of the French principles: voluntary membership, non-profit orientation (they can perform economic activities as long as they are related to the social purpose and necessary to fulfil their task), equality in decision-making (there is a general assembly that makes decisions according to the majority's vote). In addition, we apply the publicity principle, since there is a National Register of Associations and Registers of the Autonomous Communities for the associations of their territorial scope. Regarding the beneficiaries of the associations' objectives, it can be the associates exclusively or the society in general.
- Number of active associations :
In order to give you an idea on the number of associations, we can provide you with two different kinds of data obtained from tax sources:
 1. Number of taxpayers with G (associations) or R (religious entities) Tax Identification Code:
G: 710,083
The breakdown of code G is as follows:
 - Associations: 322,514
 - Foundations: 17,106
 - Political parties: 5,245
 - Trade unions: 3,863
 - Associations of consumers and users: 3,975
 - Business associations: 2,736
 - Sport federations: 4,280
 - Other associations: 347,934
 - Public foundations: 853
 - Unions, federations and cooperative confederations before 3/20: 93R: 34,015
 2. Number of submitters of Form 182 in 2024 (informative returns on donations received): 19,979

Q1/-What are the specific tax rules applicable to associations, and what are the justifications for their different treatment from that of commercial enterprises?

Associations have specific and beneficial tax rules. The justification for the different treatment is their non-profit condition, which justifies some tax incentives to help them achieve their general interest purposes.

VAT rules:

Articles 20 of the VAT Law (Ley 37/1992) regulates the exemption of domestic deliveries of goods and services.

Article 20.uno.12 sets a specific exemption for supplies of services and ancillary supplies of goods performed by legally recognized non-profit organizations to their members under the following conditions:

- Objective of the association of a political, syndical, religious, patriotic, philanthropic or civic nature
- Supply performed for the consecution of their specific purpose
- Beneficiaries of the supplies must not pay additional amounts apart from the membership fees stipulated in the organization's statute.
- No distortions of competence are caused

Therefore, according to this rule, in an additional price is charged to members, the service is not exempt, and if the service is provided to third parties, it is neither exempt under this section.

However, the rest of exemptions of article 20 must be also taken into account to see if the service is exempt or not. Health and educational services are exempt and so are social cultural and sport activities provided by entities of a social nature.

Article 20.3 defines entities of a social nature as those fulfilling the following requirements:

- No-profit purpose. In case of obtaining profits, they must be used to develop exempt activities of a similar nature
- Non-remunerated positions of the president, trustee or legal representative of the entity
- Associates and their relatives cannot be the main recipients of exempt operations or benefit from special conditions, with the exception of social assistance services and sports services
- Recognition of their condition of social nature by the Tax Agency

In conclusion, associations charge VAT depending on the activity (economic or not) and they can deduct input VAT according to their condition (business or final consumer) according to the above-mentioned rules. If they perform both kinds of operations, the pro-rata rule has to be applied.

[BOE-A-1992-28740 Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido.](#)

Corporate tax rules:

Article 9 of the CIT Law (Ley 27/2014) contains two different regimes:

- Section 9.2 refers to the special regime of the Law of non-profit entities and tax incentives to patronage (see Ley 49/2002 and its implementing Regulation by means of Real Decreto 1270/2003).
- Section 9.3 refers to the rest of non-profit entities, regulated in articles 110 and 111 of the CIT Law.

Associations are partially exempt in both cases, but those regulated in Law 49/2002 benefit from a wider exemption and a lower tax rate for economic activities.

According to section 9.4 also political parties are partially exempt according to the rules of the Organic Law 8/2007 on the financing of political parties, but have to submit the tax return declaring both exempt and non-exempt incomes.

Entities of articles 9.2 (according to rules of Law 49/2002)

- Optional regime for entities fulfilling the requirements. If they don't opt-in, the rules of entities of article 9.3 apply.
 - Subjective scope: foundations, associations of public interest, development ONGs, sport federations, religious entities which have signed cooperation agreements with the State.
 - Objective requirements:
 - Purposes of general interest
 - Dedicate to such purposes a 70% of the incomes and all the rest of incomes to increase the capital or reserve funds.
 - Their activity cannot include the performance of economic activities not related to their statutory purpose.
 - Founders, associates, patrons, statutory representatives, members of the governing bodies and their relatives cannot be the main recipients of the activities nor can they benefit from special conditions to use the services they deliver.
 - Positions of patron, statutory representative or member of the governance body are not remunerated.
 - Registration in the corresponding register, fulfilment of the book-keeping obligations, accountability and preparation of an annual economic report. The National Register is maintained by the Home Office and contains all the entities of national scope and the entities of a limited scope to an Autonomous Community (they register in their Community and the Register of the Autonomous Community transfers the information to the National Register).
 - Submission of tax return: they must declare all their incomes, either exempt and not exempt.
 - Exempt incomes (arts 6 and 7 of Law 49/2002): they include donations, membership fees and subsidies, but also some economic activities of public interest. All those incomes are not subject to withholdings (art. 12).
 - Tax base (article 8): non-exempt economic activities.
- Deductible expenses :

- general non-deductible expenses of article 15 of the CIT Law
- expenses exclusively attributable to exempt incomes (in case of partial attribution, they are proportionally deductible)
- amortization of assets assigned to exempt activities (in case of partial attribution, they are proportionally deductible)
- allocated results, in particular, when coming from non-exempt economic activities.
- Tax rate: 10%

Entities under article 9.3:

- Do not need to submit the PIT return if (article 124):
 - Their total annual incomes are lower than 75,000 €
 - The annual exempt incomes are lower than 2,000 €
 - All non-exempt incomes are withheld
- Exempt incomes (art 110)
 - Those coming from their statutory activities, whenever they are not considered as economic activities. In particular, membership fees are exempt if they don't entitle to be delivered a service considered as an economic activity.
 - Those coming from acquisitions or transmissions for free when performed for the consecution of their statutory purpose.
 - Those coming from the onerous transfer of assets assigned to their statutory purpose, whenever they are reinvested in assigned assets.
- Tax base (art 111)
 - The general rules are applied.
 - In addition to the general non-deductible expenses of article 15, two additional kinds of expenses are not deductible: expenses exclusively attributable to exempt incomes (in case of partial attribution, they are proportionally deductible) and allocated results, in particular, when allocated to exempt activities.
- Tax rate: general (25% or reduced rate of 15% for newly created ones)
- These associations also have to register in the Register according to their geographical scope and have book-keeping obligations (arts. 14 and 25 of the Organic Law 1/2002).

[BOE-A-2014-12328 Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades.](#)

[BOE-A-2002-25039 Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo.](#)

[BOE-A-2003-19571 Real Decreto 1270/2003, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación del régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo.](#)

Apart from the special taxation rules for associations, there are also benefits for donors (to be explained in the following questions)

Q2/- What reforms have been carried out over the past five years to tax expenditure in favour of associations?

VAT

No reforms

CIT

Reforms for entities of article 9.2 by article 129 of Real Decreto-Ley 6/2023, in force since 1st January 2024

New exempt economic activities are added to the concept of public interest in order to include social and labour insertion of persons in social exclusion risk or educational services for high intellectual capacities. Also exempt economic activities of I+D+I are expanded.

Donations to associations

Donors are eligible for deductions (tax credits) in their income returns. These benefits have been expanded over the time. Tax credits are higher if the donation is made to an entity of Law 49/2002 and if it is a recurrent donation.

For example, the deduction in the **Personal Income Tax** for donations to entities of Law 49/2002 was of a 25% in 2002. From 2015 it became a 75% for the first 150 € and a 30 % for the rest (35% if it is a recurrent donation). In 2020, it was raised to 80% for the first 150 € and a 35 % for the rest (40% if it is a recurrent donation) and from 2024 it is an 80% for

the first 250 € and a 40 % for the rest (45% if it is a recurrent donation). Some Autonomous Communities entitle to additional deductions.

In the case of the **Corporate Income Tax**, the deduction for donations to entities of Law 49/2002 was of a 35% in 2002. In 2015, it was raised to 40% in case of recurrence and, from 2024, it is of 40%, and 50% in case of recurrence.

Q3/- What is the overall amount and share of donations and legacies in the income of associations?

	Mill €									
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Donations*	2.491	2.469	2.718	2.881	2.921	3.232	3.279	3.531	3.414	4.419
* Codes A, B and G of form 182 Code A: donations not included in patronage priority activities set in the Annual Budgetary Law Code B: donations included in patronage priority activities Code G: rest of donations										

Source : Service for Tax Studies and Statistics (AEAT)

Q4/- How has the amount of tax expenditure on associations changed since 2015? What share do tax expenditures in favour of associations represent in the total cost of tax expenditures in 2025 (exp.)?

	Mill €										
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Personal Income Tax	221	332	431	502	557	573	659	520	713	748	798
Corporate Tax	93	100	143	190	259	199	217	238	167	215	315
- Data from the Budget of Fiscal Benefits											
- Tax credit configured as a deduction from the due tax											
- In the PIT, total deduction (state part plus autonomous community part)											

Source : Service for Tax Studies and Statistics (AEAT)

Q5/- Could you please describe all the types of tax expenditure (tax reductions or credits) relating to associations, describing in a few lines, for each tax expenditure, its public policy objective, the tax to which it relates, the type of beneficiary concerned (household, company), the estimated cost of the tax expenditure for 2025 and the applicable legal framework?

Benefits of the recipients of donations have already been explained above (tax regime of associations Q.1)

Tax credits for donors:

Personal Income Tax (articles 68 of the PIT Law –Ley 35/2006– and 19 and 22 of the Law 49/2002)

- Donations to entities under article 9.2 of the CIT and Law 49/2002: 80% for the first 250 € and a 40 % for the rest (45% if it is a recurrent donation).
- Donations to patronage priority activities under Law 49/2002: the list of such activities and beneficiaries is approved in the Annual Budgetary Law, which may also entitle to an additional tax credit of 5% on the above rates.
- Legally recognized foundations and associations of public interest not included in Law 49/2002: 10%
- Political parties (from 2015): 20% of the affiliation fees with a limit in the credit base of 600 €
- Additional tax credits may be granted by the Autonomous Communities. E.g. Madrid entitles to a 15% of deduction on donations to foundations of its territorial scope with cultural, assistance, educational or sanitary purposes or to sport clubs meeting the legal requirements
- Limits to deductions: 10% of the Personal Income Tax base (15% for patronage priority activities, if approved by the Annual Budgetary Law).

[BOE-A-2006-20764 Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio.](#)

Corporate Income Tax (articles 20 and 22 of the Law 49/2002)

- 40%, and 50% in case of recurrence.
- Donations to patronage priority activities under Law 49/2002: the list of such activities and beneficiaries is approved in the Annual Budgetary Law, which may also entitle to an additional tax credit of 5% on the above rates.
- Limits to deductions: 15% of the tax base (20% for patronage priority activities, if approved by the Annual Budgetary Law).
- Carry forward in case of negative base of exceeding the 15%: 10 years

Non-Residents Tax (articles 21 and 22 of Law 49/2002)

- EP: CIT rules apply
- Non-EP: 80% for the first 250 € and a 40 % for the rest (45% if it is a recurrent donation) with a limit of 15% of the annual tax base.

Q6/- Does the tax authority have any information on which associations receive donations giving right to tax expenditure? If so, which databases provide this information?

There is an annual reporting obligation on donations since 2003. Any entity receiving donations deductible in the donor's income tax return has to submit such reporting obligation by means of Form 182, issue a donation certificate and forward it to the donor. This includes:

- Entities under article 9.2 of the CIT and Law 49/2002
- Legally recognized foundations and associations of public interest not included in Law 49/2002
- Political parties

The information they must report on includes the following data:

- Name and TIN of the donor, be it an individual, a corporation, a resident or a non-resident or a political party
- Amount
- Reference to whether the donation has been applied to patronage priority activities or not
- Reference to whether the donation has additional deductions of the Autonomous Communities or not

Donations reported in form 182 entitle to a deduction (tax credit) in the income tax, so this information is incorporated by the Tax Agency in the Pre-filled PIT return and serves both for assistance and for deductions' control purposes.

[Agencia Tributaria: Modelo 182. Declaración Informativa. Donativos, donaciones y aportaciones recibidas.](#)

[BOE-A-2007-18192 Orden EHA/3021/2007, de 11 de octubre, por la que se aprueba el modelo 182 de declaración informativa de donativos, donaciones y aportaciones recibidas y disposiciones realizadas, así como los diseños físicos y lógicos para la sustitución de las hojas interiores de dicho modelo por soportes directamente legibles por ordenador y se establecen las condiciones y el procedimiento para su presentación telemática a través de internet, y se modifican los modelos de declaración 184, 187, 188, 193 normal y simplificado, 194, 196, 198, 215 y 345.](#)

Q7/ Are donations to associations that give right to tax expenditures subject to audits by tax authorities? If so, which audits are carried out, and do you consider them to be sufficient? What sanctions are enforced in the event of unduly obtained tax reductions or credits?

There are a number of risks in place (automatic filters) that indicate for the Corporate Income Tax when a circumstance is happening that might lead to the initiation of an audit procedure. Such risks are:

- Incorrect application of donation deductions in the due tax arising from past fiscal periods, applied or pending of application in future periods.
- Not positive adjustment or lower adjustment in the accounting results to incorporate in the tax base non deductible expenses for donations and gratuities.
- Donation deductions beyond the allowed legal limit.
- Declared donation amount higher than the amount declared by third parties as received (cross-check with form 182).
- Erroneous amount of donations deduction declared.

With such risks a proper control and monitoring of applied deductions is guaranteed.

Penalties imposed are the general ones of the General Tax Act for non-payment of the due tax that should result from the self-assessment, improper obtaining of refunds or improper requesting of refunds or tax benefits.

Q8/ Does the taxpayer have the means to direct public spending in favour of associations (e.g. gift aid in the UK)?

PIT taxpayers can assign a 0,7% of the due tax to the Catholic Church and a 0,7% to general social interest activities (see articles 2-4 of Real Decreto-Ley 7/2013).

BOE-A-2013-7062 Real Decreto-ley 7/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes de naturaleza tributaria, presupuestaria y de fomento de la investigación, el desarrollo y la innovación.

Comments (if any):

7. Allemagne

Éléments locaux de contexte du pays questionné :

- **Définition juridique d'une association/ fondation :**

Dans le Code civil allemand, une association est définie comme étant un regroupement long terme de personnes, indépendamment du changement de membres, pour la réalisation d'un objectif commun avec une constitution corporative.

L'objectif d'une association peut être de toute nature rentrant dans le cadre de la liberté d'association garantie par l'article 9 de la Loi fondamentale (à condition que cet objectif ne relève pas des exceptions qui sont mentionnées dans ce même article).

Il existe une distinction entre les associations économiques et les associations non économiques (les associations à but non lucratif).

Pour l'association à but non lucratif, il y a une distinction entre l'association enregistrée et l'association non enregistrée. L'association non enregistrée est créée à l'issue de l'assemblée constitutive, tandis que l'association enregistrée n'est constituée qu'à partir de l'association non dotée de la personne juridique.⁶³

Domaine non lucratif dans l'association : on parle d'activité non lucrative pour les cotisations des membres, les dons et les subventions publiques (qui sont tous exonérés d'impôt).

Activité à but lucratif : désigne l'ensemble des mesures qui contribuent directement à la réalisation de l'objectif de l'association. Il peut s'agir, par exemple, de manifestations sportives dans un club de sport, de représentations dans un club culturel ou encore de concerts dans un club de musique.

Activité commerciale : activité commerciale (aussi appelée activité économique ou encore activité auxiliaire non indispensable) sont toutes les autres mesures qui sont soumises à une obligation fiscale dite complète.

Gestion des actifs : la gestion du patrimoine de l'association est exonérée de l'impôt sur les sociétés et de la taxe professionnelle.

Les associations reconnues d'utilité publique sont (par exemple) les suivantes : les associations pour la promotion de la culture, de la jeunesse et des personnes âgées, de la science et de l'éducation.⁶⁴

- **Principes définissant les associations :**

Election du conseil d'administration, pour une petite association, seules les fonctions suivantes suffisent : président, vice-président et trésorier.

Le conseil d'administration doit se faire certifier par un notaire. En effet, le conseil d'administration étant habilité à représenter l'association, ce dernier est amené à représenter l'association devant les tribunaux et en dehors des tribunaux.

- **Nombre d'associations actives :**

Selon la *Stiftverband*⁶⁵, 615 759 associations étaient inscrites au registre des associations en avril 2022, soit 2 165 de plus par rapport à 2021.

D'après les recherches, il n'y a pas de données plus récentes.

⁶³ [Der Verein: Formen, Zwecke und Gründung - IHK Hochrhein-Bodensee](#) – plus de détails sont donnés

⁶⁴ [Vereine & Steuern in Deutschland im Jahr 2025](#)

⁶⁵ [Vereine in Deutschland im Jahr 2022](#)

Q1/- Quelles sont les spécificités en matière de fiscalité applicable aux associations et quelles sont les justifications de leur traitement différencié par rapport aux entreprises commerciales ?

Règles générales en matière de fiscalité applicable aux associations :

Les associations étant considérées comme des personnes morales, elles sont ainsi soumises au droit fiscal et donc en principe à l'impôt. De plus, si une association réalise des bénéfices, elle doit payer des impôts.

Les associations peuvent donc être soumises à l'impôt sur les sociétés (*Unternehmensteuer*), à la taxe professionnelle (*Gewerbsteuer*), à la taxe sur la valeur ajoutée (*Umsatzsteuer*) et à l'impôt sur les salaires (*Lohnsteuer*). Elles sont également, le cas échéant, soumises à la taxe sur les véhicules (*Kfz-Steuer*), à la taxe sur les loteries (*Lotterie-Steuer*) et à la taxe sur les mutations foncières (*Grundwerbssteuer*).

Néanmoins, toutes les associations ne se sont pas traitées de la même manière en droit fiscal. Par exemple, les associations à but non lucratif sont soumises à des règles particulières.

En Allemagne, l'imposition des associations se fait selon quatre « domaines » : le domaine idéal, la gestion du patrimoine, l'exploitation à but lucratif et l'exploitation commerciale.

Dans le cas où l'association poursuit des objectifs d'utilité publique, n'exerce pas d'activité commerciale ou ne dépasse pas le chiffre d'affaires imposable alors il n'est pas nécessaire de continuer à remplir une déclaration d'impôt. Toutefois, pour que l'administration fiscale confirme le caractère d'utilité publique de l'association, cette dernière doit soumettre tous les trois ans une déclaration d'utilité publique. Les conditions relatives à cette reconnaissance d'utilité publique sont données dans certains articles du Code général des impôts allemand (CGI).

Par ailleurs, la réglementation relative aux petites entreprises (régime des petites entreprises TVA) peut s'appliquer aux associations.

Le cas du régime des petites entreprises :

Pour qu'une association puisse prétendre au régime des petites entreprises, le chiffre d'affaires total des activités commerciales de l'année précédente doit être inférieur à 22 000 € et le chiffre d'affaires annuel pour l'année en cours doit être inférieur à 50 000 €.

A noter : les cotisations classiques des membres et les dons ne sont pas considérés comme des recettes pertinentes.

Règles spécifiques selon le type d'associations :

- Si les recettes et les chiffres d'affaires d'une association à but non lucratif restent dans la limite fixée par l'administration fiscale, aucun impôt n'est prélevé.
- Les cotisations des membres et les dons ne sont pas imposés si l'association est reconnue d'utilité publique.
- Si l'association emploie du personnel, elle doit payer des impôts sur les salaires et remplir une déclaration d'impôts (comme les autres employeurs).
- Une association d'utilité publique se voit exonérée de la TVA, de l'IS et de la taxe professionnelle – tant que certains seuils ne sont pas dépassés.⁶⁶
- Association à but non lucratif : un statut qui offre des avantages fiscaux car cela signifie que dans de nombreux domaines, elles ne sont soumises qu'à des taxes réduites voire ne sont soumises ni à des taxes ni à des impôts.

Obligations envers l'administration fiscale :

Chaque association est tenue de se faire enregistrer auprès du centre des impôts compétent en tant que « sujet fiscal » et est soumise à l'obligation de déclaration auprès du centre des impôts dès sa création.

Lors de l'enregistrement au centre des impôts, l'association reçoit un numéro d'identification fiscal sous lequel ses formulaires fiscaux seront classés.

En principe, les associations doivent déposer une déclaration d'impôts à la fin de leur premier exercice. L'obligation de le faire dans le futur dépend de plusieurs facteurs. La déclaration d'impôts est une obligation qui incombe au conseil d'administration de l'association ou à l'organe de direction de l'association. Ainsi, le conseil d'administration est en charge de soumettre la déclaration d'impôts dans les délais, de payer les impôts dans les délais et au montant correct, de déclarer au préalable la TVA dans les délais (le cas échéant) et est soumis à l'obligation de document et de preuve.

Dans le cas où le centre des impôts confirme le caractère d'utilité publique, la déclaration d'impôts ou la déclaration d'utilité publique ne sera due que tous les trois ans.

Si les associations dépassent le seuil de 45 000 € de chiffre d'affaires et/ou emploient des salariés, une déclaration d'impôts annuelle est alors obligatoire. L'association n'a pas besoin de déposer de déclaration d'impôts sur les sociétés

⁶⁶ [Der Verein: Formen, Zwecke und Gründung - IHK Hochrhein-Bodensee](#)

si elle poursuit des objectifs bénéficiant d'avantages fiscaux, si elle n'a pas d'activité économique ou si elle ne dépasse pas le seuil des recettes.

Q2/- Quelles sont les réformes des dispositifs relatifs aux dépenses fiscales (réductions ou crédits d'impôts) en faveur des associations menées ces cinq dernières années ?

Dans la loi fiscale annuelle de 2020, de nouveaux allègements fiscaux ont été adoptés. Cette loi fiscale contient également des réglementations visant à réduire la bureaucratie. Dans cette loi fiscale annuelle de 2020, il y a les mesures suivantes :

- Assouplissement du principe d'immédiateté – coopération et structures de holding facilitées ;
- Transfert de fonds simplifié et protection de la confiance légitime ;
- Suppression de l'obligation d'utiliser des fonds dans un délai court pour les petites organisations d'utilité publique ;
- Relèvement du seuil pour la preuve simplifiée des dons ;
- Relèvement du forfait pour les moniteurs et les bénévoles ;
- Et relèvement du seuil d'exonération pour les recettes provenant d'activités commerciales à 45 000 €.

Suite à ces premières mesures, certaines associations considèrent qu'il reste à :

- Clarifier l'activité politique des organisations à but non lucratif ;
- Harmoniser le droit des associations à but non lucratif ;
- Étendre l'objet social du journalisme, aux droits de l'homme et à la promotion de la démocratie dans le monde ;
- Donner une définition pratique de l'objet social ;
- (Mettre en place une) Règle de l'appréciation commerciale, les renseignements sur la TVA ;
- Mettre en place un système de sanctions progressif ;
- Et une sortie non bureaucratique du statut d'association à but non lucratif.

Montants exonérés et réglementations fiscales pour les associations en 2025 :

Les montants exonérés continueront de s'appliquer aux moniteurs et aux bénévoles et la limite de chiffre d'affaires pour les activités associatives exonérées d'impôt reste inchangée.

- Montant exonéré pour les moniteurs : 3 000 € par an contre 2 400 € en 2024.
- Forfait pour bénévolat : 840 € par an contre 720 € en 2024.

Ces abattements peuvent être déduits des impôts dans la déclaration 2025.

L'obligation fiscale pour les associations reste inchangée, à savoir que le plafond de chiffre d'affaires pour l'exonération dans le cadre d'une activité commerciale reste de 45 000 €. Il est important de noter que cette réglementation s'applique uniquement à l'impôt sur les sociétés et à la taxe professionnelle.

Elargissement de la liste des activités d'utilité publique ces dernières années et qui comprend donc toujours :

- La promotion de l'aide aux personnes discriminées en raison de leur identité ou de leur orientation sexuelle ;
- La promotion de la protection du climat en tant qu'objectif d'utilité publique ;
- L'embellissement des sites en tant qu'objectif méritant d'être soutenu ;
- Les initiatives de radio libre, qui sont désormais également considérées comme étant d'utilité publique ;
- L'entretien et la maintenance des cimetières ainsi que des mémoriaux pour les enfants et les fœtus non enterrés, qui ont été reconnus d'utilité publique.

Maintien en 2025 des allègements fiscaux en vigueur pour les dons et les transferts de dons entre associations à but non lucratif :

- Plus particulièrement, le transfert de fonds d'une association à une autre organisation à but non lucratif reste autorisé et il n'y a plus de limite au montant des fonds pouvant être transférés entre organisations à but non lucratif.
- Maintien également de la protection de la confiance légitime selon l'article 58a du CGI, c.à.d. : si l'association bénéficiaire prouve son statut d'utilité publique, par exemple par un avis d'imposition, l'association donatrice peut s'y fier. Si le bénéficiaire perd ultérieurement son statut d'utilité publique, cela n'a aucun effet négatif sur le donateur. Cette règle s'applique non seulement aux ressources financières mais aussi à la mise à disposition gratuite de personnel ou de locaux.
- Le seuil pour la preuve simplifiée de don restera de 300 € en 2025, ce qui signifie que les donateurs n'ont pas besoin d'une preuve détaillée de leur don jusqu'à ce montant.

Il y a des changements en ce qui concerne le statut d'utilité publique :

- L'administration fiscale ne se contente plus d'examiner les statuts de l'association mais aussi (désormais) la gestion effective de l'association.
- Le non-respect des conditions statutaires peut entraîner le retrait du statut d'utilité publique.

Modification importante également en ce qui concerne les sociétés de droit civil ((GbR) : les coopérations avec d'autres associations à but non lucratif n'entraînent plus automatiquement la création d'une société de droit civil.

Sont par exemple considérées comme entreprises à but non lucratif les institutions qui s'occupent de l'approvisionnement, de la restauration et de l'encadrement des réfugiés. Les établissements de soins pour les maladies et handicaps psychiques et mentaux sont toujours considérés comme des établissements à but non lucratifs dans une large mesure.

Q3/- Quel est le montant global et la part des dons et legs dans les ressources des associations ?

Éléments généraux :⁶⁷

Si une personne veut léguer son héritage à une organisation caritative, elle doit rédiger un testament personnel ou un pacte successoral (*Erbvertrag*).

Dans le cas où une organisation caritative est désignée comme légataire dans le testament, elle a un droit direct vis-à-vis des héritiers mais elle ne devient pas elle-même héritière. Il est néanmoins possible de désigner soi-même l'organisation caritative comme héritière.

Le Code civil allemand indique que certains proches ont toujours droit à une part réservataire – c.à.d. une part minimale légale de l'héritage.

Outre l'existence d'héritiers légaux, il arrive que les testateurs prévoient un don testamentaire à des organisations caritatives ou à des fondations et que ces derniers le précisent dans leur testament.

Les associations et les fondations d'utilité publique sont exonérées de l'impôt sur les successions. Il en est de même pour les dons versés à une fondation ou à une association reconnue d'utilité publique. Cela constitue un avantage intéressant pour les héritiers qui se situent dans une classe d'imposition défavorable. « Les biens hérités peuvent encore être transférés dans une fondation d'utilité publique dans un délai de 24 mois, à condition que cette fondation ait son siège en Allemagne. »

Dans le cas où la personne décide de transmettre son héritage à une fondation dans les deux ans, elle récupère alors l'impôt déjà payé. Il est aussi possible de faire valoir (de son vivant) des dons à des organismes bénéficiant d'avantages fiscaux à hauteur de 20% de ses revenus en tant que déduction spéciale des dépenses dans sa déclaration d'impôts sur le revenu.

Si une personne souhaite qu'une certaine somme d'argent, un bien immobilier ou un objet de valeur revienne à une organisation caritative, elle peut le régler par un legs dans son testament. Cela implique que l'organisation ne devient pas héritière mais reçoit simplement un droit vis-à-vis du ou des héritiers.

Le legs peut également être lié à des souhaits quant à la manière dont il doit être utilisé. Dans ce cas, l'organisation à but non lucratif doit être informée à l'avance afin de pouvoir répondre aux souhaits. Dans le cas où personne d'autre ne doit hériter, une organisation à but non lucratif peut être désignée comme seule héritière.

Toutes les organisations reconnues d'utilité publique par l'administration fiscale sont totalement exonérées des droits de succession et des droits de donation en cas de legs et de donations testamentaires.⁶⁸

Réforme de la loi relative à l'impôt sur les successions en 2016⁶⁹ :

Les acquisitions par voie de succession (héritages et legs - *Erbschaften und Vermächtnisse*) peuvent être transférées à des organismes bénéficiant d'avantages fiscaux.

Les dons versés à des organismes bénéficiant d'avantages fiscaux sont exonérés de l'impôt en vertu de l'article 13 de la loi allemande relative aux droits de succession. Pour cela, les conditions suivantes doivent être remplies :

- L'allègement fiscal en raison de la poursuite d'objectifs d'utilité publique, de bienfaisance ou religieux doit être en vigueur au moment de la donation ;
- L'allègement fiscal doit être en vigueur pendant une durée de dix ans après la donation.

L'exonération des droits de succession complète la déduction des dépenses spéciales afin que les donations aux organismes bénéficiant d'un allègement fiscal ne soient pas soumises aux droits de succession.

⁶⁷ [Erbschaftssteuer - gemeinnützige Vereine | SOS Kinderdörfer](#)

⁶⁸ [Gemeinnützige Organisationen: Zahlen im Fall einer Erbschaft keine Erbschaftsteuer | Bund der Steuerzahler e.V.](#)

⁶⁹ [Reuber, Die Besteuerung der Vereine, Erbschaft-/Schenkungssteuer | Reuber, Die Besteuerung der Vereine | Steuern | Haufe](#)

Aucune donnée n'a été trouvée lors des recherches effectuées.

Q4/- Quelle est l'évolution du montant des dépenses fiscales en faveur des associations depuis 2015 ? Merci de bien vouloir renseigner le tableau ci-dessous en fonction des données disponibles. Quelle part les dépenses fiscales en faveur des associations représentent-elles par rapport au coût total des dépenses fiscales en 2025 (prév) ?

Tableau 3 : Évolution des dépenses fiscales entre 2015 et 2025 (en euros)

2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 prév.	2025 prév.

Source :

Aucun élément n'a été trouvé pour répondre à cette question lors des recherches.

Q5/- Pourriez-vous nous lister les types de dépenses fiscales (réductions ou crédits d'impôts) relatives aux associations, en décrivant en quelques lignes, pour chaque dispositif de dépense fiscale, l'objectif de politique publique visé, l'impôt sur lequel porte la dépense fiscale, le type de bénéficiaire concerné (ménage, entreprises), le chiffrage du coût de la dépense fiscale pour 2025 et le cadre juridique applicable ?

Impôt sur le revenu (IR)	Impôt sur les sociétés (IS)	Taxe professionnelle	Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)	Déductibilité des dons
-Le caractère d'utilité publique ne dispense pas les associations de l'obligation de payer l'impôt sur le revenu ; -A partir du moment où une association emploie des salariés⁷⁰, elle est tenue de verser l'IR au centre des impôts ; -L'imposition des rémunérations dans les associations varie en fonction du type de relation de travail bénévole ; -Pour certains types de contrats de travail au sein d'une association, il n'y pas d'IR à payer quand : 1) les bénévoles qui ne reçoivent qu'une indemnité forfaitaire dans le cadre de leur activité ne sont généralement pas considérés comme des salariés imposables de l'association. Il convient de tenir	-L'exonération pour les associations d'utilité publique s'applique aux revenus générés dans le domaine non lucratif, dans le domaine de la gestion d'actifs ou dans le cadre d'une activité commerciale ; -Les entreprises commerciales qui ne sont pas considérées comme des entreprises à but non lucratif sont soumises à l'IS si les recettes (y compris la TVA) dépassent le seuil d'exonération de 45 000 €.	-Exonération pour les associations à but non lucratif tant que les recettes proviennent de leurs activités à but lucratif ; -Les recettes provenant d'activités commerciales qui ne sont pas classées comme activités à but lucratif sont soumises à la taxe professionnelle si elles dépassent le seuil d'exonération de 45 000 €.	-Déterminer dans un premier temps si l'association est soumise ou non aux règles applicables du régime des petites entreprises ; -Exonération de la TVA pour les activités à but non lucratif de l'association <u>Pour les associations dont le chiffre d'affaires dépasse 25 000 € :</u> -Taux réduit de 7% pour les activités à but lucratif ; -Taux réduit de 7% pour les activités de gestion de patrimoine (si ces dernières ne sont pas exonérées d'office) ; -Taux normal de 7% ou de 19% pour les activités commerciales ; -Taux normal de TVA s'applique aux recettes provenant de la vente de biens	-Les dons versés à des associations à but non lucratif sont déductibles des impôts pour le donateur ; cela augmente l'attractivité pour les donateurs potentiels car ils peuvent ainsi réduire leur charge fiscale en faisant des dons à une association ; -Avec un reçu de don, les donateurs peuvent faire valoir leurs dons à des organisations d'utilité publique à hauteur de 20% du total des revenus dans leur déclaration d'impôt de la même année ; -Pour les dons jusqu'à 200 €, une preuve de don simplifiée suffit pour la déduction fiscale.

⁷⁰ Est considéré comme salarié toute personne qui s'engage par un contrat de travail à fournir une prestation de travail contre rémunération

compte de l'abattement de 840 € par an. Si l'indemnité forfaitaire dépasse ce montant, la différence est imposée normalement. 2) Les entraîneurs à temps partiel qui ne consacrent en moyenne pas plus de 6 heures par semaine à leur activité ne doivent pas être inclus par l'association dans la déclaration d'impôts.			ou de services dans le cadre d'une activité commerciale ; -Sont imposables à la TVA : les droits d'entrée aux manifestations ou la vente de nourriture et de boissons. La TVA est due lorsque les membres reçoivent une contrepartie directe en échange de leur cotisation. -Sont non imposables : la cotisation des membres et les dons.	
	L'impôt sur les bénéfices des associations se compose de l'IS et de la taxe professionnelle. Cet impôt est pertinent dans le cadre de l'activité économique. Il n'est prélevé que si les recettes annuelles de l'association provenant des activités économiques imposables sont supérieures à 45 000 € (TVA comprise). Une franchise de 5 000 € est déduite du bénéfice total réalisé lors du calcul du revenu imposable (Article 24 la loi sur l'IS). Le montant excédent la franchise est soumis à l'IS, dont le taux est de 15% (Article 23, paragraphe 1 de la loi sur l'IS).			

Autres mesures fiscales pour les associations :

- Forfait pour moniteur : cette mesure permet de rémunérer des activités bénévoles à hauteur de 3 000 € par an (contre 2 400 € en 2024) et par personne. Cela n'est possible que pour certaines activités telles que : les activités d'entraîneur, d'enseignement, de formation, d'éducation et les tâches de soins, artistiques et d'assistance.
- Forfait pour bénévolat : cette mesure prévoit une franchise de 840 € par an (contre 720 € en 2024) et par personne – il s'agit d'un montant exonéré d'impôt tant pour l'association que pour les membres.

Q6/-L'administration fiscale a-t-elle de la visibilité sur les associations bénéficiaires de dons donnant lieu à dépenses fiscales ? Si oui, quelles sont les bases de données lui permettant de disposer de cette information ?

Aucun élément de réponse à cette question n'a été trouvé.

Q7/ Les dons défiscalisés faits aux associations font-ils l'objet de contrôles de la part de l'administration fiscale ? Si oui, quels sont les contrôles réalisés et vous paraissent-ils suffisants ? Quelles sont les sanctions prévues en cas de réductions ou crédits d'impôt indûment obtenus ?

L'administration fiscale vérifie le caractère d'utilité publique d'une association en effectuant des contrôles sur la base de certains paramètres, à savoir la TVA, le rapport de caisse, la recette de dons, la constitution de réserves, la part d'activité économique et le forfait pour bénévolat et indemnités de frais.

En cas de violation des règles relatives à ce statut d'utilité publique, l'association peut se voir retirer le privilège fiscal lié.

La réforme de 2016 de la loi relative à l'impôt sur les successions indique que les conditions de l'exonération fiscale au moment de la donation doivent être prouvées.

De plus, l'exonération fiscale doit être refusée rétroactivement si la société bénéficiant d'un allègement fiscal poursuit une stratégie d'investissement qui compromet la viabilité de la base d'actifs et donc la condition matérielle de la poursuite d'objectifs bénéficiant d'un allègement fiscal.

En résumé, le non-respect des critères énoncés constitue un événement rétroactif : il convient alors de délivrer des avis d'imposition avec effet rétroactif (date du transfert) qui entraînent un paiement ultérieur de l'impôt sur les successions ou les donations. La valeur au moment du transfert des biens attribués sert de base de calcul pour la détermination de l'impôt.

[Q8/ Le contribuable a-t-il les moyens d'orienter la dépense publique en faveur des associations \(exemple du gift aid au Royaume-Uni\) ?](#)

La déductibilité des dons (c.f. tableau de la question 5) est une mesure fiscale qui augmente l'attractivité des donateurs potentiels. Les dons étant déductibles de la déclaration d'impôt, cela permet alors aux contribuables de réduire leur charge fiscale.

Commentaires éventuels du pays questionné :

Sources utiles :

[Steuern im Verein – Alle Infos auf einen Blick](#)

[Steuern im Verein & Verband - Steuerrecht & Tipps](#)

[Vereine und Steuern | Ihre Finanzämter des Landes Nordrhein-Westfalen](#)

[Vereine & Finanzen in Deutschland ▷ Das ist 2025 zu beachten](#)

[Steuerwegweiser für Vereine](#) (document PDF)

[Umsatzsteuer für Vereine in Deutschland 2025 | Vereinsplaner](#)

[Vereine & Steuern in Deutschland im Jahr 2025](#)

[Besteuerungsgrenze von Vereinen: Das Wichtigste im Überblick](#)

[Vereine in Deutschland bis 2022 | Statista](#)

[BMF-Monatsbericht November 2023 - 29. Subventionsbericht der Bundesregierung](#)

ANNEXE 1

Questionnaire de l'étude (en français)

(Étude comparative internationale sur la fiscalité des dons, mécénat et legs aux associations)

TOUS PAYS

Éléments locaux de contexte du pays questionné :

- Définition juridique d'une association/ fondation :
- Principes définissant les associations :
- Nombre d'associations actives :

Q1/- Quelles sont les spécificités en matière de fiscalité applicable aux associations et quelles sont les justifications de leur traitement différencié par rapport aux entreprises commerciales ?

Q2/- Quelles sont les réformes des dispositifs relatifs aux dépenses fiscales (réductions ou crédits d'impôts) en faveur des associations menées ces cinq dernières années ?

Q3/- Quel est le montant global et la part des dons et legs dans les ressources des associations ?

Q4/- Quelle est l'évolution du montant des dépenses fiscales en faveur des associations depuis 2015 ? Merci de bien vouloir renseigner le tableau ci-dessous en fonction des données disponibles. Quelle part les dépenses fiscales en faveur des associations représentent-elles par rapport au coût total des dépenses fiscales en 2025 (prév) ?

Tableau 4 : Évolution des dépenses fiscales entre 2015 et 2025 (en euros)

2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 prév.	2025 prév.

Source :

Q5/- Pourriez-vous nous lister les types de dépenses fiscales (réductions ou crédits d'impôts) relatives aux associations, en décrivant en quelques lignes, pour chaque dispositif de dépense fiscale, l'objectif de politique publique visé, l'impôt sur lequel porte la dépense fiscale, le type de bénéficiaire concerné (ménage, entreprises), le chiffrage du coût de la dépense fiscale pour 2025 et le cadre juridique applicable ?

Q6/-L'administration fiscale a-t-elle de la visibilité sur les associations bénéficiaires de dons donnant lieu à dépenses fiscales ? Si oui, quelles sont les bases de données lui permettant de disposer de cette information ?

Q7/ Les dons défiscalisés faits aux associations font-ils l'objet de contrôles de la part de l'administration fiscale ? Si oui, quels sont les contrôles réalisés et vous paraissent-ils suffisants ? Quelles sont les sanctions prévues en cas de réductions ou crédits d'impôt indûment obtenus ?

Q8/ Le contribuable a-t-il les moyens d'orienter la dépense publique en faveur des associations (exemple du *gift aid* au Royaume-Uni) ?

Commentaires éventuels du pays questionné :

ANNEXE 2

Questionnaire of the study (in English)

International comparative study on the taxation of donations, sponsorship and bequests to associations COUNTRY

General context:

Local context facts on the French situation :

- Legal definition of an association :
- Principles defining associations :
- Number of active associations :

Q1/- What are the specific tax rules applicable to associations, and what are the justifications for their different treatment from that of commercial enterprises?

Q2/ What reforms have been carried out over the past five years to tax expenditure in favor of associations?

Q3/- What is the overall amount and share of donations and legacies in the income of associations?

Q4/- How has the amount of tax expenditure on associations changed since 2015? What share do tax expenditures in favor of associations represent in the total cost of tax expenditures in 2025 (exp.) ?

Tableau 5 : Amount of tax expenditure on associations between 2015 et 2025 (specify the currency)

2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 exp.	2025 exp.

Source :

Q5/- Could you please describe all the types of tax expenditure (tax reductions or credits) relating to associations, describing in a few lines, for each tax expenditure, its public policy objective, the tax to which it relates, the type of beneficiary concerned (household, company), the estimated cost of the tax expenditure for 2025 and the applicable legal framework?

Q6/- Does the tax authority have any information on which associations receive donations giving right to tax expenditure? If so, which databases provide this information?

Q7/ Are donations to associations that give right to tax expenditures subject to audits by tax authorities? If so, which audits are carried out, and do you consider them to be sufficient? What sanctions are enforced in the event of unduly obtained tax reductions or credits?

Q8/ Does the taxpayer have the means to direct public spending in favor of associations (e.g. gift aid in the UK)?

Comments (if any):

ANNEXE VI

Pilotage et simplification de la dépense publique aux associations

SYNTHÈSE

L'État, les opérateurs et les collectivités territoriales s'appuient sur les associations pour déployer de nombreuses politiques publiques. Les financements importants accordés au secteur associatif appellent donc de la part des financeurs une bonne connaissance du fait associatif et un pilotage adapté.

La mission a pu constater un manque d'expertise et des organisations perfectibles dans le suivi des associations de la part de l'État, notamment au niveau des administrations centrales.

Le pilotage des dépenses publiques doit être renforcé et pour se faire, la mission préconise que soit désigné un chef de fil interministériel.

De même, la formation des agents de l'État concernés par le financement des associations doit être encouragée.

Le partage d'informations entre les ministères, et plus largement entre les acteurs, n'est pas pleinement opérationnel et doit être renforcé, en s'appuyant sur les données de Data subvention.

La mission préconise qu'une attention particulière soit accordée aux associations recevant le plus de financement et qu'un effort global soit accordé aux processus d'évaluation des actions mises en œuvre par les associations.

La simplification des relations des pouvoirs publics avec les associations est au cœur des priorités de l'action publique depuis une vingtaine d'années.

La mission a constaté les attentes des représentants associatifs rencontrés visant à renforcer les mesures de simplification. Ces dernières sont nécessaires pour améliorer l'efficacité de la gestion associative et sécuriser l'action des associations.

Elles passent notamment par la mise en œuvre d'une organisation cible permettant un « dites-le nous une fois » pour les associations pour les systèmes d'information de financement.

Une meilleure visibilité des processus de financement des associations est également attendue.

SOMMAIRE

1. UN RENFORCEMENT NÉCESSAIRE DU PILOTAGE DES POLITIQUES PUBLIQUES MOBILISANT LE SECTEUR ASSOCIATIF	1
1.1. Un manque d'expertise sur le fonctionnement du secteur associatif.....	1
1.1.1. <i>Constats</i>	1
1.1.2. <i>Recommandations</i>	1
1.2. Une animation nationale et territoriale à conforter dans le suivi du secteur associatif	2
1.2.1. <i>Constats</i>	2
1.2.2. <i>Recommandations</i>	4
1.3. Des partages de données à systématiser entre administrations, opérateurs et collectivités aux niveaux central et territorial	4
1.3.1. <i>Constats</i>	4
1.3.2. <i>Recommandations</i>	5
1.4. Un pilotage renforcé nécessaire pour les associations mobilisant le plus de financements publics	5
1.4.1. <i>Constats</i>	5
1.4.2. <i>Recommandations</i>	5
2. DES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT ET DE SIMPLIFICATION DE L'ACTION DES ASSOCIATIONS À CONFORTER.....	6
2.1. Une prise en compte politique du besoin de simplification qui reste insuffisante ...	6
2.1.1. <i>Constats</i>	6
2.1.2. <i>Recommandations</i>	6
2.2. Une demande d'accompagnement des associations pour simplifier et sécuriser leur action	6
2.2.1. <i>Constats</i>	6
2.2.2. <i>Recommandations</i>	8
2.3. Une nécessaire meilleure visibilité des processus de financement des associations	8
2.3.1. <i>Constats</i>	8
2.3.2. <i>Recommandations</i>	8
2.4. Une offre de service dématérialisée attendue pour simplifier le travail des bénévoles associatifs	9
2.4.1. <i>Constats</i>	9
2.4.2. <i>Recommandations</i>	9

La présente annexe analyse le pilotage des politiques publiques à destination du secteur associatif, au niveau national, déconcentré et territorial (I), puis propose des mesures de simplification et de renforcement de l'accompagnement des structures associatives par les pouvoirs publics (II).

1. Un renforcement nécessaire du pilotage des politiques publiques mobilisant le secteur associatif

1.1. Un manque d'expertise sur le fonctionnement du secteur associatif

1.1.1. Constats

La mission a pu constater la grande diversité des modalités de suivi des associations au sein des directions d'administration centrale, des opérateurs et des services déconcentrés.

Chaque ministère dispose de son organisation propre, parfois par le biais de bureaux dédiés au suivi des associations, en majorité par un suivi assuré dans les directions ou bureaux métier. Ces derniers sont la plupart du temps en charge des campagnes de financement, de l'instruction des dossiers, et du contrôle des actions financées par voie de conventionnement au niveau national. Le ministère de la transition écologique a mis en place un bureau transversal, rattaché au secrétariat général, chargé de fiabiliser le suivi des appels à projet, la coordination de l'instruction des dossiers et les processus budgétaires.

Au niveau déconcentré, les préfetures, directions régionales ou départementales confient aux services métier le suivi des financements aux associations. Le contrôle budgétaire est le plus souvent réalisé au niveau des secrétariats généraux. Un manque de cohérence a été soulevé par les contrôleurs budgétaires régionaux dans les conventions proposées par les directions d'administration centrale aux services régionaux.

De leur côté, les collectivités territoriales ont des modalités de suivi des associations différentes selon la taille de la collectivité ou les choix opérés, avec des entrées thématiques ou transversales. Certaines d'entre elles ont des services dédiés à la vie associative.

La mission fait le constat d'un manque d'expertise sur les associations au sein des administrations, qui n'est pas propice au dialogue et à la productivité de part et d'autre. Cela semble notamment lié à la forte rotation des personnels et aux difficultés à transmettre les compétences des agents partant en mobilité ou en retraite.

1.1.2. Recommandations

Rappeler les termes de la circulaire n° 5811-SG du 29 septembre 2015 relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations, qui prévoyait la désignation d'au moins un correspondant chargé de la vie associative pour suivre les engagements de l'État dans chaque champ de compétences.

Former les référents ou correspondants associations au sein des administrations centrales, des opérateurs et des collectivités par un module de formation interministériel financé par l'État et le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT).

Décliner la formation des acteurs au niveau territorial sous l'autorité des préfets de région et de département pour ce qui concerne les services de l'État. La mission recommande que ces animations soient coordonnées par les délégués régionaux à la vie associative (DRVA) des directions régionales académiques à la jeunesse, à l'engagement et aux sports (DRAJES) et par les délégués départementaux à la vie associative (DDVA) positionnés dans les directions des services départementaux de l'éducation nationale (DSDEN).

Animer un réseau de référents ministériels « associations » en charge de la veille sur les préoccupations sectorielles des associations.

1.2. Une animation nationale et territoriale à conforter dans le suivi du secteur associatif

1.2.1. Constats

1.2.1.1. Une pluralité d'acteurs dans le suivi institutionnel du secteur associatif aux niveaux central et territorial

Le suivi du secteur associatif est institutionnellement assuré par le directeur de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA) du ministère en charge de la vie associative. Ce dernier assure par ailleurs la fonction de délégué interministériel à la jeunesse (DIJ). Il est l'interlocuteur des grandes têtes de réseaux associatives et assure le secrétariat du Haut Conseil à la vie associative (HCVA).

Les associations employeuses qui font partie du champ de l'économie sociale et solidaire (ESS) relèvent de leur côté du pilotage et de l'animation de la direction générale du Trésor du ministère de l'économie et des finances.

Le ministère de l'intérieur et des Outre-mer est également un acteur majeur à travers la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) qui a en charge la déclaration des associations (répertoire nationale des associations, RNA) et le processus d'autorisation des fondations.

Chaque ministère assure par ailleurs une animation métier avec ses propres réseaux associatifs.

Cette pluralité d'acteurs se retrouve au niveau territorial sous l'autorité des préfets de région et de département avec le réseau des DRVA et des DDVA, les référents ESS affectés au sein des directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS) ou sein des préfectures de région (secrétariats généraux aux affaires régionales) et les réseaux animés par chaque direction régionale et / ou départementale.

La fonction de DDVA a été instituée par les circulaires du Premier ministre des 28 juillet 1995¹ et 22 décembre 1999². Celle de DRVA a été précisée par la circulaire du Premier ministre du 19 septembre 2015 relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations.³ Depuis la réforme de l'organisation territoriale de l'État de 2021, les DDVA sont affectés dans les services départementaux à la jeunesse, à l'engagement et aux sports (SDJES) des DSDEN. Les DRVA sont rattachés aux DRAJES des rectorats de région académique.

Les greffes des préfectures sont également les interlocuteurs des associations pour leur déclaration.

1.2.1.2. Des animations transversales thématiques

Deux champs de politiques publiques font l'objet d'une animation interministérielle spécifique aux niveaux central et déconcentré : la politique de la ville et la prévention et la lutte contre la pauvreté.

L'animation de la politique de la ville pilotée par l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) et au plan local, par les préfets de département s'appuie depuis 2008 sur le dispositif des délégués du préfet afin de mobiliser et rendre concrète l'action de l'État dans les quartiers les plus fragiles de la politique de la ville. Au plus près des habitants et en lien étroit avec l'ensemble des acteurs, 300 délégués du préfet coordonnent l'action de l'ensemble des services de l'État et s'assurent de répondre aux enjeux propres à chaque territoire. Les délégués du préfet ont un contact de proximité avec les associations et les accompagnent dans le montage des projets et les demandes de financement. La mission a pu vérifier l'intérêt d'un accompagnement de proximité des associations, les délégués du préfet étant par ailleurs en lien avec l'ensemble des services de l'État et des opérateurs présents dans le territoire.

La délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté (DIPLP) assure la coordination nationale du Pacte des solidarités 2023-2027 avec l'ensemble des ministères concernés. Son action est relayée au niveau territorial par les commissaires à la pauvreté placés auprès des préfets de région. Ces derniers assurent une animation territoriale avec les services régionaux et sont en charge de la contractualisation avec les collectivités territoriales (notamment les conseils départementaux) et les associations, en lien étroit avec les préfets de département.

Par ailleurs, plusieurs ministères contribuent au fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP), organisme cogéré par l'État, les collectivités et les associations, créé en 1964 : le ministère en charge de la vie associative, le ministère de l'intérieur, le ministère des Outre-mer et l'ANCT, le ministère du travail, de la santé, des solidarités et des familles, et le ministère de la culture. Au niveau territorial, la participation du représentant de l'État aux réunions du comité régional peut contribuer au développement et à l'amélioration du dialogue entre l'État et les associations.

¹ *Source* : Circulaire du Premier ministre du 29 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'État et des services publics.

² *Source* : Circulaire du Premier ministre du 22 décembre 1999 relative aux relations entre l'État et les associations dans les départements.

³ *Source* : Circulaire du Premier ministre du 29 septembre 2015 relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations.

1.2.1.3. Des bonnes pratiques en matière d'animation territoriale du secteur associatif

Depuis la crise sanitaire, plusieurs préfets de région ont installé des réunions régulières avec les têtes de réseaux associatives, les collectivités et les acteurs de l'ESS. Ces espaces de concertation permettent de suivre l'actualité et les préoccupations du secteur associatif et de s'en faire l'écho auprès des administrations centrales. Ils sont une réponse à la demande exprimée par certains acteurs rencontrés par la mission de pouvoir disposer de cellules de veille « économie sociale et solidaire » auprès des préfets de région.

Dans ces mêmes régions, les enjeux et l'actualité du secteur associatif font l'objet de présentations devant les comités de l'administration régionale (CAR) présidés par les préfets de région.

1.2.2. Recommandations

Renforcer l'animation interministérielle et désigner un chef de file interministériel.

Renforcer la coordination des services de l'État au plan territorial en confortant le rôle des DRVA et des DDVA.

S'appuyer sur l'animation des réseaux Guid'Asso pour mobiliser l'ensemble des services de l'État.

Proposer la réalisation de diagnostics territoriaux identifiant les enjeux du secteur associatif, à partir notamment des données de Recherches et Solidarités⁴.

Diffuser les bonnes pratiques d'animation territoriale du secteur associatif auprès des préfets de région et de département et proposer des points d'étape réguliers devant les comités de l'administration régionale.

Proposer l'installation de cellules de veille en charge du suivi des problématiques d'attractivité et emploi rencontrés dans certains secteurs associatifs.

1.3. Des partages de données à systématiser entre administrations, opérateurs et collectivités aux niveaux central et territorial

1.3.1. Constats

Des outils propres à chaque ministère, opérateur et collectivité (portails d'information, portail de dépôt des demandes de subvention, répertoires, systèmes d'identification).

Un outil interministériel pour les demandes de financement (Data.Subvention) qui n'est pas utilisé par tous les ministères, et qui n'est alimenté que par peu d'opérateurs et de collectivités territoriales.

Une attente des préfets de région et de département de mieux observer et connaître le secteur associatif pour mieux déployer les politiques publiques.

Un besoin exprimé par les collectivités territoriales devant la mission pour mieux accompagner le secteur associatif.

⁴ Source : Fiche Recherches & Solidarités, Les Essentiels de la vie associative en département.

1.3.2. Recommandations

Déployer Data.Subvention à l'ensemble des services de l'État, opérateurs et collectivités territoriales, pour l'ensemble des financements publics aux associations. Cette extension dès le 1^{er} euro nécessitera une modification de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000⁵ et du décret n°2017-779 du 5 mai 2017 relatif à l'accès sous forme électronique aux données essentielles des conventions de subvention.

Ouvrir un chantier interministériel pour renforcer l'interopérabilité technique des plateformes d'information et la mutualisation des informations.

Recenser les initiatives mises en place dans les territoires par les préfets de région et analyser l'opportunité d'un déploiement des outils existants (Data État, Data Bretagne, Data QPV, SMART...).

Envisager un développement des outils et les mettre à disposition de l'ensemble des acteurs en *open data*.

1.4. Un pilotage renforcé nécessaire pour les associations mobilisant le plus de financements publics

1.4.1. Constats

La mission a pu constater le manque de coordination entre l'État, les opérateurs et les collectivités territoriales en matière de suivi des associations à enjeux bénéficiant souvent de financements croisés. Ce manque d'échanges pourrait potentiellement induire d'éventuels sur-financements des associations.

Les financements accordés aux associations par les opérateurs de l'État ne font généralement pas l'objet d'un suivi particulier des ministères de tutelle.

La mission a constaté des pratiques identiques au niveau territorial. Des instances de concertation se mettent souvent en place en cas de difficultés financières rencontrées par les associations.

1.4.2. Recommandations

Organiser et systématiser le partage d'information sur les principales associations bénéficiaires de financements publics.

Encourager les espaces de coordination et l'organisation de conférences de financeurs, au niveau central entre administrations, et au niveau déconcentré entre l'État territorial, les agences et les collectivités territoriales.

⁵ *Source : Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.*

2. Des mesures d'accompagnement et de simplification de l'action des associations à conforter

2.1. Une prise en compte politique du besoin de simplification qui reste insuffisante

2.1.1. Constats

La prise en compte du besoin de simplification de l'action des associations est ancienne et la mission a pu recenser de nombreux textes législatifs et réglementaires en attestant :

- ◆ la loi du 12 avril 2000 sur les relations entre l'État et les citoyens ;
- ◆ la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire et la circulaire du Premier ministre du 19 septembre 2015 relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations ;
- ◆ la loi du 10 avril 2018 pour un État au service d'une société de confiance (ESSOC) ;
- ◆ la loi n°2024-344 du 15 avril 2024 visant à soutenir l'engagement bénévole et simplifier la vie associative.

Malgré ces avancées, la mission a été interpellée par l'ensemble des acteurs associatifs sur le besoin d'une nouvelle étape de simplification devant être conduite en concertation avec eux, en associant les collectivités territoriales.

2.1.2. Recommandations

Ouvrir un nouveau chantier de simplification piloté en interministériel, en concertation avec les représentants des associations et des collectivités territoriales. Ce chantier devrait notamment intégrer :

- ◆ un passage en revue des portails existants, des répertoires, des systèmes d'identification et une interconnexion nécessaire pour les associations bénéficiant de cofinancements ou relevant de plusieurs champs de politique publique ;
- ◆ une interrogation sur la pertinence des enquêtes demandées au secteur associatif ;
- ◆ une expertise visant à créer une plateforme de collecte des données permettant un partage entre organismes et administrations.

2.2. Une demande d'accompagnement des associations pour simplifier et sécuriser leur action

2.2.1. Constats

Pour les associations affiliées à un réseau national ou territorial (50 % des associations) l'accompagnement des associations fait partie des missions assurées par les têtes de réseaux. À ce titre, ces dernières sont financées la plupart du temps à deux niveaux, au plan national (conventions avec les directions d'administration centrale) et dans les territoires (conventions le plus souvent au niveau régional entre les services de l'État et les associations).

Annexe VI

La mission a questionné les administrations sur la pertinence de l'accompagnement des têtes de réseaux au regard des financements accordés. Le rôle des grandes fédérations n'est pas contesté par les services de l'État mais la mission a noté un manque de vision et de suivi sur l'action des têtes de réseaux associatives.

Elle a également noté l'existence d'un grand nombre d'espaces de concertation dans l'ensemble des champs des politiques publiques auxquelles participent les têtes de réseaux. La mission considère qu'il serait utile de réfléchir à une rationalisation, ou à tout le moins, d'établir une cartographie garantissant la visibilité et la complémentarité entre ces acteurs subventionnés.

L'accompagnement des associations dans une logique de conseil et de soutien est l'une des missions des services de l'État (DDVA, DRVA) qui s'est appuyée sur plusieurs outils créés par le ministère en charge de la vie associative : les missions d'appui et d'information aux associations (MAIA), les centres ressources d'information aux bénévoles (CRIB).

Face aux disparités territoriales constatées dans l'existence de ces structures et par souci de simplification et de cohérence, l'État a engagé avec le Mouvement associatif un processus visant à réorganiser l'accompagnement des associations.

La demande d'accompagnement des associations est prise en compte depuis 2023 par le déploiement de Guid'Asso.

Ce nouveau réseau se déploie partout en France progressivement depuis 2021. Il est composé de structures locales (associations, collectivités locales, institutions) labellisées pour leurs missions d'accueil et d'orientation, d'information ou d'accompagnement, qu'elles délivrent gratuitement aux associations.

Quatre labels sont délivrés :

- ◆ Guid'Asso orientation, pour les structures orientant les associations ou les porteurs de projets vers le bon interlocuteur ;
- ◆ Guid'Asso information, pour les structures délivrant les informations de base et les fondamentaux sur la vie associative, expliquant les démarches essentielles ;
- ◆ Guid'Asso accompagnement généraliste, pour les structures dispensant un accompagnement généraliste aux associations après évaluation de leurs besoins ;
- ◆ Guid'Asso accompagnement spécialiste, pour les structures dispensant un accompagnement sur une thématique ou un secteur d'activité particulier.

En co-construction avec Le Mouvement associatif, la DJEPVA pilote et finance l'essaimage de Guid'Asso.

Au plan territorial, l'animation du réseau s'articule autour du délégué à la vie associative. Ce dernier :

- ◆ co-anime le réseau avec un ou plusieurs acteurs associatifs. Ce duo permet de mieux comprendre et répondre aux besoins des associations ;
- ◆ anime, accompagne et valorise le réseau territorial de l'appui associatif labellisé par l'État.

L'animation du réseau se double d'un pilotage stratégique incluant tous les acteurs de l'accompagnement du territoire. L'échange régulier au sein de la gouvernance facilite l'interconnaissance des dispositifs et des acteurs pour un accompagnement associatif plus qualitatif.

Un grand nombre de collectivités proposent également des services d'appui aux associations : maisons des associations, service d'appui aux associations.

2.2.2. Recommandations

Poursuivre le déploiement de Guid'Asso dans l'ensemble des territoires et renforcer les liens avec les réseaux d'accompagnement spécialisés tels que le dispositif local d'accompagnement (DLA) réservé aux associations employeuses.

Communiquer auprès des collectivités et des associations sur Guid'Asso en mobilisant notamment le réseau des maisons France Services.

Renforcer le suivi des têtes de réseaux et s'assurer de l'efficacité des actions financées à leur attention par les administrations et les collectivités, notamment dans le cadre du fonds de développement de la vie associative.

2.3. Une nécessaire meilleure visibilité des processus de financement des associations

2.3.1. Constats

Un processus de dépôt dématérialisé mais des systèmes de dépôt éclatés entre les financeurs pouvant concerner les mêmes associations : Dauphin pour la politique de la ville, Démarches simplifiées pour le ministère de l'intérieur et des Outre-mer et l'Education Nationale, le Compte asso pour le champ jeunesse et sports, plateformes spécifiques à chaque collectivité territoriale.

Des informations éclatées à l'attention des associations par secteur d'activité, ministère ou collectivité territoriale.

Aides Territoires, un outil d'information existant pour les collectivités territoriales et ouvert aux associations, mais qui n'est pas employé par tous les financeurs.

Des calendriers non harmonisés des demandes de subventions selon les administrations.

Des appels à projets la plupart du temps non coordonnés en cas de cofinancements de plusieurs services de l'État.

2.3.2. Recommandations

Proposer un portail unique de dépôt des demandes de subvention pour l'ensemble des associations. La mission a pu étudier les fonctionnalités de l'outil le Compte asso, une solution qui a vocation à être une solution unique pour le dépôt des demandes auprès des services de l'État, des opérateurs et des collectivités.

Evaluer la startup d'État Aides Territoires et étudier l'opportunité de son déploiement.

Mieux utiliser les maisons France Services pour relayer l'information auprès des associations et s'appuyer sur les relais existants au plan territorial pour la diffusion d'information (DRVA, DDVA, Guid'Asso, Maisons France Services).

Favoriser les dépôts d'appels projet lancés en commun entre les financeurs de certaines politiques publiques partenariales (politique de la ville, stratégie de lutte contre la pauvreté).

2.4. Une offre de service dématérialisée attendue pour simplifier le travail des bénévoles associatifs

2.4.1. Constats

Des outils nationaux propres à chaque ministère à destination des associations (information, dépôt des demandes de subvention, agrément...).

Des plateformes d'échanges avec les associations proposées par les collectivités territoriales avec de nombreux téléservices.

Un constat exprimé par les associations d'une charge administrative trop importante associée à la recherche et à la demande de subventions auprès des financeurs.

2.4.2. Recommandations

Evaluer l'outil de stockage des informations existant au sein du site de gestion associative « Le compte-asso » et étudier la possibilité d'une extension du service à l'ensemble des associations par des API.

Donner accès aux données des associations à l'ensemble des financeurs pour faciliter les relations avec les administrations par des API.

ANNEXE VII

Diaporama de restitution



GOUVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

REVUE DES DÉPENSES PUBLIQUES EN FAVEUR DES ASSOCIATIONS – RESTITUTION

IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

IGÉSR

INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ÉDUCATION, DU SPORT
ET DE LA RECHERCHE

La méthode adoptée par la mission

Personnes rencontrées

- Administrations transverses en charge des associations
- Administrations de Bercy
- Responsables de programmes
- Opérateurs
- Collectivités territoriales et associations de collectivités
- Associations et représentants d'associations
- 3 déplacements (Loire-Atlantique, Seine-et-Marne, Seine-Saint-Denis)
- Des contradictoires organisés courant avril

→ **383 personnes rencontrées**

Données exploitées

- Jaune « associations » et documentation budgétaire
- Données Helios des collectivités territoriales
- Données fiscales
- Données économiques (masse salariale, PIB, emploi, défaillances d'entreprises...)
- Comptes des grandes associations
- Questionnaires adressé aux RPROG, aux opérateurs, aux conseils départementaux
- Documentation existante (rapports d'inspection, Cour des comptes, littérature académique...)

→ La mission a cherché à avoir une vision aussi large que possible des financeurs publics (hors sphère sociale) et des écosystèmes associatifs, via de nombreux entretiens avec les parties prenantes ainsi qu'une analyse des données disponibles. Par ce biais, elle a veillé à répondre à la commande et à documenter les effets potentiels des mesures d'économies proposées.

→ Ce diaporama reprend les faits saillants du rapport de synthèse, sans s'y substituer. Outre le rapport, la mission a rédigé les annexes suivantes : 1/ Faits stylisés sur les associations ; 2/ Théorie économique ; 3/ Analyse quantitative ; 4/ Analyse qualitative ; 5/ Analyse des dépenses fiscales ; 6/ Pilotage et simplification.

1. Le secteur associatif, qui a un poids économique important et rassemble des situations financières très hétérogènes, fournit des services essentiels à la société

Le secteur associatif est vaste et très hétérogène

1,27 million d'associations...

...couvrant l'ensemble des champs de la vie sociale (sports, loisirs, action sociale, culture, défense de causes...) ...

... et mobilisant 15 millions de bénévoles (580 000 ETP)

147 000 associations employeuses...

... employant 1,81 millions de salariés (9 % du secteur privé) ...

... et de *plus en plus* concentrées (la part des associations de + de 100 salariés dans la masse salariale des associations a crû de 7 points en 20 ans, pour atteindre 56 %)

Des modèles économiques

diversifiés : les financements publics représentent 45 % des ressources des associations. Mais :

- Des associations sont peu dépendantes des financements publics (ex : *Petits frères des pauvres*)
- Des associations sont partiellement financées sur fonds publics (ex : *fédérations sportives, crèches*)
- Des associations sont quasi-exclusivement financées sur fonds publics (ex : *missions locales*)

- Le champ des associations est protéiforme, difficile à appréhender, et nécessite de mobiliser de multiples sources de données
- Les données dans le champ de la mission sont parfois anciennes, souvent incomplètes. Elles ont été exploitées selon des méthodologies novatrices qui mériteront d'être poursuivies et approfondies
- **Les recommandations de la mission sont adaptées à ce contexte**

La situation financière des associations s'est consolidée lors de la crise sanitaire et à sa suite, mais semble fragilisée en 2025

Consolidation de 2020 à 2024

Forte augmentation du patrimoine financier des ISBLSM depuis la crise sanitaire

(+26 Md€ cumulés entre le T1 2020 et le T3 2024)

L'emploi associatif a augmenté de 1,7 % / an en moyenne sur 2021-2024, en ligne avec l'emploi privé

Les associations ne représentent que 4,1 % des emplois menacés dans le cadre d'une procédure collective en 2024 alors qu'elles représentent 9,1 % des emplois

Fragilisation apparente en 2025

Baisse des budgets publics annoncée en 2025

Hausse de charges (Ségur et « oubliés du Ségur », frais énergétiques depuis 2023)

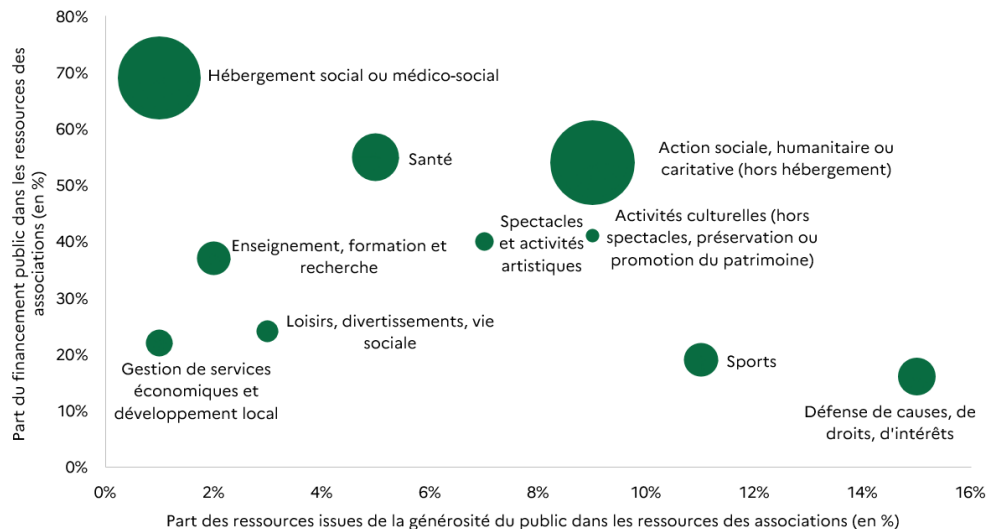
→ *Le nombre de procédures collectives augmente depuis 2023, et affecte particulièrement les associations du secteur social.*

→ *8 % des associations sondées en mars 2025 indiquent envisager des licenciements*

→ La mission recommande que l'État suive les indicateurs de trésorerie, de masse salariale et de défaillances des associations dans les trimestres à venir pour identifier un éventuel décrochage par rapport au reste du secteur privé et le cas échéant proposer des pistes d'action **[DJEPVA, DG Trésor, correspondants ESS en services déconcentrés]**

La vulnérabilité des associations à une baisse des financements publics et de la générosité est variable selon les secteurs

Vulnérabilité des associations à une modulation du financement public et de la générosité, par secteur d'activité



- Dépendance particulière aux financements publics des associations d'hébergement social ou médico social, de santé et d'action sociale humanitaire ou caritative

- Dépendance à la générosité globalement faible (6 %) mais concentrée sur quelques associations (ex : les Restaurants du Cœur dépendent à 75 % de la générosité du public, Médecins du Monde à 58 %)

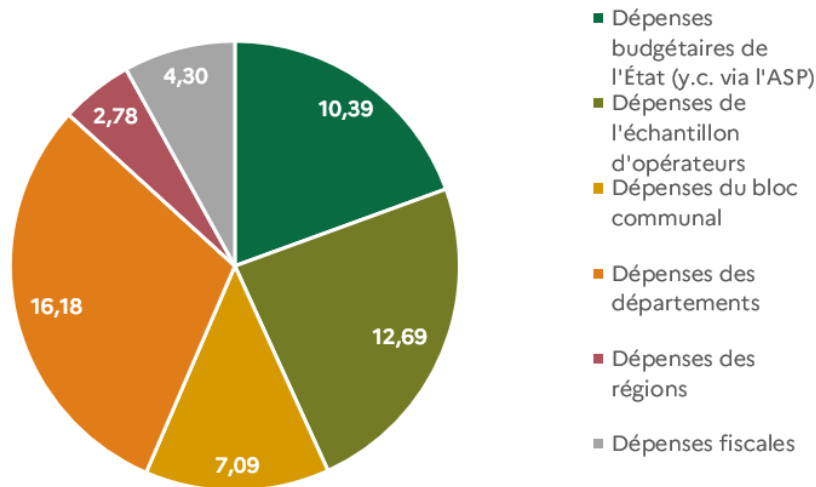
- La mission a combiné cette approche quantitative avec des entretiens qualitatifs, qui ont confirmé la fragilité financière du secteur associatif social (*fragilité accentuée depuis 2023, avec l'inflation*), ainsi que du secteur culturel (*fragilité récurrente*)

Année : 2018

Source : INSEE, mission.

2. Le financement public des associations atteint 53 Md€ en 2023, principalement pour mettre en œuvre des politiques publiques

Les financements publics aux associations s'élèvent à 53 Md€ en 2023



Unité : Md€

Source : DGFIP, DB, mission.

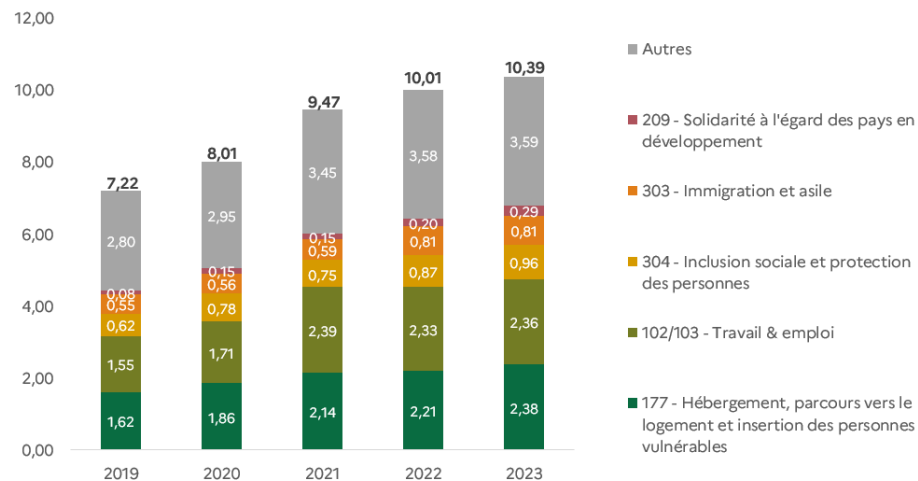
- L'écart avec le chiffre avancé par la lettre de mission (25 Md€) s'explique par les financements des collectivités territoriales hors subventions (tarification, commande publique) ainsi que les financements des opérateurs (dont financements de l'État via l'ASP)
- 49 % des financements publics proviennent des collectivités territoriales.
- Les opérateurs suivants sont intégrés à l'analyse : France Travail, France Compétences, agences de l'eau, ANR, ADEME, ASC, ANS, OFB, ANCT.
- Comme prévu dans la lettre de mission, ces financements n'incluent pas de dépenses des administrations de Sécurité sociale ou des fonds européens. Celles-ci peuvent cofinancer des associations également financées par l'État ou les collectivités (ex : emploi, personnes âgées)

La hausse des budgets de l'État versés aux associations entre 2019 et 2023 s'explique par des réponses assumées à des besoins dans certaines politiques publiques

La hausse du budget de l'État consacré aux associations est imputable aux trois quarts à cinq politiques publiques

- **Travail, emploi** (*missions locales, OPCO, IAE*) : + 803 M€
- **Hébergement d'urgence** : + 757 M€ (*pérennisation de la hausse des places de HU lors de la crise sanitaire, inflation*)
- **Inclusion** (*protection des enfants et familles vulnérables, protection juridique des majeurs, aide alimentaire*) : + 346 M€ (*hausse des facteurs de pauvreté ; inflation*)
- **Immigration et asile** : + 256 M€, porté par la hausse de la demande d'asile
- **Solidarité à l'égard des pays en développement** : + 205 M€ (*actions humanitaires*)

Les financements de l'État aux associations (y.c. via l'ASP) ont augmenté de 3,16 Md€, soit 44 %, entre 2019 et 2023 mais pourraient baisser en 2025

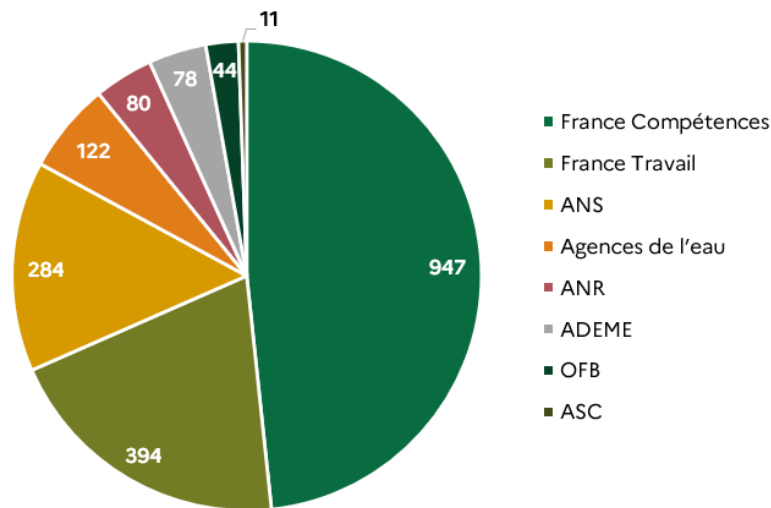


Unité : Md€

Source : DB, ASP, mission.

Le financement d'associations par les opérateurs concerne à plus des deux tiers le champ du travail et de l'emploi

Hors financements aux OPCO (10,73 Md€), les opérateurs étudiés ont alloué 1,96 Md€ aux associations en 2023



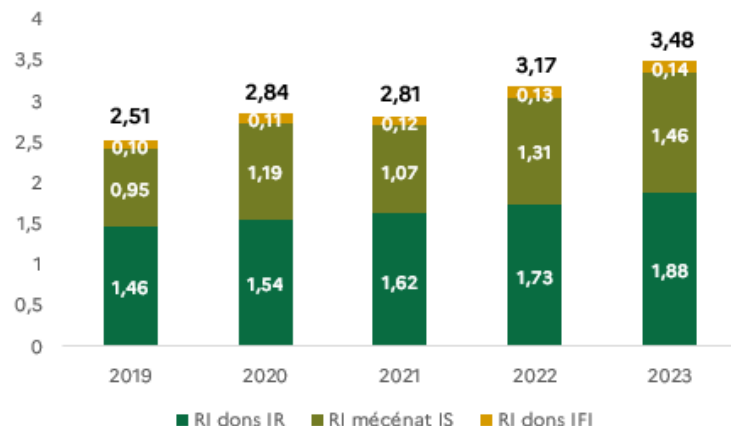
Unité : M€

Source : DGFIP, DB, mission.

- Même hors financement des OPCO, les deux opérateurs qui attribuent le plus de fonds aux OPCO sont France Compétences (947 M€) et France Travail (394 M€)
- Dans le domaine du sport, les associations sont financées par un opérateur davantage que par l'État (284 M€ versés par l'ANS en 2023, contre 129 M€ en 2019, en lien avec la préparation des JOP)
- L'ensemble des opérateurs de l'échantillon ont accru leurs dépenses en direction des associations depuis 2019

Les principales réductions d'impôt (RI) en faveur des associations ont augmenté de 39 % depuis 2019

Les RI au titre de l'IR, de l'IS et de l'IFI sont très dynamiques (+ 39 % sur 2019-2023)



Source : Voies et moyens annexés aux PLF, Mission.

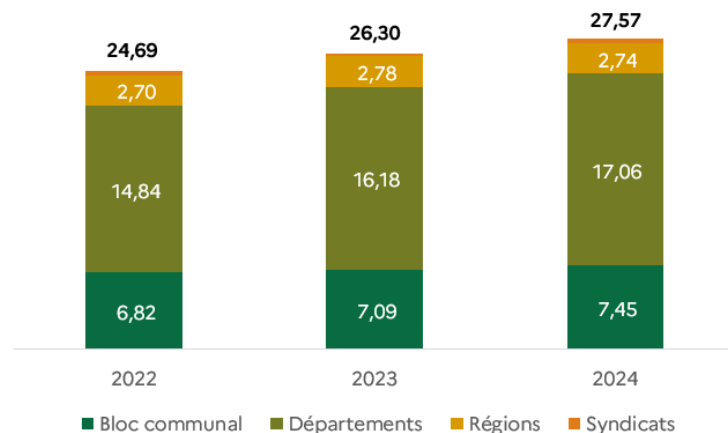
Le régime fiscal français des dons et mécénat est l'un des plus favorables

- **Dons IR des particuliers** : taux normal IR : 66 %, avec un taux majoré à 75 % vs. 45 % en Belgique (RI) et max. 33 % au Canada (CI)
- **Dons IS au titre du mécénat** : taux de RI de 60 % (40 % pour dons > 2 M€) vs. simple déductibilité dans d'autres pays (Belgique, Irlande, Royaume-Uni)
- **Champ d'application, taux et plafond** des RI au titre de l'IR et de l'IS rendus plus favorables depuis 2015
- **Toute association peut délivrer des reçus fiscaux** (enregistrement préalable requis dans d'autres pays – Belgique, Royaume-Uni...)

La hausse des dépenses fiscales au titre de l'IR, l'IS et l'IFI (3,5 Md€ en 2023) est portée par la hausse de la RI au titre de l'IS (+ 510 M€, soit + 54 % entre 2019 et 2023).

Les financements des collectivités territoriales aux associations ont crû plus rapidement que l'inflation entre 2022 et 2024

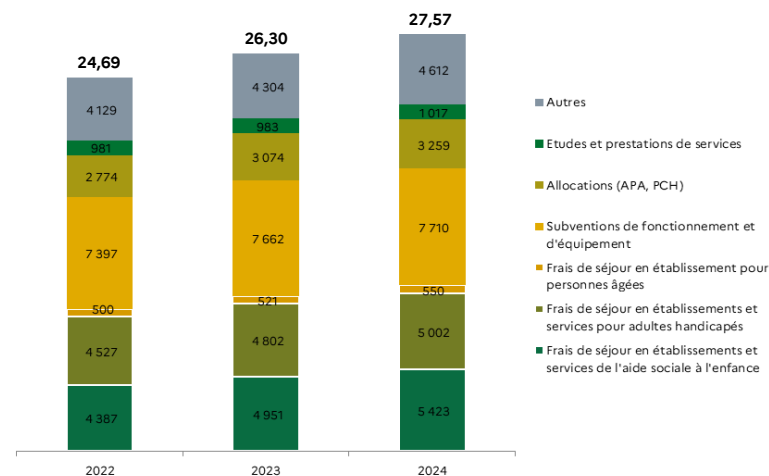
Une progression de 2,8 Md€ entre 2022 et 2024, légèrement plus rapide que l'inflation (+12 % vs. +10 %)



Unité : Md€

Source : DGFIP, mission.

Une progression majoritairement imputable à l'ASE (+ 1 Md€), au handicap et à la dépendance (+1 Md€)



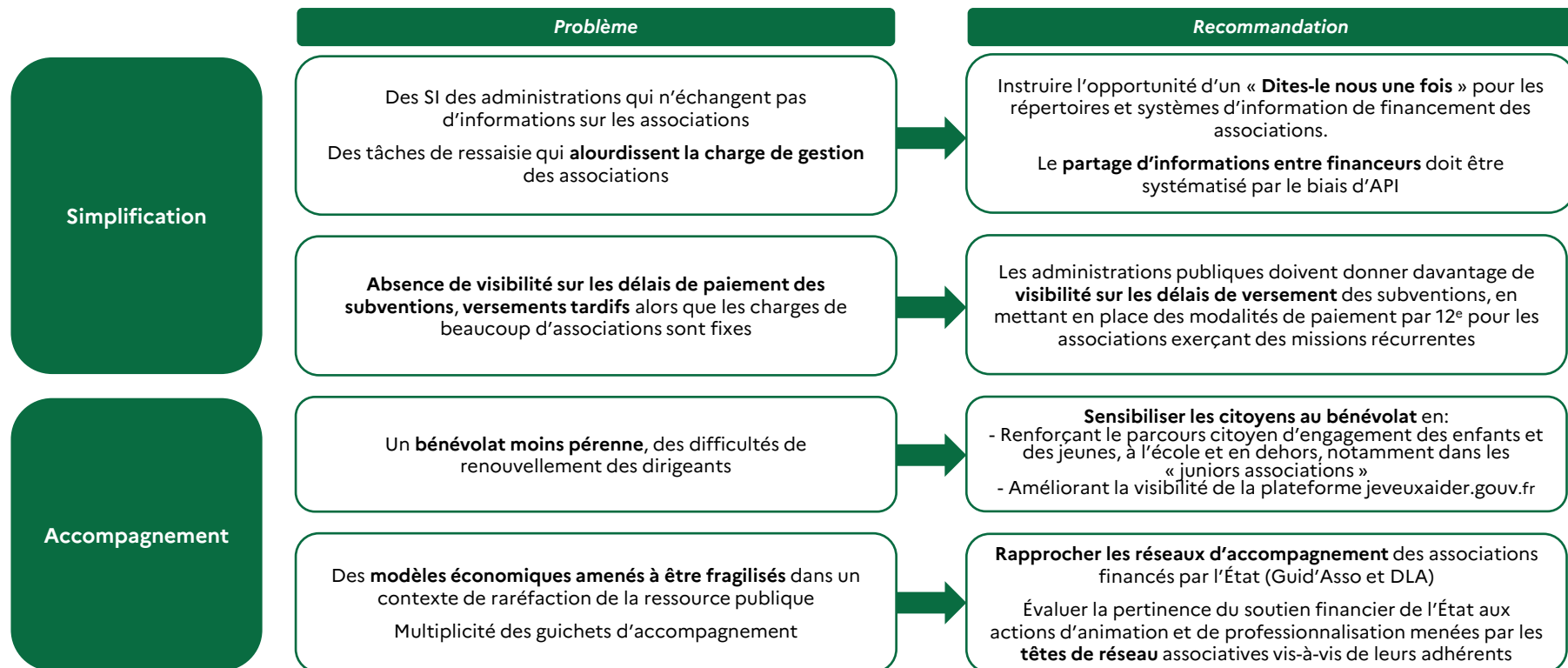
Source : DGFIP, mission.

Les départements représentent plus de 60 % de l'ensemble des financements aux associations essentiellement du fait de la mise en œuvre de leurs compétences sociales.

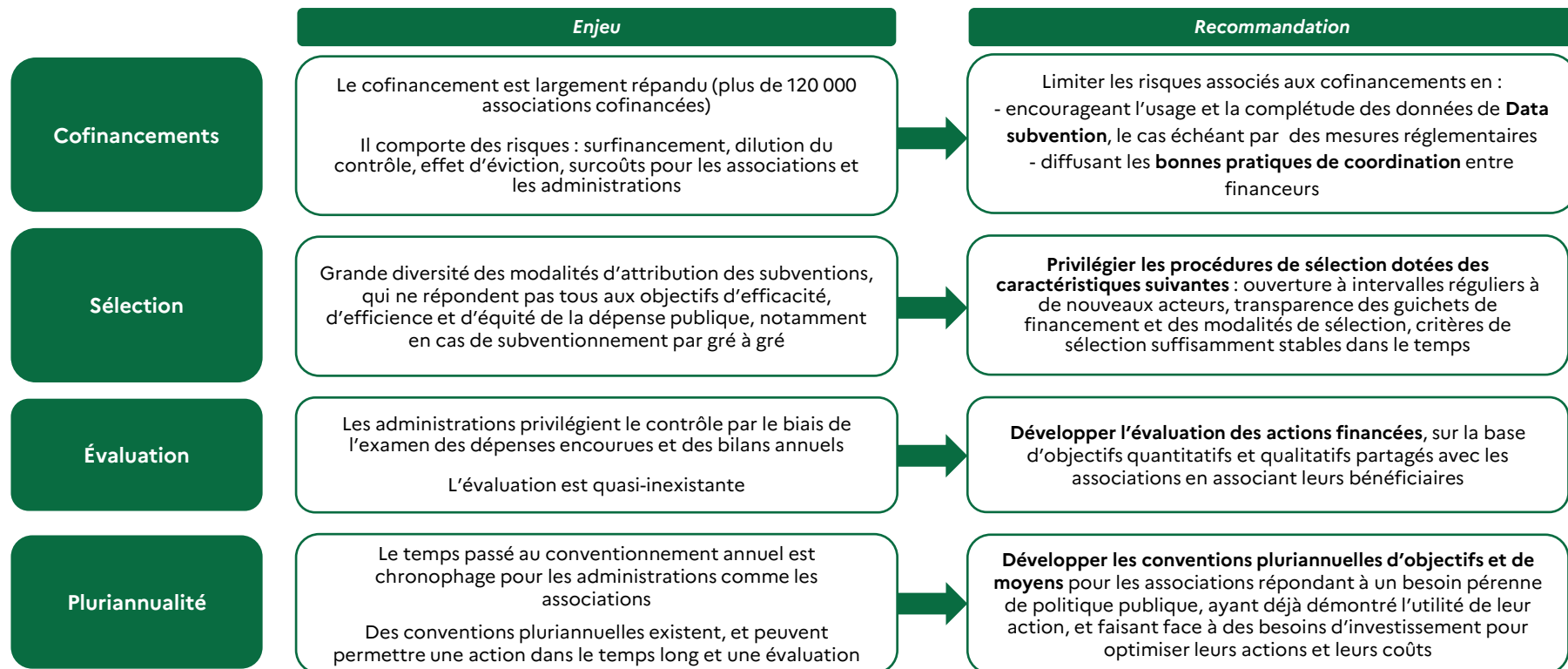
Toutes strates confondues, les principales dépenses des collectivités territoriales aux associations sont les frais de séjour en établissements médico-sociaux et autres lieux d'accueil (40 % en 2023) suivis des subventions (28 %).

3. La mission préconise d'accompagner les économies d'un renforcement du pilotage des financements aux associations et d'une simplification

Une démarche résolue de simplification des procédures et d'accompagnement amélioré des associations doit être engagée



Le pilotage du financement des associations par les administrations doit être renforcé



4. La mission a documenté 3 scénarios d'économies de 1 à 3 Md€, en veillant à tenir compte de l'impact sur les associations et leurs bénéficiaires

La mission a documenté une équi-répartition de l'effort entre fiscalité, l'État et ses opérateurs et collectivités territoriales

Lettre de mission : Documenter entre 1 et 3 Md€ d'économies

Dépenses budgétaires de l'État et des opérateurs :

- Forte hausse des dépenses de l'État en faveur des associations depuis 2019 (+44 %)
- Certains opérateurs ont également vu leurs budgets en faveur des associations fortement augmenter (ex : ANS, France Compétences)

1 Md€ d'économies à documenter par rapport à l'exécuté 2023
(taux d'effort : 4 %)

Dépenses fiscales sur les dons / le mécénat :

- Régime fiscal français très avantageux
- Forte hausse depuis 2019 (+39 %)
- Une baisse des dépenses fiscales a des conséquences moindres qu'une baisse des dépenses budgétaires : l'élasticité des dons à l'incitation fiscale est inférieure à 1 (Fack, Landais, 2009)

1 Md€ d'économies à documenter par rapport à l'exécuté 2023
(taux d'effort : 29 %)

Dépenses budgétaires des collectivités territoriales :

- Les financements publics aux associations proviennent pour moitié des collectivités territoriales
- Les financements des en ligne avec l'inflation
- Les leviers d'économies dans le champ des dépenses aux associations sont indirects (principe de libre-administration des collectivités territoriales)

1 Md€ d'économies à documenter par rapport à l'exécuté 2023
(taux d'effort : 4 %)

La mission n'a pas observé, dans des proportions considérables, de dépenses en faveur des associations qui seraient manifestement inutiles ou en doublon. Dès lors, toute économie vis-à-vis de ces acteurs aura des conséquences sur les associations en cause.

Pour l'État et ses opérateurs, des économies sont à orienter principalement sur les secteurs dont l'évaluation est négative et/ou pour lesquels des pistes d'économies ont déjà été identifiées

Scénario 1 (S1) 309 M€

- Mobiliser davantage les **fonds européens** : 26 M€
- Décaler le versement de subventions à des associations dont la trésorerie est nettement excédentaire : 189 M€ (mesure ponctuelle)
- Identifier 94 M€ d'économies sur les **dispositifs ayant connu de fortes hausses avec une évaluation négative** (hausse totale de + 226 M€ sur 2019-2023) : crédits déconcentrés intégration, CIR (OFII), PSF de l'ANS, mentorat, SNU, fédérations de chasseurs

Scénario 2 (S2) 600 M€

- Reprendre les économies du **S1** pour 309 M€
- Reprendre les économies identifiées par la **revue de dépenses HU** pour 37 M€
- Identifier 256 M€ d'économies supplémentaires sur les dispositifs listés au S1 et/ou sur les dispositifs suivants (hausse totale de + 510 M€ sur 2019-2023) **ayant connu de fortes hausses avec une évaluation mitigée et/ou des pistes d'économies identifiées** : IAE, PJM, festivals
- Réduire les frais de gestion des OPCO (*non chiffré*)

Scénario 3 (S3) 1 Md€

- Reprendre les économies des **S1** et **S2** (600 M€)
- Identifier 400 M€ sur les dispositifs des S1 et S2 et/ou sur les dispositifs suivants : OPCO, missions locales, Cap emploi, politique de la ville, égalité F/H, enseignement supérieur culturel, assistance juridique en CRA, subventions P182, comité des subventions P209

Sur la fiscalité, les économies ont été documentées dans une logique de progressivité et de limitation des risques de fraude / d'optimisation

Impôt sur le revenu

- Baisser le plafond du taux normal à 2000 € (vs 20 % du revenu imposable)
→ Impact : 225 800 foyers (4 % des foyers donateurs)
→ Argument : affecte les ménages les plus aisés
→ Gain : plus de **360 M€ (S1)**
- Supprimer le taux majoré de 75 %
→ Impact : 2,2 M foyers (42 % des foyers donateurs)
→ Argument : fin de la « hiérarchie des causes »
→ Gain : plus de **47 M€ (S3)**

Impôt sur les sociétés

- Passer à un régime de déductibilité
→ Impact : toutes les entreprises donatrices
→ Arguments :
 - La RI crée des comportements d'optimisation dans certains secteurs (aide alimentaire, habillement)
 - La majeure partie des pays examinés sont sous un régime de déductibilité
- Gain : plus de **523 M€ (S2)**

IFI

- Réduire le taux de RI à 50 % (vs. 75 %) et baisser le plafond à 20 k€ (vs. 50 k€)
→ Impact : 33 000 foyers
→ Arguments :
 - Le régime de la RI a été maintenu en passant de l'ISF à l'IFI, alors même que le régime fiscal de l'IFI est plus avantageux
 - Affecte les ménages les plus aisés
- Gain : plus de **48 M€ (S1)**

Afin de renforcer le contrôle des dépenses fiscales en faveur des associations, la mission formule trois recommandations :

- **Accroître le nombre et la portée des contrôles** de la DGFIP, dans la lignée de la stratégie mise en œuvre depuis 2024 (gain espéré : doublement des amendes, soit **+22 M€ (S1)**)
- Instaurer une obligation de **traçabilité numérique du reçu fiscal** délivré par les associations (*dans le respect de la législation sur la protection des données*)
- Mieux encadrer et contrôler les **fondations abritées et les fonds de dotation**, au régime plus souple que celui des FRUP

Pour les collectivités territoriales, deux axes d'économies *macro* sont identifiés

Prioriser une baisse des financements sur les dépenses non obligatoires des départements et des régions

- **Supprimer les financements à des associations n'entrant pas dans les compétences obligatoires ou partagées pour 261 M€ (S1) :**
 - 145 M€ de dépenses des départements dans le domaine économique ;
 - 116 M€ de dépenses des régions dans le champ social
- **Réduire de 15 % l'enveloppe de 1,28 Md€ de financement à des associations dans le champ des compétences partagées (724 M€ pour les départements et 556 M€ pour les régions), pour une économie de 186 M€ (S2). Les principaux secteurs concernés sont la culture et le sport**

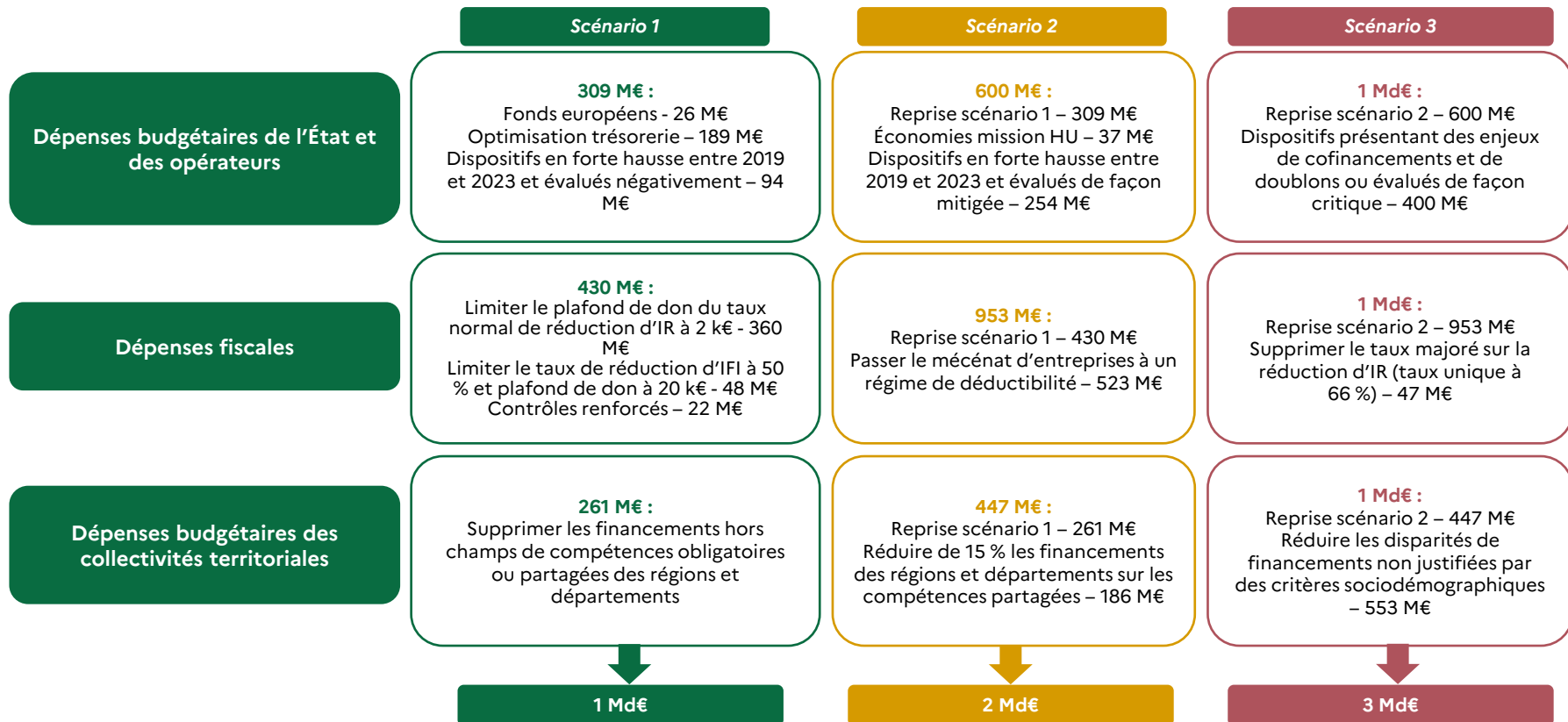
Réduire le surplus de financement de collectivités par rapport aux collectivités similaires (bloc communal et départements)

La mission a mené une **analyse multivariée sur la base d'indicateurs socio-démographiques** (niveau de vie, taux de seniors, taux de chômage...)

Il en résulte un « **surplus de financement** » **aux associations** (€/hab) de certaines collectivités par rapport aux collectivités aux caractéristiques socio-démographiques similaires

Réduire ce surplus de financement de 33 % pour le bloc communal et de 25 % pour les départements génèrerait 553 M€ d'économies (S3)

Synthèse des scénarios





GOVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

REVUE DES DÉPENSES PUBLIQUES EN FAVEUR DES ASSOCIATIONS – RESTITUTION

IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

IGÉSR

INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ÉDUCATION, DU SPORT
ET DE LA RECHERCHE

ANNEXE VIII

Liste des personnes rencontrées

SOMMAIRE

1. CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL	1
2. COUR DES COMPTES.....	1
3. SERVICES CENTRAUX ET DÉCONCENTRÉS DE L'ÉTAT	1
3.1. Cabinets ministériels	1
3.1.1. <i>Cabinet du Premier ministre</i>	<i>1</i>
3.1.2. <i>Cabinet de la ministre des sports, de la jeunesse et de la vie associative</i>	<i>1</i>
3.1.3. <i>Cabinet de la ministre chargée des comptes publics.....</i>	<i>1</i>
3.2. Services du Premier ministre.....	1
3.2.1. <i>Direction interministérielle du numérique.....</i>	<i>1</i>
3.2.2. <i>Secrétariat général des affaires européennes.....</i>	<i>2</i>
3.3. Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.....	2
3.3.1. <i>Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle</i>	<i>2</i>
3.3.2. <i>Direction générale de la recherche et de l'innovation.....</i>	<i>2</i>
3.3.3. <i>Direction générale des ressources humaines.....</i>	<i>2</i>
3.3.4. <i>Direction des affaires financières.....</i>	<i>2</i>
3.4. Ministère de la justice.....	2
3.4.1. <i>Secrétariat général.....</i>	<i>2</i>
3.4.2. <i>Direction de la protection judiciaire de la jeunesse</i>	<i>2</i>
3.5. Ministère de l'intérieur.....	3
3.5.1. <i>Secrétariat général.....</i>	<i>3</i>
3.5.2. <i>Direction générale des étrangers en France.....</i>	<i>3</i>
3.5.3. <i>Direction générale de la police nationale</i>	<i>3</i>
3.5.4. <i>Direction des libertés publiques et des affaires juridiques.....</i>	<i>3</i>
3.6. Ministère du travail, de la santé, des solidarités et des familles.....	3
3.6.1. <i>Inspection générale des affaires sociales.....</i>	<i>3</i>
3.6.2. <i>Direction générale de la cohésion sociale</i>	<i>4</i>
3.6.3. <i>Direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle.....</i>	<i>4</i>
3.6.4. <i>Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté.....</i>	<i>4</i>
3.7. Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.....	4
3.7.1. <i>Inspection générale des finances.....</i>	<i>4</i>
3.7.2. <i>Secrétariat général.....</i>	<i>5</i>
3.7.3. <i>Direction générale des finances publiques</i>	<i>5</i>
3.7.4. <i>Direction générale du Trésor</i>	<i>6</i>
3.7.5. <i>Direction du budget.....</i>	<i>6</i>
3.7.6. <i>Institut national de la statistique et des études économiques.....</i>	<i>6</i>
3.7.7. <i>Institut de la gestion publique et du développement économique</i>	<i>7</i>
3.7.8. <i>Délégation ministérielle à l'économie sociale et solidaire.....</i>	<i>7</i>
3.8. Ministère de la culture	7
3.8.1. <i>Direction générale de la création artistique.....</i>	<i>7</i>

3.8.2.	<i>Délégation générale à la transmission, aux territoires et à la démocratie culturelle.....</i>	<i>7</i>
3.9.	Ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation.....	7
3.9.1.	<i>Direction générale des collectivités locales.....</i>	<i>7</i>
3.9.2.	<i>Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement</i>	<i>7</i>
3.10..	Ministère de l'Europe et des affaires étrangères	8
3.10.1.	<i>Direction générale de la mondialisation</i>	<i>8</i>
3.10.2.	<i>Centre de crise et de soutien.....</i>	<i>8</i>
3.11..	Ministère de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche.....	8
3.11.1.	<i>Secrétariat général.....</i>	<i>8</i>
3.11.2.	<i>Direction de l'eau et de la biodiversité</i>	<i>8</i>
3.12..	Ministère de l'action publique, de la fonction publique et de la simplification...	8
3.12.1.	<i>Direction générale de l'administration et de la fonction publique</i>	<i>8</i>
3.13..	Ministère des sports, de la jeunesse et de la vie associative.....	9
3.13.1.	<i>Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative...</i>	<i>9</i>
3.13.2.	<i>Direction des sports.....</i>	<i>9</i>
3.13.3.	<i>Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire.....</i>	<i>9</i>
3.13.4.	<i>Start-up d'État Data.Subvention.....</i>	<i>9</i>
3.14..	Services déconcentrés de l'Etat.....	10
3.14.1.	<i>Délégations régionales académiques à la jeunesse, à l'engagement et aux sports (DRAJES).....</i>	<i>10</i>
3.14.2.	<i>Région Pays de la Loire.....</i>	<i>10</i>
3.14.3.	<i>Département de Seine-et-Marne</i>	<i>11</i>

4. ASSOCIATIONS DE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	12
4.1. Régions de France.....	12
4.2. Assemblée des départements de France.....	12
4.3. Association des maires de France.....	12
4.4. France urbaine.....	12
4.5. Observatoire des finances et de la gestion publique locale.....	12
5. COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LEURS GROUPEMENTS.....	13
5.1. Conseil régional d'Île-de-France.....	13
5.2. Conseil régional des Pays-de-la-Loire.....	13
5.3. Conseil départemental de Loire-Atlantique.....	13
5.4. Conseil départemental de Seine-et-Marne.....	13
5.5. Conseil départemental de la Seine-Saint-Denis.....	13
5.6. Ville de Nantes / Nantes Métropole.....	13
5.7. Ville de Saint-Nazaire.....	13
5.8. Communauté d'Agglomération Melun Val-de-Seine.....	14
5.9. Ville de Melun.....	14
6. OPÉRATEURS DE L'ÉTAT ET AUTRES ORGANISMES PUBLICS.....	14
6.1. Agence nationale de la cohésion des territoires.....	14
6.2. Agence nationale de la recherche.....	14
6.3. Agence nationale du sport.....	14
6.4. Agence du service civique.....	14
6.5. ADEME.....	14
6.6. BPI France.....	15
6.7. Banque des territoires.....	15
6.8. France Compétences.....	15
6.9. France Travail.....	15
6.10.. Caisse nationale des allocations familiales.....	15
7. ASSOCIATIONS, FONDATIONS ET LEURS REPRÉSENTANTS.....	16
7.1. Haut Conseil à la vie associative.....	16
7.2. ABD Atelier Bricolage Dervallières.....	16
7.3. ACCOORD.....	16
7.4. Armée du salut.....	16
7.5. Association Aurore.....	16
7.6. À vos soins.....	16
7.7. Centre français des fonds et fondations.....	16
7.8. Coallia.....	16
7.9. Comité national olympique et sportif français.....	17
7.10.. Coordination des fédérations et associations de culture et de communication ...17	
7.11.. Croix rouge française.....	17
7.12.. Don en confiance.....	17

7.13.. Dynamic Jeunes.....	17
7.14.. Environnements solidaires	17
7.15.. ESS France.....	17
7.16.. Fédération française de volley.....	18
7.17.. Fondation RATP.....	18
7.18.. Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (Fonjep)	18
7.19.. France Active	18
7.20.. France Générosités.....	18
7.21.. France Terre d'Asile.....	18
7.22.. Générations 77	18
7.23.. Hexopée.....	18
7.24.. Institut des dirigeants d'associations et fondations	19
7.25.. Ligue de l'enseignement de Loire-Atlantique	19
7.26.. Le Mouvement associatif	19
7.27.. Petits frères des pauvres.....	19
7.28.. Recherche et solidarités.....	19
7.29.. PIMMS Médiation 77.....	19
7.30.. Groupe SOS et SOS Solidarités	19
7.31.. Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux (Uniopss).....	20
8. ORGANISMES PRIVÉS	20
9. PERSONNALITÉS QUALIFIÉES.....	20

1. Conseil économique, social et environnemental

- ♦ M. Martin Bobel, conseiller, vice-président du Mouvement associatif
- ♦ Mme Dominique Joseph, conseillère
- ♦ Mme Isabelle Huynh, administratrice

2. Cour des comptes

- ♦ M. Arnaud Oseredczuk, président de la 2^{ème} section de la 5^{ème} chambre
- ♦ Mme Nathalie Green, conseillère référendaire à la 1^{ère} chambre
- ♦ M. Aymen Ben Miled, conseiller référendaire à la 5^{ème} chambre, responsable de secteur formation professionnelle
- ♦ Mme Quitterie Martin-Vidal, vérificatrice

3. Services centraux et déconcentrés de l'État

3.1. Cabinets ministériels

3.1.1. Cabinet du Premier ministre

- ♦ M. Olivier Bouet, chef du pôle transformation de l'action publique
- ♦ Mme Roxane Mestrius, cheffe du pôle budget et comptes publics
- ♦ M. Paul Teboul, chef du pôle économie, finances, industrie et entreprises
- ♦ M. Jean-Benoît Eyméoud, conseiller macroéconomie et politique publique
- ♦ M. Dimitri Grygowski, conseiller sport, jeunesse et vie associative
- ♦ M. Marc-Henri Priou, conseiller fiscalité et prélèvements obligatoires.

3.1.2. Cabinet de la ministre des sports, de la jeunesse et de la vie associative

- ♦ M. Guillaume Vaille, directeur adjoint de cabinet

3.1.3. Cabinet de la ministre chargée des comptes publics

- ♦ Mme Alexandra Valat, conseillère budgétaire

3.2. Services du Premier ministre

3.2.1. Direction interministérielle du numérique

- ♦ M. Philippe Vrignaud, chef du pôle relation usagers agents

3.2.2. Secrétariat général des affaires européennes

- ◆ M. Philippe Cichowlaz, chef de la cellule de mobilisation des fonds européens au bénéfice de la France
- ◆ M. Jocelyn Vidon-Buthion, adjoint au chef de la cellule

3.3. Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

3.3.1. Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle

- ◆ M. Benjamin Leperchey, adjoint au directeur général
- ◆ Mme Laure Vagner-Shaw, cheffe du service A - Stratégie des formations et de la vie étudiante
- ◆ M. Gérard de Marcillac, chef du service B - Stratégie de contractualisation, du financement et de l'immobilier

3.3.2. Direction générale de la recherche et de l'innovation

- ◆ M. Nicolas Jeanjean, adjoint au directeur général de la recherche et de l'innovation
- ◆ Mme Laurence Pinson, adjointe au chef du service de la performance, du financement et de la contractualisation avec les organismes de recherche
- ◆ M. Olivier Marco, chef du département des relations entre science et société

3.3.3. Direction générale des ressources humaines

- ◆ M. Guillaume Aujaleu, chef du service des politiques sociales et des personnels des bibliothèques, ingénieurs, administratifs, techniques, pédagogiques, sociaux et de santé

3.3.4. Direction des affaires financières

- ◆ Mme Emmanuelle Walraet, adjointe à la directrice
- ◆ Mme Claire Galy, adjointe au sous-directeur du budget des missions « enseignement scolaire » et « sport, jeunesse et vie associative »

3.4. Ministère de la justice

3.4.1. Secrétariat général

- ◆ M. Philippe Clergeot, secrétaire général adjoint
- ◆ Mme Sarah El Qaisi, cheffe du bureau des politiques sociales

3.4.2. Direction de la protection judiciaire de la jeunesse

- ◆ Mme Marie Léon, adjointe à la directrice

Annexe VIII

- ♦ M. Michel Teixeira, chef du bureau de l'appui au pilotage du secteur associatif habilité
- ♦ M. Rémi Titonel, adjoint à la cheffe du bureau des partenaires institutionnels et des territoires

3.5. Ministère de l'intérieur

3.5.1. Secrétariat général

- ♦ M. Christophe Lanteri, sous-directeur de l'action sociale et de l'accompagnement du personnel à la direction des ressources humaines
- ♦ Mme Mélanie Samson, adjointe au sous-directeur

3.5.2. Direction générale des étrangers en France

- ♦ M. Éric Jalon, directeur général
- ♦ Mme Élise Adevah-Poeuf, directrice de l'asile
- ♦ M. David Coste, directeur de l'intégration et de l'accès à la nationalité
- ♦ M. Ludovic Pacaud, chef du service de la performance et des ressources
- ♦ Mme Véronique Caron, adjointe au chef du service de la performance et des ressources
- ♦ Mme Claire Bonello, adjointe au sous-directeur de l'animation et du financement de la politique de l'asile
- ♦ M. Cyril Roule, chef du département de la performance et de la coordination

3.5.3. Direction générale de la police nationale

- ♦ Mme Marie-Laure Spertini, adjointe à la sous-directrice de la prévention, de l'accompagnement et du soutien des personnels
- ♦ Mme Maeva Jouglet, cheffe du pôle partenariats à la sous-direction de la prévention, de l'accompagnement et du soutien des personnels

3.5.4. Direction des libertés publiques et des affaires juridiques

- ♦ M. Clément Rouchouse, sous-directeur des libertés publiques
- ♦ M. Simon Hecht, adjoint au sous-directeur des libertés publiques
- ♦ Mme Maria Guerrero, adjointe au chef du bureau des associations et des fondations

3.6. Ministère du travail, de la santé, des solidarités et des familles

3.6.1. Inspection générale des affaires sociales

- ♦ M. Alexandre Grosse, inspecteur général des affaires sociales
- ♦ M. Christophe Buzzi, auditeur interne

3.6.2. Direction générale de la cohésion sociale

- ◆ Mme Alice Lapray, cheffe de service, adjointe au directeur général
- ◆ Mme Katarina Miletic-Lacroix, adjointe au sous-directeur des affaires financières et de la modernisation
- ◆ Mme Sabine Carre, adjointe à la sous directrice de l'enfance et des famille
- ◆ M. Gaëtan Givel chef du bureau de la protection des personnes
- ◆ Mme Fanny Vermorel, cheffe du bureau des budgets
- ◆ Mme Sarah François-Germain, adjointe à la cheffe de bureau des budgets et de la performance
- ◆ Mme Claire Tournecuillert, adjointe au chef du bureau de la protection des personnes
- ◆ M. Pierrick Ducrettet, chargé de mission protection juridique des majeurs
- ◆ Mme Séverine Péchard, chargée de mission
- ◆ M. François Planet, contrôleur de gestion

3.6.3. Direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle

- ◆ Mme Cécile Charbaut, sous-directrice en charge des parcours d'accès à l'emploi
- ◆ M. Boris Supiot, sous-directeur en charge du financement et de la modernisation
- ◆ Mme Pauline Bourdin, cheffe du département de la stratégie
- ◆ Mme Emmanuelle Antonioli, adjointe à la cheffe du département de la stratégie
- ◆ Mme Véronique Gallo, adjointe à la sous-directrice en charge de l'Europe et de l'international
- ◆ Mme Natacha Djani, cheffe de la mission du droit et du financement de la formation
- ◆ M. Maxime Ghizzi, chef de la mission des affaires financières
- ◆ M. Nicolas Remeur, expert en financement et organisation de l'apprentissage
- ◆ M. Enguerrand Pelletier, gestionnaire budgétaire

3.6.4. Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté

- ◆ Mme Anne Rubinstein, déléguée interministérielle
- ◆ M. Matthieu Piton, adjoint de la déléguée ; conseiller en charge de l'accès à l'emploi et à la formation, des travailleurs pauvres et de la mobilisation des entreprises

3.7. Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

3.7.1. Inspection générale des finances

- ◆ M. Hippolyte d'Albis, inspecteur général des finances
- ◆ M. Frédéric Lavenir, inspecteur général des finances
- ◆ Mme Anne Perrot, inspectrice générale des finances

3.7.2. Secrétariat général

- ◆ Mme Anne Blondy Touret, secrétaire générale des ministères économiques et financiers
- ◆ M. Fabrice Beaulieu, chef du service des achats et des finances
- ◆ Mme Véronique Gronner, cheffe de service des ressources humaines
- ◆ M. Jean-Christophe Mauboussin, sous-directeur des politiques sociales et conditions de travail (SRH3)
- ◆ Mme Cécile Buchel, adjointe au sous-directeur SRH3
- ◆ M. Thierry Chassat, chef du bureau des politiques sociales

3.7.3. Direction générale des finances publiques

- ◆ M. Bastien Llorca, chef du service de la fonction financière et comptable de l'État – 2FCE
- ◆ M. Brice Lepetit, sous-directeur de la fonction financière de l'État et des organismes publics nationaux – 2FCE-2
- ◆ Mme Carole Maudet, adjointe au chef du service de la sécurité juridique et du contrôle fiscal, sous-directrice du contrôle fiscal, du pilotage et de l'expertise juridique – SJCF-1
- ◆ M. Aurélien Durand, chef du bureau du pilotage du contrôle fiscal et de l'activité juridique - SJCF-1A
- ◆ Mme Mireille Blin, adjointe au pilotage du contrôle fiscal – SJCF-1A
- ◆ M. Maxime Rabuel – SJCF-1A
- ◆ M^{me} Florence Lerat, sous-directrice de la sécurité juridique des professionnels – SJCF-3
- ◆ Mme Élisabeth Bouchet, adjointe au chef du bureau de la fiscalité des transactions et du régime fiscal des organismes sans but lucratif – SJCF3C
- ◆ Mme Sandrine Olivier McAndrew, cheffe du pôle des organismes sans but lucratif au bureau SJCF-3C
- ◆ Mme Stéphanie Dachary-Mleneck, cheffe du bureau des opérateurs de l'État – 2FCE-2B
- ◆ Mme Sylvie Brenner, cheffe du bureau de la maîtrise d'ouvrage de la gestion financière locale et hospitalière – GP-2B
- ◆ Mme Daphné Couvelaere, adjointe à la cheffe du bureau GP-2B
- ◆ M Paul Hodicq, bureau GP-2B

3.7.3.1. Direction de la législation fiscale

- ◆ M. Laurent Martel, directeur
- ◆ M. Nicolas Chayvialle, sous-directeur de la fiscalité directe des entreprises (B)
- ◆ M. Augustin Harb, chef du bureau champ, taux et régimes particuliers de la fiscalité directe des entreprises (B2)
- ◆ Mme Gwenaëlle Poindessault, cheffe de section au bureau du champ, des taux et des régimes particuliers de la fiscalité directe des entreprises (B2)
- ◆ Mme Élise Valetoux, sous-directrice de la fiscalité des personnes (C)
- ◆ M. Vincent Petit, chef du bureau de la taxe sur la valeur ajoutée (D1)
- ◆ Mme Valentine Gervasoni, adjointe à la cheffe du bureau de synthèse et de coordination (A)

3.7.4. Direction générale du Trésor

- ◆ M. Christophe Bories, chef du service du financement de l'économie (SFE)
- ◆ Mme Evelyne Ahipeaud, cheffe du bureau d'économie sociale et solidaire et investissements à impact (BESSI)
- ◆ M. Stievan Vincent, adjoint à la cheffe du BESSI
- ◆ M. Quentin Bon, adjoint au chef du pôle d'analyse économique du secteur financier

3.7.5. Direction du budget

- ◆ Mme Mélanie Joder, directrice du budget
- ◆ Mme Sabine Deligne, sous-directrice de la deuxième sous-direction (en charge de la politique salariale et de la synthèse statutaire, de la réglementation, de la gestion et du contrôle budgétaires, de la performance de la dépense publique et de la fonction financière, des opérateurs et organismes publics)
- ◆ M. Etienne Genet, adjoint à la sous-directrice de la deuxième sous-direction
- ◆ Mme Aurélie Weber, cheffe du bureau des opérateurs et des organismes publics
- ◆ Mme Élise Delaitre, sous-directrice de la sixième sous-direction (en charge des comptes sociaux, de la santé, de l'emploi, de la formation professionnelle, de la solidarité et de l'insertion, des retraites et des régimes spéciaux)
- ◆ M. Olivier Dufreix, adjoint à la sous-directrice de la sixième sous-direction
- ◆ M. Paul Dejean De La Batie, chef du bureau emploi et formation professionnelle
- ◆ M. Nicolas Lançon, adjoint au chef du bureau emploi et formation professionnelle
- ◆ Mme Lolita Sabbah, cheffe du bureau solidarité et insertion
- ◆ Mme Madeleine Leroy, adjointe à la cheffe du bureau solidarité et insertion
- ◆ Mme Carole Anselin, sous-directrice de la huitième sous-direction (en charge de la culture, de la jeunesse, des sports, de l'économie et des finances, des Outre-mer, de la justice et des médias)
- ◆ M. Aurélien Warembourg, chef du bureau culture, jeunesse, sports
- ◆ M. Jules Crépin, adjoint au chef du bureau culture, jeunesse, sports
- ◆ M. Pascal Bouilliard, chef du bureau économie, finances, outre-mer M. Bao Nguyen-Huy, adjoint à la sous-directrice de la huitième sous-direction
- ◆ M. Thibaut Roulon, chef du bureau de la politique budgétaire
- ◆ M. Pierre-Jean Cusset, adjoint au chef du bureau de la politique budgétaire
- ◆ M. Nicolas Camelio, chef du bureau des collectivités locales
- ◆ M. Jean Adrian, adjoint au chef du bureau des collectivités locales
- ◆ M. Aurélien Wittmann, adjoint au chef du bureau des collectivités locales

3.7.6. Institut national de la statistique et des études économiques

- ◆ M. Sylvain Moreau, directeur des statistiques d'entreprises
- ◆ M. Pierre Biscourp, chef du département des synthèses sectorielles
- ◆ Mme Sylvie Dumartin, chargée de l'économie sociale et solidaire

3.7.7. Institut de la gestion publique et du développement économique

- ◆ Mme Marie Niedergang, directrice
- ◆ M. Éric Martin Hersent, chef du bureau de la stratégie, de la synthèse et de la communication

3.7.8. Délégation ministérielle à l'économie sociale et solidaire

- ◆ M. Maxime Baduel, délégué ministériel
- ◆ M. Jean-François Pascal, adjoint au délégué

3.8. Ministère de la culture

3.8.1. Direction générale de la création artistique

- ◆ Mme Sophie Zeller, directrice générale adjointe
- ◆ Mme Carole Robin, adjointe à la sous-directrice des affaires financières et générales

3.8.2. Délégation générale à la transmission, aux territoires et à la démocratie culturelle

- ◆ M. Noël Corbin, délégué général
- ◆ M. Bertrand Munin, adjoint du délégué général
- ◆ Mme Élise Herrmann, cheffe du département des territoires
- ◆ Mme Pascale Petit-Jean, cheffe du département des affaires générales
- ◆ M. Nathan Marcel-Millet, chef de cabinet

3.9. Ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation

3.9.1. Direction générale des collectivités locales

- ◆ Mme Cécile Raquin, directrice générale
- ◆ M. Xavier Barrois, directeur adjoint
- ◆ M. Alexandre Sanz, sous-directeur de la cohésion et de l'aménagement du territoire

3.9.2. Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement

- ◆ M. Jérôme d'Harcourt, délégué interministériel
- ◆ M. Manuel Hennin, adjoint au délégué interministériel, directeur de projet Logement d'abord
- ◆ M. Charles-Henri Bescond, directeur de mission budget
- ◆ Mme Léonore Belghiti, sous-directrice du pilotage et de la transformation de l'hébergement
- ◆ Mme Elvire Benoit, cheffe de projet en charge des associations à la sous-direction du pilotage et de la transformation de l'hébergement

3.10. Ministère de l'Europe et des affaires étrangères

3.10.1. Direction générale de la mondialisation

- ◆ M. Patrick Lachaussée, directeur du pilotage et de la stratégie
- ◆ M. Yvan Sergeff, chef du pôle gestion de la dépense au sein de la sous-direction des moyens et des opérateurs
- ◆ M. Jean-Marc Pommeray, délégué adjoint pour le pôle société civile, engagement citoyen et jeunesse
- ◆ M. Clément Fernandez, chargé de mission auprès du directeur du pilotage et de la stratégie
- ◆ M. Lucas Pedrol-Margaley, rédacteur en charge de l'éducation à la citoyenneté et à la solidarité internationale et du suivi de France Volontaires

3.10.2. Centre de crise et de soutien

- ◆ M. Philippe Lalliot, directeur
- ◆ Mme Cécile Delalande, cheffe du pôle affaires financières au sein du centre des opérations humanitaires et de stabilisation

3.11. Ministère de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche

3.11.1. Secrétariat général

- ◆ M. Jérôme Medelli, directeur du cabinet du secrétaire général

3.11.2. Direction de l'eau et de la biodiversité

- ◆ Mme Célia de Lavergne, directrice de l'eau et de la biodiversité
- ◆ Mme Marie-Laure Métayer, adjointe à la directrice
- ◆ M. Damien Lamotte, sous-directeur de la coordination, de l'appui, de la stratégie et du pilotage des politiques de protection et de restauration des écosystèmes
- ◆ Mme Fanny Cusin-Masset, adjointe au sous-directeur de la coordination, de l'appui, de la stratégie et du pilotage des politiques de protection et de restauration des écosystèmes
- ◆ Mme Christine Motard, adjointe de la responsable de la mission performance

3.12. Ministère de l'action publique, de la fonction publique et de la simplification

3.12.1. Direction générale de l'administration et de la fonction publique

- ◆ M. Philippe Charpentier, chef du service des politiques sociales, salariales et des carrières
- ◆ M. Axel Vandamme, sous-directeur de la politique sociale

Annexe VIII

- ◆ M. Jérôme Veronneau, directeur de projet
- ◆ M. Benoît Dufaug, chargé de mission au sein de l'équipe projet

3.13. Ministère des sports, de la jeunesse et de la vie associative

3.13.1. Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative

- ◆ M. Thibaut de Saint Pol, directeur et délégué interministériel à la jeunesse
- ◆ M. Yves Boero, chef du service, adjoint au directeur
- ◆ M. Christophe Castell, sous-directeur des politiques interministérielles de jeunesse et de vie associative
- ◆ Mme Domitille Desforges, adjointe au sous-directeur, chargée de l'animation interministérielle de la politique de l'engagement
- ◆ Mme Christelle Kete, cheffe du bureau des affaires financières
- ◆ M. Charles-Aymeric Caffin, chef du bureau du développement de la vie associative
- ◆ Mme Delphine Soult, adjointe au chef du bureau du développement de la vie associative
- ◆ M. Baptiste Gourdoux, chargé de mission juridique au bureau du développement de la vie associative

3.13.2. Direction des sports

- ◆ M. Jérôme Fournier, chef de service, adjoint à la directrice des sports
- ◆ M. Jean-François Hatte, sous-directeur de la stratégie interministérielle du développement de l'activité physique et sportive
- ◆ M. Michaël Bougearel, adjoint au chef de la mission financière
- ◆ Mme Elisabeth Gaillard, adjointe au chef du bureau des services territoriaux et de l'Agence nationale du sport

3.13.3. Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire

- ◆ M. Augustin Vicard, directeur
- ◆ Mme Bénédicte Casteran-Sacreste, adjointe à la cheffe de la mission « enquêtes, données et études statistiques »

3.13.4. Start-up d'État Data.Subvention

- ◆ Mme Yasmine Cometa, intrapreneure
- ◆ Mme Alix Bouillon, chargée de déploiement
- ◆ M. Karel Cloarec, coach

3.14. Services déconcentrés de l'Etat

3.14.1. Délégations régionales académiques à la jeunesse, à l'engagement et aux sports (DRAJES)

- ♦ M. Rodolphe Legendre, délégué régional académique à la jeunesse, à l'engagement et aux sports du Centre-Val de Loire
- ♦ M. Raphaël Citron, délégué régional académique adjoint à la jeunesse, à l'engagement et aux sports du Centre-Val de Loire
- ♦ Mme Adeline Moriconi, déléguée régionale à la vie associative Centre-Val de Loire
- ♦ M. Mathias Lamarque, délégué régional académique à la jeunesse, à l'engagement et aux sports de Nouvelle-Aquitaine
- ♦ M. Florian Szynal, délégué régional à la vie associative Nouvelle-Aquitaine
- ♦ Mme Marion Robin, cheffe du pôle jeunesse, éducation populaire, vie associative de la DRAJES Nouvelle-Aquitaine
- ♦ M. Sébastien Borges, chef du pôle jeunesse, éducation populaire, vie associative de la DRAJES Grand-Est

3.14.2. Région Pays de la Loire

3.14.2.1. Préfecture

- ♦ M. Fabrice Rigoulet-Roze, préfet de la Région Pays-de-la-Loire, préfet de Loire-Atlantique
- ♦ M. Tom Follet, secrétaire général adjoint de la préfecture, sous-préfet ville et cohésion sociale
- ♦ M. François Gautier, commissaire à la lutte contre la pauvreté
- ♦ Mme Séverine Sawhney, cheffe adjointe du service politique de la ville
- ♦ M. Fabien Chapedelaine, chef adjoint du service politique de la ville
- ♦ Mme Mélanie Laurine, déléguée du préfet
- ♦ M. Mourad Ben Haj, délégué du préfet
- ♦ M. Franck Gerard, chef de la section citoyenneté et responsable du pôle départemental des associations
- ♦ Mme Karine Delcroix, adjointe au responsable du pôle départemental des associations

3.14.2.2. Secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR)

- ♦ M. Jean-Sébastien Boucard, SGAR adjoint en charge des politiques publiques
- ♦ Mme Stéphanie Baffou, responsable du suivi des financements des associations

3.14.2.3. Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS)

- ♦ M. Jérôme Giudicelli, directeur régional
- ♦ Mme Chrystèle Marionneau, directrice régionale adjointe

3.14.2.4. Direction régionale des finances publiques (DRFIP)

- ♦ M. Manuel Vazquez, contrôleur budgétaire régional
- ♦ Mme Eurielle Perrard, chargée de mission budgétaire

3.14.2.5. Délégation régionale académique à la jeunesse, à l'engagement et aux sports (DRAJES)

- ♦ M. Alexandre Magnant, délégué régional

3.14.2.6. Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS)

- ♦ Mme Sabine Girault, directrice
- ♦ M. Stéphane Guimard, responsable du service public de la rue au logement
- ♦ M. Rémy Morandeau, responsable du service public de l'insertion et de l'emploi

3.14.2.7. Service départemental à la jeunesse, à l'engagement et aux sports (SDJES)

- ♦ M. Jérôme De Micheri, chef du SDJES

3.14.3. Département de Seine-et-Marne

3.14.3.1. Corps préfectoral

- ♦ M. Pierre Ory, préfet de Seine-et-Marne
- ♦ M. Benoît Kaplan, préfet délégué à l'égalité des chances

3.14.3.2. Bureau politique de la ville et rénovation urbaine

- ♦ Mme Sylvia Vebobe, cheffe du bureau de la politique de la ville
- ♦ Mme Christelle Blat, chargée d'instruction financière
- ♦ Mme Gerdacie Novosad, instructrice

3.14.3.3. Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS)

- ♦ Mme Sandra Emsellem, directrice
- ♦ Mme Maryse Henrich, déléguée départementale aux droits des femmes et à l'égalité
- ♦ Mme Amel Amrani, cheffe de pôle insertion et protection
- ♦ Mme Camille Bonnard, responsable du service accueil et hébergement
- ♦ Mme Mylène Bertide, responsable de la mission d'inspection des établissements et services sociaux et médico-sociaux
- ♦ Mme Aurélie Ghazouani, adjointe à la responsable du service protection et égalité des chances
- ♦ Mme Soumicha Halaili, adjointe au responsable du service asile et intégration

3.14.3.4. Service départemental à la jeunesse, à l'engagement et aux sports (SDJES)

- ♦ M. Bouabid Rekmadi, chef du SDJES

4. Associations de collectivités territoriales

4.1. Régions de France

- ♦ M. Frédéric Potier, délégué général
- ♦ M. Jérémy Pierre-Nadal, directeur de l'observatoire des politiques régionales, conseiller économie sociale et solidaire et politiques de ressources humaines
- ♦ M. William Tissandier, conseiller finances publiques

4.2. Assemblée des départements de France

- ♦ M. Marc Suivre, directeur de cabinet, directeur général par intérim
- ♦ M. Éric Bellamy, directeur délégué solidarités santé social
- ♦ M. Philippe Herscu, directeur délégué en charge des mobilités
- ♦ Mme Nathalie Alazard, conseillère juridique, logement
- ♦ M. Jean-Baptiste Estachy, conseiller sécurité
- ♦ M. Édouard Guillot, conseiller environnement, eau, agriculture, numérique
- ♦ M. Paul-Etienne Kauffmann, conseiller éducation, culture, sport, tourisme
- ♦ Mme Laurette Le Discot, conseillère enfance
- ♦ Mme Carine Riou, conseillère finances
- ♦ Mme Silva Sahakian, conseillère relations internationales, Europe, Outre-Mer, handicap
- ♦ Mme Virginie Langlet, conseillère innovation, intelligence artificielle, cybersécurité

4.3. Association des maires de France

- ♦ Mme Annick Pillevesse, responsable du service juridique
- ♦ Mme Coralie Lasserre, conseillère technique

4.4. France urbaine

- ♦ Mme Marion Tanniou, conseillère solidarités et cohésion sociale

4.5. Observatoire des finances et de la gestion publique locale

- ♦ M. Thomas Rougier, secrétaire général
- ♦ Mme Clémence Legrand, chargée de mission

5. Collectivités territoriales et leurs groupements

5.1. Conseil régional d'Île-de-France

- ♦ M. Amaël Pilven, directeur général adjoint pôle finances
- ♦ Mme Sylvie Vidal, directrice du budget
- ♦ M. Sébastien Hissler, responsable de la mission du contrôle de gestion et décisionnel financier

5.2. Conseil régional des Pays-de-la-Loire

- ♦ M. Laurent Dejoie, vice-président finances, ressources humaines, commande publique, affaires européennes et relations extérieures
- ♦ Mme Laure-Anne Ferré, cheffe du service stratégie, budget et dette
- ♦ Mme Sigrid Poher-Bertrand, cheffe du service du contrôle de gestion

5.3. Conseil départemental de Loire-Atlantique

- ♦ Mme Marie-Ève Mosset, secrétaire générale

5.4. Conseil départemental de Seine-et-Marne

- ♦ M. Emmanuel Gagneux, directeur général adjoint des solidarités
- ♦ M. Marc Borisi, directeur général adjoint en charge de l'éducation
- ♦ M. Bernard Cozic, élu en charges des solidarités

5.5. Conseil départemental de la Seine-Saint-Denis

- ♦ Mme Sophie Hélène, directrice de la délégation à la jeunesse et à la vie associative

5.6. Ville de Nantes / Nantes Métropole

- ♦ Mme Virginie Danneyrolle, directrice de la vie associative, ville de Nantes
- ♦ M. Fabien Chagneau, directeur du contrôle de gestion, Nantes Métropole
- ♦ M. Sébastien Leray, directeur général citoyennetés et territoires solidaires, Nantes Métropole

5.7. Ville de Saint-Nazaire

- ♦ Mme Céline Girard-Raffin, première adjointe
- ♦ Mme Florence Kobayashi, directrice des initiatives associatives et citoyennes
- ♦ Mme Esther Karsenty, directrice de la performance

5.8. Communauté d'Agglomération Melun Val-de-Seine

- ◆ Mme Pascale Pezair, directeur général adjoint ressources
- ◆ Mme Amélie Clément, directrice politique de la ville et insertion

5.9. Ville de Melun

- ◆ M. Stéphane Calmen directeur général des services
- ◆ M. Dominique Mathiot, directeur du service vie associative
- ◆ Mme Sylvie Bray-Prayer, directrice des finances

6. Opérateurs de l'État et autres organismes publics

6.1. Agence nationale de la cohésion des territoires

- ◆ M. Stanislas Bourron, directeur général
- ◆ M. Éric Étienne, directeur général délégué Territoires et ruralité
- ◆ M. Éric Briat, directeur de la coordination des programmes de la politique de la ville

6.2. Agence nationale de la recherche

- ◆ Mme Claire Giry, présidente-directrice générale
- ◆ M. Chérif Yousfi, directeur du conventionnement et du financement
- ◆ Mme Daniela Floriani, directrice adjointe des grands programmes d'investissement de l'État

6.3. Agence nationale du sport

- ◆ M. Frédéric Sanaur, directeur général
- ◆ Mme Lucie Le-Gall, directrice du développement des pratiques
- ◆ Mme Marie-Line Arnaud, directrice générale adjointe
- ◆ Mme Odile Collard, conseillère experte haute performance

6.4. Agence du service civique

- ◆ Mme Nadia Bellaoui, présidente
- ◆ M. Grégory Cazalet, directeur général

6.5. ADEME

- ◆ M. Sylvain Wasserman, président-directeur général
- ◆ M. Laurent Pichard, secrétaire général
- ◆ M. Gwénaél Guyonvarch, directeur exécutif adjoint des territoires

6.6. BPI France

- ♦ Mme Marie-Adeline Peix, directrice exécutive en charge des partenariats, de la création et de l'action territoriale
- ♦ M. Stéphane Hayez, directeur adjoint en charge des partenariats, de la création et de l'action territoriale
- ♦ Mme Hélène Formery, directrice de la création et de l'entrepreneuriat

6.7. Banque des territoires

- ♦ M. Christophe Genter, directeur du département « cohésion sociale et territoriale » à la direction de l'investissement
- ♦ Mme Hélène Sananikone, directrice d'investissement « économie sociale et solidaire et inclusion par l'activité »

6.8. France Compétences

- ♦ M. Hughes de Balathier, directeur général adjoint
- ♦ Mme Cécile Bosdonnat, directrice des politiques de financement

6.9. France Travail

- ♦ Mme Thalia Breton, directrice générale adjointe (DGA) en charge de la stratégie, et des affaires institutionnelles
- ♦ Mme Carine Rouillard, DGA en charge de l'administration, finances et de la gestion
- ♦ M. Aymeric Morin, directeur général délégué en charge de l'offre de services
- ♦ M. Thibault Romatet, directeur général délégué en charge de la stratégie, l'innovation et de l'expérience usagers
- ♦ Mme Guillaume Chambefort, directeur de la comptabilité et des finances – DGA administration, finances et gestion
- ♦ Mme Ivane Squelbut, directrice des partenariats et de la territorialisation et directrice du programme « repérer l'ensemble des personnes en recherche d'emploi » - DGA offre de services
- ♦ M. Bertrand Lefort, contrôleur de gestion, direction contrôle de gestion – DGA administration, finance et gestion
- ♦ Mme Monika Miskolcy, chargée de mission en charge du suivi des missions des corps de contrôle – DGA stratégie et affaires institutionnelles

6.10. Caisse nationale des allocations familiales

- ♦ M. Nicolas Grivel, directeur général
- ♦ Mme Gaëlle Choquer-Marchand, directrice déléguée chargée des politiques familiales et sociales
- ♦ M. Vincent Nicolle, directeur du département gestion et financement de l'action sociale
- ♦ Mme Patricia Chantin, directrice adjointe de cabinet

7. Associations, fondations et leurs représentants

7.1. Haut Conseil à la vie associative

- ◆ Mme Chantal Bruneau, vice-présidente
- ◆ Mme Stéphanie Andrieu, membre du bureau
- ◆ M. Jean-Pierre Duport, membre du bureau
- ◆ M. Wilfried Meynet, membre du bureau

7.2. ABD Atelier Bricolage Dervallières

- ◆ M. Christophe Oddon, directeur
- ◆ M. Pascal Gomez, administrateur
- ◆ M. Loïc Rousselot, co-président

7.3. ACCOORD

- ◆ M. Fabrice Cognard, coordinateur Grand Quartier Ouest

7.4. Armée du salut

- ◆ M. Guillaume Latil, directeur général
- ◆ Mme Florence Bernard, directrice qualité gestion des risques et responsabilité sociétale de l'entreprise
- ◆ M. Claude Magdelonnette, directeur inclusion sociale

7.5. Association Aurore

- ◆ M. Florian Guyot, directeur général

7.6. À vos soins

- ◆ M. Nicolas Blouin, co-directeur

7.7. Centre français des fonds et fondations

- ◆ M. Benjamin Blavier, délégué général
- ◆ M. Nicolas Mitton, directeur juridique et affaires publiques

7.8. Coallia

- ◆ M. Arnaud Richard, directeur général
- ◆ Mme Alice Brassens, directrice générale adjointe en charge des métiers, de l'activité et des territoires

Annexe VIII

- ◆ Mme Emmanuelle Basque, directrice des affaires financières
- ◆ M. Patrick Miot, directeur de cabinet et directeur de la communication
- ◆ M. Emmanuel Brasseur, directeur des métiers

7.9. Comité national olympique et sportif français

- ◆ M. Paul Hugo, directeur des relations internationales
- ◆ Mme Corinne Vanier, directrice du pôle service aux membres et aux territoires
- ◆ M. Nicolas Molina, adjoint à la directrice du pôle service aux membres et aux territoires

7.10. Coordination des fédérations et associations de culture et de communication

- ◆ Mme Marie-Claire Martel, présidente
- ◆ M. Gilles El Zaïm, vice-président
- ◆ M. Olivier Lenoir, trésorier
- ◆ M. Côme Ferrand-Cooper, secrétaire général

7.11. Croix rouge française

- ◆ M. Philippe Da Costa, président
- ◆ M. Jean Gouzi, directeur financier
- ◆ M. Hubert Pénicaud, responsable participation et démocratie interne
- ◆ M. Zéphyr Dessus, conseiller du président

7.12. Don en confiance

- ◆ Mme Rachel Guez, directrice générale
- ◆ M. Jean-Louis Gaugirand, bénévole, spécialiste juridique

7.13. Dynamic Jeunes

- ◆ M. Hassan Kerdouch, président

7.14. Environnements solidaires

- ◆ Mme Marie-Hélène Nedelec, présidente
- ◆ Mme Eléonore Mennucci, directrice

7.15. ESS France

- ◆ M. Benoît Hamon, président
- ◆ M. Antoine Détourné, délégué général
- ◆ Mme Pauline Raufaste, responsable des affaires publiques

Annexe VIII

- ♦ M. Steve Lewis, responsable de l'observatoire national de l'économie sociale et solidaire

7.16. Fédération française de volley

- ♦ M. Éric Tanguy, président
- ♦ M. Antoine Durand, directeur exécutif
- ♦ Mme Annie Peytavin, trésorière
- ♦ Mme Axelle Guiguet, directrice technique nationale

7.17. Fondation RATP

- ♦ M. Raphaël René-Bazin, secrétaire général
- ♦ Mme Alix Decatoire, responsable de projets de mécénat et responsable communication

7.18. Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (Fonjep)

- ♦ M. Patrick Chenu, président du Fonjep et directeur général des MJC de France
- ♦ Mme Nouria Duthoit-Messaoudi, déléguée générale

7.19. France Active

- ♦ M. Alexis Masse, président
- ♦ M. Denis Dementhon, directeur général

7.20. France Générosités

- ♦ Mme Laurence Lepetit, déléguée générale
- ♦ Mme Sarah Bertail, directrice juridique et affaires publiques
- ♦ Mme Pauline Héry chargée de plaidoyer

7.21. France Terre d'Asile

- ♦ M. Vincent Beaugrand, directeur général
- ♦ M. Olivier Laviolette, secrétaire général
- ♦ Mme Yasmine Reggai, directrice administratif et financier

7.22. Générations 77

- ♦ M. Abderrezak Bensalem, directeur
- ♦ Mme Lehna Auguste, chargée de projet

7.23. Hexopée

- ♦ M. Didier Jacquemain, président

Annexe VIII

- ♦ M. David Cluzeau, délégué général
- ♦ Mme Anne-Claire Devoge, directrice de l'attractivité des métiers et de l'évolution professionnelle
- ♦ M. Antoine Tredez, responsable du pôle communication, relations institutionnelles et territoires

7.24. Institut des dirigeants d'associations et fondations

- ♦ M. Yves d'Hérouville, président
- ♦ M. Jean Buchser, vice-président

7.25. Ligue de l'enseignement de Loire-Atlantique

- ♦ Mme Sophie Guérin, co-déléguée générale
- ♦ Mme Bérengère Saulnier, co-déléguée générale

7.26. Le Mouvement associatif

- ♦ Mme Claire Thoury, présidente
- ♦ M. Mickaël Huet, secrétaire général
- ♦ M. David Ratinaud, responsable du plaidoyer

7.27. Petits frères des pauvres

- ♦ Mme Anne Généau, présidente
- ♦ M. Yann Lasnier, délégué général
- ♦ Mme Hélène Gilquin, directrice des affaires institutionnelles

7.28. Recherche et solidarités

- ♦ M. Jacques Malet, cofondateur, membre du conseil d'administration

7.29. PIMMS Médiation 77

- ♦ M. Christophe Hoizey, président
- ♦ Mme Laurie Calazel, directrice
- ♦ Mme Husniye Gavdar, directrice adjointe

7.30. Groupe SOS et SOS Solidarités

- ♦ M. Jean-Marc Borello, président du directoire du Groupe SOS
- ♦ M. Gilles Boghi, directeur du contrôle et de l'audit du Groupe SOS
- ♦ M. Paul Chambost, chef de cabinet du président du directoire
- ♦ Mme Chantal Mir, directrice générale de SOS Solidarités

Annexe VIII

- ♦ M. Stéphane Frémont, directeur administratif et financier de SOS Solidarités
- ♦ Mme Louiza Daci, directrice nationale asile et intégration
- ♦ Mme Héloïse Sorin, directrice d'établissement et cheffe de services Pays de la Loire
- ♦ Mme Adriana Willms, directrice d'établissement (centre d'accueil de demandeurs d'asile et intermédiation locative)

7.31. Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux (Uniopss)

- ♦ M. Daniel Goldberg, président

8. Organismes privés

- ♦ Mme Julie Martinat, directrice de cabinet du directeur général
- ♦ M. Romain Dhoudain, directeur des risques et de la conformité
- ♦ M. Farid Ouaghlani, directeur des engagements
- ♦ Mme Valérie Vitton, directrice des clientèles personnes morales
- ♦ Mme Laura Goncalves Nunes, responsable risque crédit

9. Personnalités qualifiées

- ♦ M. Yannick Blanc, président de Futuribles, président de l'institut français du monde associatif, président du comité Label IDEAS, vice-président de la Fonda
- ♦ M. Denis Piveteau, conseiller d'État
- ♦ Mme Viviane Tchernonog, chercheuse au centre national de la recherche scientifique (CNRS) et au centre d'économie de la Sorbonne de l'Université Paris 1

ANNEXE IX

Lettre de mission

Paris, le - 4 déc. 2024

A

Madame la Cheffe de l'Inspection générale des Finances
Madame la Cheffe de l'Inspection générale de l'éducation,
du sport et de la recherche

Objet : Mission sur la dépense publique en faveur des associations

La loi de programmation des finances publiques (LFP) pour la période 2023-2027 et la loi de finances pour 2023 prévoient la mise en place d'un dispositif d'évaluation de la qualité de l'action publique afin d'éclairer la préparation des textes financiers. Ce dispositif de revue de dépenses repose sur la conduite d'évaluations thématiques, menées annuellement sur l'ensemble du champ des administrations publiques (État, opérateurs, collectivités locales et sécurité sociale) afin d'irriguer les travaux budgétaires et parlementaires. De premières vagues de missions ont été lancées en 2023 puis en 2024, dont les résultats ont contribué respectivement à l'élaboration des projets de loi de finances pour 2024 et pour 2025. De nouvelles missions doivent à présent être menées afin de préparer le projet de loi de finances pour 2026 et d'assurer le respect de la trajectoire prévue par le plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT) 2025-2029.

Les associations occupent une place essentielle dans la vie collective de la Nation et le fonctionnement de notre modèle de société. Avec 1,3 million d'associations, 21 millions d'adhérents, 15 millions de bénévoles, mais aussi 1,8 million de salariés – soit 10 % de l'emploi privé – ce secteur est à la fois un vecteur de cohésion sociale important et un acteur économique majeur¹.

¹ Source : INJEP les chiffres clés de la vie associative 2023

Dans ce contexte, l'effort financier de l'État en faveur des associations est divers et majeur : les versements aux associations représentaient 11,7 milliards d'euros en 2022, répartis entre subventions (dont celles versées au titre de l'action sociale en faveur des agents de l'État) et d'autres crédits, notamment de prestations de services, auxquels s'ajoutent 4,7 milliards d'euros de dépenses fiscales². S'y ajoutent également les dépenses des collectivités territoriales à destination des associations, qui représentent une assiette d'environ 10 milliards d'euros en 2023.

Dans ce cadre, nous souhaitons confier à l'Inspection générale de l'Éducation, du Sport et de la Recherche et à l'Inspection générale des finances une mission sur **la rationalisation de l'effort financier porté par la puissance publique en faveur des associations**.

La mission devra examiner en particulier les points suivants :

- Les dépenses de l'État, en distinguant pour chaque programme (autre que le programme 163 notamment) les dépenses de subventionnement (déclinées entre dépenses d'intervention et dépenses d'action sociale en faveur des personnels au titre de l'État-employeur), les dépenses de prestations de services, ainsi que les versements d'autres natures ;
- Les dépenses fiscales spécifiquement dévolues au monde associatif ;
- Les dépenses des collectivités territoriales destinées aux associations, afin de disposer d'une vision exhaustive de l'intervention de toutes les administrations publiques (hors champ social) en faveur des associations ;
- La qualité et la robustesse des dispositifs de contrôle dans l'utilisation des fonds versés ;
- Les éventuels doublons de financements constatés, d'une part, entre les dispositifs d'interventions de l'Etat, d'autre part, entre les dispositifs d'intervention de l'Etat et des collectivités territoriales, au profit des associations ;
- Les pistes de rationalisation de la dépense selon divers scénarios guidant la bonne gestion publique, et notamment le principe de subsidiarité.

² Prévision 2025. Source : Annexe au projet de loi de finances pour 2025 « Effort financier de l'État en faveur des associations » (informations extraites de l'annexe « Evaluation des voies et moyens » (tome 2).

La mission s'inscrira dans un **objectif clair d'identification d'économies réalisables sur le périmètre étudié, sur la base d'un scénario central et de scénarios alternatifs, permettant de baisser substantiellement la dépense publique**. Un scénario central de 2 milliards d'euros d'économies (correspondant à 10% des montants de subventions publiques accordées aux associations) pourra être étudié, et complété de scénarios alternatifs d'1 milliard d'euros et 3 milliards d'euros (représentant respectivement 5% et 20% du montant de subventions publiques).

La mission veillera particulièrement à proposer les modalités concrètes de mise en œuvre des scénarii proposés, en tenant compte en particulier des conséquences sur les acteurs directement affectés par la modification des dispositifs étudiés et en proposant, le cas échéant, des mécanismes de compensation.

Nous souhaitons que les conclusions et recommandations de cette mission fassent l'objet d'un rapport définitif avant le 28 février 2025, afin de respecter l'échéance prévue par l'article 167 de la loi de finances pour 2023.



Michel BARNIER