

Les associations face aux exigences des choix budgétaires

Point d'étape juillet 2018

Cette note présente les analyses de l'Uniopss sur la conjoncture économique, son impact sur les politiques publiques et ce qui en résulte pour les associations en juillet 2018. Ces analyses seront approfondies dans le Document de Rentrée Sociale du réseau Uniopss-Uniopss, à paraître en octobre 2018.

- Conjoncture : finances publiques et curseur du social 1
- Vigilance sur les procédures ! 4
- Les paramètres économiques pour 2018 6

CONJONCTURE : FINANCES PUBLIQUES ET CURSEUR DU SOCIAL

La reprise est là ...

Avec une croissance du PIB de 2,3 % en 2017¹, soit son plus haut niveau depuis 10 ans, et après une faible hausse en 2016 (1,2 %), la France est bien sortie de la crise, comme le reste de la zone euro, dans un contexte mondial favorable (+ 3,7 % en 2017 et + 3,8 % en 2018²). Mais la « Vue d'ensemble » de la Note de conjoncture de l'Insee titre en juin « Ciel voilé en Europe » : après une année de forte croissance en 2017, le freinage « relativement brutal » en début d'année débouche sur un rythme de croissance de la zone euro qui s'établirait pour 2018 en dessous du haut régime de 2017 (+ 2,1 % après + 2,6 %). En France **l'activité progresserait de 1,7 %** en moyenne annuelle en 2018 après les

2,3 % de 2017. Si la croissance devait ainsi ralentir en 2018, il s'agirait avant tout d'un « retour à la normale » : la Loi de Programmation des Finances Publiques pour 2018-2022³ tablait sur 1,7 % de croissance de 2017 à 2021. Parallèlement l'inflation, qui avait été modérée en 2017 (+ 1,0 % en moyenne annuelle), s'est sensiblement rehaussée durant l'hiver et le printemps 2018 » pour atteindre 2 % en mai. Selon l'Insee, « les salaires réels seraient freinés par la remontée de l'inflation », mais « les mesures fiscales soutiendraient le pouvoir d'achat d'ici la fin de l'année ». Ces tendances générales sont susceptibles de recouvrir des situations individuelles disparates.

¹ Insee - Note de conjoncture – Juin 2018

² FMI – avril 2018

³ Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022

Des risques à ne pas négliger

La conjoncture mondiale favorable n'explique qu'une partie de la sortie de crise en France et son retournement pourrait menacer la croissance dans les années qui viennent, d'autant plus que les risques internationaux (tensions géopolitiques, revirements de la politique étasunienne, tentations protectionnistes...) pourraient peser sur l'économie. Si, pour l'Observatoire Français des Conjonctures Economiques, « l'Hexagone peut encore connaître une croissance de l'ordre de 2 % cette année et pour les deux suivantes », certains prévoient un « rythme de croissance [en 2018] un peu en dessous de 1,25 % »⁴. Même si l'on considère que les bases de la reprise sont solides, les stigmates de la crise ne sont pas effacés et de nombreux problèmes structurels demeurent, notamment du point de vue de l'emploi. Le taux de chômage a baissé assez

fortement en 2017, passant de 10 % à 9 % ; selon l'Insee il serait à 8,8 % fin 2018⁵. Ainsi, le **taux de chômage** ne retrouverait son niveau d'avant crise – et non encore le plein-emploi – qu'à la fin du quinquennat d'Emmanuel Macron. Le taux est remonté à 9,2 % au premier trimestre 2018, mais cette évolution est paradoxalement due à l'amélioration de la conjoncture économique, qui fait revenir un certain nombre de personnes vers le marché de l'emploi : ainsi, le taux d'activité⁶ a augmenté de 0,2 points (pour se porter 72,2 %) et le taux d'emploi⁷ est resté stable à 65,7%, soit son niveau le plus élevé depuis les années 1980, en hausse d'un point par rapport à fin 2016⁸. De la même manière, le halo du chômage – les personnes cherchant un emploi mais non considérées comme au chômage au sens du BIT – a diminué au premier trimestre 2018.

Peut-on dire que la situation sociale s'améliore ?

Le taux d'emploi fait partie des **10 « nouveaux indicateurs de richesse »** institués en 2015 pour compléter le PIB d'indicateurs sociaux et environnementaux. Ces indicateurs semblent aussi montrer une amélioration – mais il faut noter que la plupart concernent 2016. L'analyse de ces indicateurs, reflets de mouvements de fond, est surtout pertinente sur le long terme, et **ils permettent donc de sortir de l'analyse purement économique et plus court-termiste du PIB**. Ainsi, la « satisfaction dans la vie »⁹ (indicateur subjectif) a augmenté à 7,2/10 en

2015 et est restée stable l'année suivante (pour une moyenne de 7/10 entre 2010 et 2016). Les inégalités de revenus et le taux de pauvreté sont stables sur un an et en baisse par rapport à 2010, de même que les sorties précoces du système scolaire. Dans l'ensemble, les indicateurs indiquent à partir de 2015 une amélioration de la situation sociale du pays par rapport au plus fort de la crise. **Mais peut-on clore sur cette seule base l'analyse de la situation sociale ?**

La reprise, pas pour tout le monde ?

En tout état de cause, **la ponction brutale sur les APL**, a déjà eu un effet négatif sur la consommation des ménages, tandis que la **réduction des contrats aidés** explique en partie la baisse de l'emploi dans le secteur non marchand au second semestre 2017 (- 13 000 emplois), baisse qui s'est poursuivie au premier semestre 2018 (- 21 000)¹⁰.

Encore plus inquiétant, le ministre de l'Économie a laissé entendre que la relative amélioration de la situation économique permettrait de réduire l'indemnisation des personnes privées d'emploi, ou de faire des économies sur les allocations sociales, ou les deux.

⁴ Patrick Artus et Eric Heyer, « Entretien - Désaccords sur la croissance », *Alternatives économiques*, Juin 2018

⁵ Insee - Note de conjoncture - Juin 2018

⁶ Part de la population en âge de travailler qui est en emploi ou à la recherche d'un emploi

⁷ Part de la population en âge de travailler qui est en emploi

⁸ Résultats de l'Enquête Emploi - premier trimestre 2018, INSEE, 23 mai 2018 : <https://insee.fr/fr/statistiques/3547180>

⁹ Il s'agit d'un indicateur subjectif parmi les 10 indicateurs de richesse désormais publiés suite à la loi 2015-411 du 13 avril 2015, dite loi Eva Sas.

¹⁰ L'Enquête Emploi - premier trimestre 2018, Insee et note de conjoncture, Insee juin 2018

Si les intentions du gouvernement doivent encore être précisées, sa politique sociale repose sur la croyance que quand la situation économique globale s'améliore, tout le monde en profite et, de manière assumée, lutter contre les exclusions repose essentiellement sur la baisse du chômage. Or, si cette dernière est une bonne nouvelle, **la croissance économique n'est pas automatiquement inclusive.**

Les projets de refonte de la formation et « d'investissement dans les compétences » semblent aller dans le bon sens, mais ils ne produiront pas immédiatement leurs effets. Sur le long terme, ils doivent être couplés à **une politique volontariste et cohérente de lutte contre les exclusions, mobilisant tous les leviers.**

Politiques publiques : profiter du desserrement de la contrainte pour innover dans le social ?

Cet investissement contre les exclusions est d'autant plus possible que les finances publiques continuent leur retour vers l'équilibre. Ainsi, le programme de stabilité 2018-2020 prévoyait un déficit public en 2017 à 2,9 % et en 2018 à 2,8 %, inférieur à 3 % pour la première fois depuis 2007. Au final, **le déficit public a atteint 2,6 % en 2017 et devrait se réduire très légèrement en 2018.** Un retour à l'équilibre à l'horizon 2022 reste crédible, en principe. Le Haut Conseil des Finances Publiques s'est prononcé au printemps sur les prévisions associées au programme de stabilité pour les années 2018 à 2022¹¹ : pour l'année 2018 « les enchaînements décrits dans le scénario macroéconomique du programme de stabilité pour la France sont plausibles tout comme les prévisions d'emploi, de masse salariale et d'inflation. (...) La prévision de croissance du Gouvernement à 2 % est réaliste »¹². Le HCFP note aussi que dans la plupart des prévisions disponibles, la croissance atteindrait son niveau le plus élevé en 2017 ou 2018 et connaîtrait en 2019 un infléchissement légèrement plus prononcé que dans la prévision du gouvernement ». Si la prévision pour 2019 demeure « atteignable », le scénario pour les années suivantes est jugé « optimiste ». Le HCFP conclut en rappelant « qu'en tout état de cause, la réalisation de ce scénario de finances publiques nécessite un strict respect des engagements de maîtrise de la dépense publique ». La maîtrise, de fait, semble de mise dans le champ du social et de la santé.

L'Observatoire de l'action sociale décentralisée (ODAS) note¹³ que les dépenses départementales d'action sociale en 2017 paraissent maîtrisées « pour la deuxième année consécutive » (avec + 1,6 % par rapport à 2016, ou + 1,7 % une fois déduites les contributions financières de l'État pour les allocations RSA, allocation personnalisée d'autonomie, prestation de compensation du handicap). Cette tendance recouvre des évolutions contrastées selon les secteurs et des facteurs explicatifs spécifiques. Dans **la protection de l'enfance**, par exemple, la progression des dépenses d'hébergement en établissement « s'explique exclusivement par l'augmentation du nombre de jeunes pris en charge (+ 5,4 %) dont des mineurs non accompagnés isolés (leur part dans le total des enfants accompagnés « passe de 12,6 % en 2016 à 16,7 % en 2017 »). Dans **le soutien aux personnes handicapées**, la dépense nette d'allocation augmente le plus (c'était autrefois celle de l'hébergement). La hausse de la dépense de **soutien aux personnes âgées** découle tant de l'augmentation du nombre de bénéficiaires que d'une allocation moyenne plus élevée. **La dépense nette d'insertion** enregistre la plus faible augmentation, avec la baisse du nombre de bénéficiaires (recouvrant des phénomènes complexes dans le halo des situations intermédiaires entre inactivité et emploi) conjuguée avec la revalorisation du montant de l'allocation. « L'insertion ne représente plus que 7 % de la dépense consacrée au RSA ». L'ODAS souligne « un effritement inquiétant des marges de manœuvres » des départements, bien que ceux-ci « restent très impliqués en matière de solidarité ».

¹¹ Avis n° HCFP 2018-1 du 13 avril 2018

¹² Depuis, la prévision de l'Insee pour 2018 s'est fixée à 1,7 %.

¹³ Lettre de l'ODAS, mai 2018

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (p)
Maladie	- 5,9	- 6,8	- 6,5	- 5,8	- 4,8	- 4,9	- 0,5
Accidents du travail	- 0,2	0,6	0,7	0,7	0,8	1,1	0,8
Retraite	- 4,8	- 3,1	- 1,2	- 0,3	0,9	1,8	1,3
Famille	- 2,5	- 3,2	- 2,7	- 1,5	- 1,0	- 0,2	0,8
Régime général	- 13,3	- 12,5	- 9,7	- 6,8	- 4,1	- 2,2	2,5
FSV	- 4,1	- 2,9	- 3,5	- 3,9	- 3,6	- 2,9	- 2,8
Vieillesse y compris FSV	- 8,9	- 6,0	- 4,6	- 4,2	- 2,8	- 1,1	- 1,4
Régime général + FSV	- 17,5	- 15,4	- 13,2	- 10,8	- 7,8	- 5,1	- 0,3

Pour les organismes de Sécurité sociale, le retour au quasi-équilibre devrait se faire dès 2018 grâce à un excédent du régime général qui compenserait presque le déficit du Fonds de Solidarité Vieillesse¹⁴. Cette phase de retour à l'équilibre est liée à différents facteurs économiques et sociaux mais aussi aux effets d'un long processus de réforme. Les résultats sont toutefois variables selon les branches. Quant à l'Unedic,¹⁵ le déficit 2018 serait ramené à 3,9 milliards en 2018 et le retour à l'équilibre prévu pour 2019, avec des excédents pour les années suivantes : l'Unedic espère ainsi ramener sur 10 ans son endettement à un niveau comparable à celui de 2008 (5 milliards d'euros à l'époque, contre 35 milliards prévus en 2019).

La perspective des excédents vient rappeler qu'une analyse principalement en termes budgétaires n'est pas suffisante : tous les acteurs du secteur partagent l'analyse d'un système en mal de vision et des réflexions sont lancées sur l'avenir du modèle social, sur l'hôpital et sur la dépendance. **L'Uniopss est pleinement engagée pour porter la voix des associations de solidarité dans ces travaux.**

En pratique la négociation budgétaire semble toujours sous tension : malgré une légère augmentation des dépenses relatives au secteur social médico-social, en particulier l'augmentation de l'ONDAM pour 2018 (+ 2,3 % par rapport à 2017) dont + 2,6 % pour l'ONDAM médico-social et 2,5 % pour les établissements de santé ou encore l'augmentation de 12,2 % pour le secteur Accueil Hébergement Insertion, l'inquiétude demeure quant aux **20 millions d'euros d'économie dès cette année** (57 millions d'euros sur 4 ans) que doivent réaliser les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) par la mise en œuvre de tarifs plafonds mais aussi sur la **baisse des tarifs pour les établissements de santé non lucratifs** (- 2,7 %) par la mise en œuvre d'un mécanisme de reprise d'allègements sociaux. Dans un tel contexte mais aussi avec la généralisation des CPOM sur les secteurs des personnes âgées et des personnes en situation de handicap (et bientôt pour les CHRS !) à un rythme effréné, le passage d'une logique « de tarification à la dépense » à une tarification « à la ressource » et la suppression de la procédure contradictoire, **ne doivent pas être synonymes de dialogues budgétaires en berne.**

¹⁴ Rapport de la Commission des comptes de la Sécurité sociale, Résultats 2017 – prévisions 2018, juin 2018

¹⁵ Comptes publiés le mardi 13 juin 2018

VIGILANCE SUR LES PROCEDURES !

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

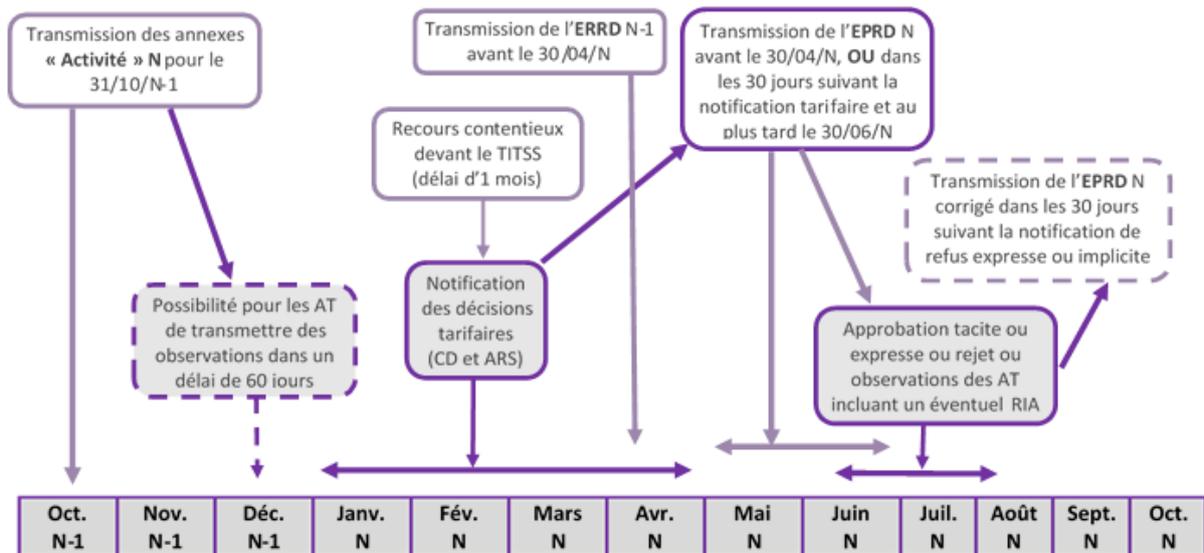
En préambule, il convient de rappeler que les produits de la tarification ne constituent pas des subventions puisqu'ils sont la contrepartie de services rendus.

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

Les ESSMS relevant d'un EPRD

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

Les étapes clés de l'EPRD :

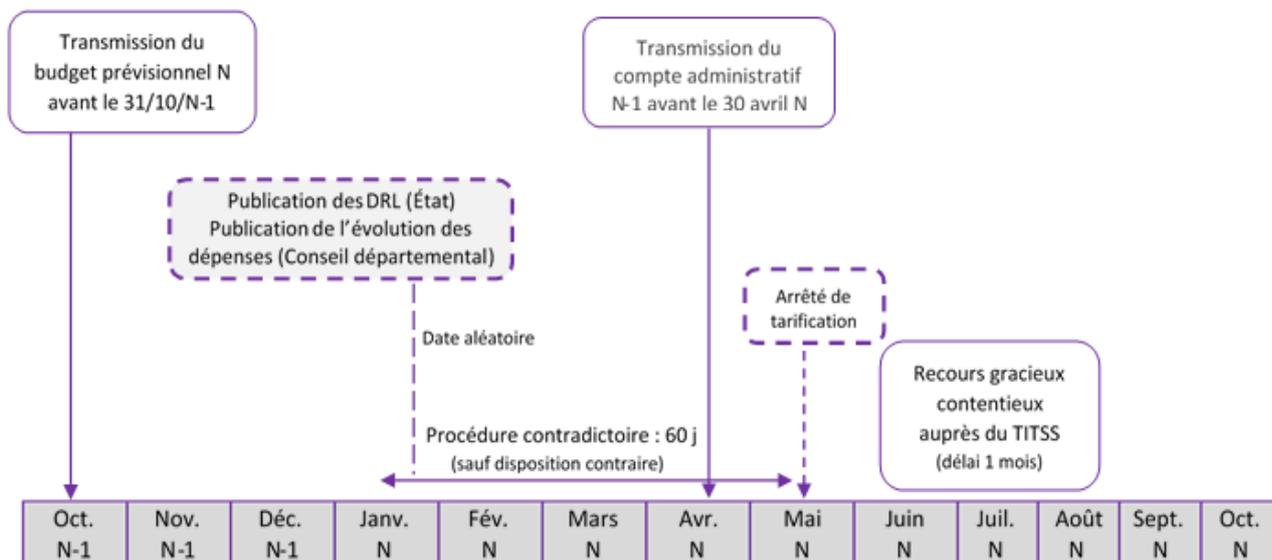


Dans l'attente de la signature d'un CPOM, l'EHPAD est toujours soumis à une procédure contradictoire pour la fixation de son tarif hébergement (sauf disposition contraire dans la convention tripartite pluriannuelle). Ainsi, dans ce cas, la transmission, au plus tard le 31 octobre 2018, au Conseil départemental d'un budget prévisionnel relatif à la section hébergement, est maintenue.

Ce nouveau calendrier budgétaire impacte la gouvernance associative puisque l'amplitude d'approbation de l'EPRD par le Conseil d'administration est plus dense compte tenu du délai dont disposent les autorités de tarification pour la notification des recettes (de janvier à mai).

Les ESSMS relevant d'un budget prévisionnel

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



Les ESSMS et plus largement les associations percevant des subventions

Les associations dont l'activité relève d'un financement par subvention sont soumises à de nombreuses obligations qui diffèrent selon le montant total des subventions perçues. La circulaire du 29 septembre 2015¹⁶ qui est la déclinaison de la **charte d'engagements réciproques** entre l'État, le mouvement associatif et les collectivités territoriales, précise certaines règles relatives aux subventions. Elle s'impose à toutes les subventions d'État et invite les collectivités territoriales, dans le respect de leur libre administration, à suivre ces règles afin d'harmoniser les pratiques en la matière. Les règles exposées sont les suivantes :

- ▶ L'administration dispose **d'un délai de deux mois** pour donner son avis sur un dossier de dépôt de subvention, son silence vaut acceptation¹⁷.
- ▶ L'association s'engage à transmettre dans les 6 mois suivant la clôture de l'exercice **un compte-rendu financier** ainsi qu'un rapport d'activités.
- ▶ Si le montant total des subventions perçues est **supérieur à 153 000 €**, l'association doit établir des **comptes annuels comprenant un bilan, un compte de résultat et une annexe**, elle doit en outre nommer un commissaire aux comptes et publier les comptes dans les 3 mois suivants l'approbation de ces derniers par l'instance délibérante.
- ▶ Si le montant de la subvention est **supérieur à 23 000 €**, l'administration qui l'attribue doit conclure une convention avec l'Association et s'attachera à définir l'objet, le montant, les conditions de versement et d'utilisation de la subvention.

Les associations recevant des subventions s'inscrivent dans un contexte de diminution des aides publiques octroyées par l'État mais aussi par les collectivités territoriales, **ces financements ont diminué de 17 % entre 2005 et 2011, et de 39 % s'agissant des collectivités territoriales**¹⁸. À cette diminution, s'ajoute une nouvelle contrainte : la suppression brutale des contrats aidés.

Dans un environnement très contraint, de lourds chantiers vont peser dans les budgets (contrats aidés, réforme de la formation, fin du CITS au 1er janvier 2019 et nouveau dispositif d'agrément non précisé encore, ...). Mais les associations sont responsables d'un exercice politique autant que budgétaire : l'argumentation au plus près des besoins sur le terrain participe de la négociation budgétaire de chaque association mais, aussi, de l'argumentation des choix globaux des politiques publiques.

¹⁶ Circulaire n°5811/SG du 29 septembre 2015 relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations : déclinaison de la charte des engagements réciproques et soutien public aux associations.

¹⁷ Conformément au 3° du I de l'article 21 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

¹⁸ Étude KPMG, Rapport sur les stratégies des acteurs associatifs et proposition de faire évoluer les modèles socio-économiques des associations, janvier 2017

LES PARAMETRES ÉCONOMIQUES POUR 2018

03 juillet 2018

Croissance et Prix (en %)	Prévisions 2018
Taux de croissance PIB (moyenne annuelle)	1,7 %
Indices prix à la consommation (glissement annuel)	1,7 %

Insee - juin 2018

SMIC Minimum garanti	2018
SMIC horaire	9,88 € au 1 ^{er} janvier
Minimum garanti	3,57 € au 1 ^{er} janvier

Service-Public.fr

Plafond Sécurité sociale	2018
Plafond mensuel	3 311 €
Plafond annuel	39 732 €

Au 1^{er}/01/2018 - Arrêté du 5/12/2017 portant fixation du plafond de la Sécurité sociale pour 2018

Taxe sur les salaires

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

Barème de la taxe sur les salaires Métropole		
Taxe sur les salaires	2018 ¹⁹	Taux
Tranche inférieure à :	< 7 799	4,25 %
Tranche comprise entre :	> 7 799 et < 15 572 €	8,50 %
Tranche comprise entre :	> 15 572 €	13,60 %

Barème de la taxe sur les salaires Départements d'outre-mer	
2018	Taux applicable
Guadeloupe Martinique La Réunion	2,95 %
Guyane Mayotte	2,55 %

Ces précisions sont issues d'une mise à jour de la base Bofip en date du 04 avril 2018 - BOI-TPS-TS-30-20180404

Conventions collectives : les préconisations des syndicats ou groupements d'employeurs²⁰

Valeurs moyennes	2018 ^{VA}
Convention collective du 31 octobre 1951	4,425 € au 1 ^{er} juillet 2017 4,447 € au 1 ^{er} juillet 2018
Convention collective du 26 août 1965 UNISSS	5,256 € au 1 ^{er} janvier 2017
Convention collective du 15 mars 1966	3,77 € au 1 ^{er} février 2017
CHRS : Accords collectifs	3,77 € au 1 ^{er} février 2017
Croix Rouge	4,48 € au 1 ^{er} juin 2017
Branche aide à domicile	5,38 € + 0,11 € ²¹
Centres sociaux / Petite enfance SNAECOS	53,80 €
Foyers de Jeunes Travailleurs - 16 juillet 2003	1,094 € au 1 ^{er} janvier 2017
Animation – 28 juin 1988	6,09 € au 1 ^{er} septembre 2017 6,14 € au 1 ^{er} janvier 2018

VA : valeur actuelle

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

¹⁹ Site services public pro.fr mars 2018

²⁰ Pour tous les éléments sur les rémunérations applicables dans le secteur sanitaire, social et médico-social, voir le chapitre « Prix et salaires » de document de rentrée sociale du réseau Uniojss-Uniojss publié chaque septembre.

²¹ L'accord du 19 décembre 2017 prévoyant le versement d'une prime exceptionnelle de 0,11 % du salaire brut annuel pour tous les salariés en poste au 31 décembre 2017 a été agréé par arrêté du 6 avril 2018 publié au Journal Officiel du 11 avril 2018. Pour rappel : cette disposition n'est applicable, à ce jour, qu'aux seules associations adhérentes à un syndicat signataire. Le versement de cette prime exceptionnelle ne s'appliquera aux associations non adhérentes qu'après la parution au Journal Officiel de l'arrêté d'extension.

L'Uniopss

Unir les associations pour développer les solidarités

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

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

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



Les valeurs qui nous rassemblent

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

Contact : Jérôme Voiturier, Directeur général de l'Uniopss

☎ : 01 53 36 35 30 ✉ : jvoiturier@uniopss.asso.fr