

AVIS

« Les relations de confiance entre le monde associatif et les autorités publiques »

Les associations sont-elles financées pour ce qu'elles sont ou pour ce qu'elles font ?

Article 1 : « L'association est la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices. Elle est régie, quant à sa validité, par les principes généraux du droit applicables aux contrats et obligations ».

Article 2 : « Les associations de personnes pourront se former librement sans autorisation, ni déclaration préalable ».

Article 3 « Toute association fondée sur une cause ou en vue d'un objet illicite, contraire aux lois, aux bonnes mœurs, ou qui aurait pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national et à la forme républicaine du gouvernement, est nulle et de nul effet. ».

Ce principe de liberté associative a été réaffirmé dans le préambule de la Constitution de 1946.

Depuis 125 ans, la loi du 1^{er} juillet 1901¹ est le texte qui encadre la **liberté d'association**. Elle permet à toute personne de s'associer avec d'autres pour poursuivre un objectif commun **sans but lucratif**, et ce **sans autorisation préalable de l'État**. Elle fixe des règles clairement établies qui garantissent la liberté d'association, qui encadrent l'engagement des bénévoles et définissent les normes et principes guidant le fonctionnement des associations. Elle préserve la liberté et les droits des individus tout en permettant leur action collective. Ce cadre organise les relations au sein du monde associatif et en fixe les limites essentielles. Le Conseil constitutionnel, par une décision du 16 juillet 1971, reconnaissait à la liberté d'association le caractère de liberté publique².

Riches de leur diversité et de leur complémentarité, les associations constituent un vecteur de lien social, de cohésion nationale et elles représentent une forme d'expression démocratique. « *Par leurs orientations actuelles, les associations rappellent l'importance dans la vie sociale de la référence à la solidarité. Dès le XIXe siècle, la solidarité s'est imposée comme un paradigme propre à dépasser*

¹ Pierre Waldeck-Rousseau fait adopter la loi "relative au contrat d'association" qui garantit une des grandes libertés républicaines. Depuis, tout citoyen dispose du droit de s'associer, sans autorisation préalable.

² Conseil constitutionnel - Décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971 : « considérant qu'au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République et solennellement réaffirmés par le préambule de la Constitution il y a lieu de ranger le principe de la liberté d'association ; que ce principe est à la base des dispositions générales de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association ».

l'individualisme contractualiste et lié, pour cette raison, à l'émergence de la sociologie. Durkheim et les solidaristes ont mis en avant, au-delà des rapports contractuels, la double dette sociale entre citoyens et entre générations, après que Leroux ait introduit la notion de solidarité comme lien social volontaire, succédant à la charité en démocratie puisque réunissant des citoyens libres et égaux en droit. 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 »³.

Le tissu associatif implanté en quartier prioritaire de la ville (QPV) occupe historiquement une place centrale dans la mise en œuvre d'actions de cohésion sociale, d'insertion, de médiation, d'éducation populaire, **plus largement d'émancipation. Il y a près de 50 ans, l'Etat a encouragé les acteurs associatifs à continuer à s'investir dans les champs d'intervention de la politique de la ville** dans un contexte de confiance partagée avec des projets associatifs qui ont porté des dynamiques nouvelles et des méthodes relevant de l'innovation et de l'expérimentation reconnaissant leur rôle clé sur le terrain, affirmant leur légitimité et leur force d'initiative.

La charte d'engagements réciproques signée en 2014 – créée à l'origine en 2001 – entre l'Etat, les collectivités locales et le Mouvement associatif, **pose des principes forts qui ont pour ambition d'organiser les relations entre le monde associatif et les autorités publiques autour de sept engagements.** L'instance partage et salue l'ensemble des propositions. **Or, depuis sa signature, les déclinaisons territoriales et sectorielles, permettant d'adapter les engagements aux contextes locaux, restent marginales.** En 2017, un comité de suivi national de la charte avait rendu un premier bilan actant d'une dynamique réelle engagée mais soulignant une appropriation insuffisante des collectivités.

La fragilité croissante de structures associatives de toutes tailles particulièrement celles de proximité⁴ œuvrant notamment dans le champ de la politique de la ville et d'autre part, les alertes répétées du monde associatif sur un mouvement constant de restriction de leurs libertés associatives conduit le CNV **à alerter les autorités publiques de cette évolution politique qui remet en cause les fondamentaux d'un cadre de partenariat solide et transparent et de la reconnaissance même du monde associatif dans sa capacité à porter un projet d'accompagnement de politiques publiques qui ne peut être réduit à une simple lettre de missions.**

Il s'interroge, pour aujourd'hui et pour demain, sur la place et le rôle des associations dans notre société mais aussi sur l'évolution du cadre partenarial entre l'Etat, les collectivités et le monde associatif.

Il s'agit de consolider durablement l'action associative et d'en garantir l'autonomie dans les quartiers prioritaires.

³ Jean-Louis Laville. L'association comme lien social. Revue Connexion n° 177.

⁴ Dans son avis « Préconisations pour le soutien et le développement des associations de proximité en QPV », adopté en 2018, le CNV définissait les associations de proximité comme « les petites associations dont le budget est de moins de 50 000€ ».

SYNTHESES DES PROPOSITIONS

- ❖ Rendre obligatoire des grilles d'analyse pour les appels à projets et les décisions de subvention, et les rendre disponibles en toute transparence.
- ❖ Assurer la présence d'associations de proximité ou d'un conseil de la vie associative, dans l'instance d'attribution et de suivi de subventions liées au contrat de ville,.
- ❖ Installer un conseil de vie associative au sein de chaque collectivité territoriale.
- ❖ Intégrer le soutien et le développement des associations de proximité comme un axe à part entière des contrats de ville « Engagements Quartiers 2030 », évalué qualitativement et quantitativement sur la durée du contrat.
- ❖ Favoriser les appels à projets inversés comme outil de co-construction et développer des formations permettant aux acteurs associatifs d'acquérir ou de consolider leurs capacités à élaborer un cahier des charges d'actions ou dispositifs à financer. Cette proposition pourrait notamment être inscrite dans la Charte d'Engagements réciproques et dans les circulaires ministérielles.
- ❖ Repenser les modes de financement en privilégiant les conventionnements pluriannuels engageants qui permettent le déploiement de projets structurants.
- ❖ Réaliser une action-recherche sur la valeur ajoutée du bénévolat et l'engagement citoyen comme vecteur de citoyenneté, de cohésion sociale et facteur de création de valeur économique et sociale.
- ❖ Faire de l'engagement la Grande cause nationale de l'année 2026.

METHODOLOGIE

Les débats et travaux se sont organisés lors d'une Assemblée plénière exceptionnelle qui s'est tenue le mercredi 12 novembre 2025. Après un avis favorable des membres du Bureau en date du 24 novembre et la prise en compte des amendements, les conclusions ont été présentées pour débats et adoption à l'Assemblée plénière du 11 décembre.

LE MONDE ASSOCIATIF : UN PILIER DEMOCRATIQUE MIS EN TENSION

Le paysage associatif en France est l'un des plus importants à l'échelle européenne. Il est composé de **1,5 million d'associations, de 20 millions de bénévoles et de 1,9 million de salariés, représentant 10% de l'emploi privé**⁵. L'activité du secteur associatif représente en moyenne 113 milliards d'euros soit 3 points du PIB⁶. Le monde associatif est caractérisé par **une grande diversité de structures** -tant en nombre d'adhérents, de bénévoles, d'objets poursuivis (plaidoyer, projets, réponses à une absence de services publics, éducation populaire) qu'en taille de budget- dont les champs d'intervention se répartissent autour de sept secteurs⁷. Le monde associatif se caractérise également dans sa vocation économique : 11% des associations peuvent être considérées comme des employeurs⁸. La plupart **sont devenues indispensables dans la vie quotidienne de millions de français**.

En 2020, lors de la crise sanitaire, sociale et économique, les associations ont **révélé leur rôle d'amortisseur économique et social et leur capacité d'innovation et d'adaptation pour mener des actions de solidarité et répondre aux urgences des populations**. L'Etat a répondu présent en soutenant une majorité d'entre elles et n'a pas manqué de saluer l'engagement des militants associatifs - dont de nombreux jeunes- et la nécessaire présence de structures en proximité.

Depuis l'essor associatif de l'Etat-providence dans les années 1950 à 1970 où les associations étaient largement financées par l'Etat et les collectivités (70%), on assiste aujourd'hui à une **diminution progressive des subventions globales au profit des appels à projets et contrats de prestations**⁹. De nombreux travaux ont montré comment les ressources des associations ont évolué en raison notamment de la baisse des subventions. La part des subventions dans les budgets associatifs est passée de 34 % en 2005 à 20 % en 2020¹⁰. Les associations ont été amenées à repenser leur modèle économique souvent au détriment de leur projet associatif avec une **montée en puissance des ressources propres** (vente de services et mécénat). Toutefois, les subventions publiques représentent une part importante du budget de fonctionnement et de développement des associations, notamment de proximité et ce d'autant plus pour celles qui œuvrent dans le champ de la politique de la ville.

La littérature sur l'histoire du monde associatif est dense, tout comme **les alertes récurrentes sur sa fragilité, sa contribution au volet économique et démocratique dans la société**. Force est de constater qu'il n'existe pas suffisamment **d'études qualitatives qui permettent d'objectiver sur une période longue**

⁵ Etude nationale de Recherches et Solidarités : La France associative : les chiffres 2023-2024.

⁶ Éditions 1 à 4 du Paysage associatif français, M. Lionel Prouteau et Mme Viviane Tchernonog, 2005, 2014, 2019 et 2023.

⁷ CESE, Renforcer le financement des associations : une urgence démocratique, mai 2024 : (i) humanitaire, social, santé ; (ii) enseignement, formation, insertion ; (iii) défense des droits, causes et intérêts ; (iv) sports ; (v) culture ; (vi) loisirs ; (vii) activités économiques.

⁸ CESE, Renforcer le financement des associations : une urgence démocratique, mai 2024.

⁹ Lionel Prouteau et Viviane Tchernonog dans « le paysage associatif français » (Daloz 2023 - 4^e édition).

¹⁰ HCVA, Bilan de la vie associative 2023-2024.

l'utilité sociale des associations. Au-delà des seuls indicateurs quantitatifs¹¹, la contribution des associations au bien-être, au lien social et à la démocratie locale pourrait être utilement intégrée à l'évaluation. **Le monde associatif se mobilise régulièrement pour regretter ce manque de reconnaissance**¹².

Les associations alertent sur la précarisation et le taux de pauvreté qui ne cessent d'augmenter dans le pays¹³ et le sentiment d'isolement des populations empêchées dans leur accès aux droits. Dans le même temps, elles **sont confrontées à de fortes difficultés en matière de ressources humaines et financières mais aussi dans leur capacité à agir au local et à porter un projet associatif sur la durée.**

La relation entre le monde associatif et les autorités publiques se transforme, du fait d'une **plus grande fragilisation budgétaire et financière liée à la baisse des financements publics-**, mais aussi du fait **d'entraves aux libertés associatives**¹⁴. De nouvelles dispositions spécifiques encadrent les relations entre l'État et les associations avec des agréments pour l'obtention de financements ministériels destinés à vérifier et garantir le respect des principes d'action conformes à l'intérêt général et la capacité technique de l'association à contribuer aux politiques publiques pour lesquelles elle sollicite un financement¹⁵. La mise en œuvre du **Contrat d'engagement républicain** (CER) inscrit dans la loi « *Confortant le respect des principes de la République*¹⁶ »¹⁷ de 2021, qui vient conditionner le versement de subventions publiques à sa signature, a atteint la nature même des relations de confiance entre les parties. Ce dernier étant considéré comme illégitime pour la grande majorité des associations.¹⁸

Ces évolutions ne sont pas le fruit du hasard : *« elles ont été théorisées par l'un des fondateurs du néolibéralisme. La dénonciation de "la démocratie sans limite" par Hayek l'amène à envisager la restriction du périmètre de l'intervention étatique mais aussi le refus de l'action collective de groupes organisés, en particulier celle des associations [...]. Selon lui, de tels rassemblements ne doivent plus s'immiscer dans les débats publics parce qu'ils perturbent alors "le jeu des forces spontanées du marché" et il prône logiquement la dépolitisation des associations et leur réduction à de simples prestataires de service.*¹⁹ ».

¹¹ A titre d'exemple, les indicateurs sont souvent : nombre de participants, nombre d'actions réalisées.

¹² <https://www.institutgodin.com/project/la-matrice-methodologique> : Le Mouvement des régions avec l'institut Godin a lancé un travail visant à élaborer une méthode à la construction d'un outil d'évaluation de l'utilité sociale sur-mesure.

¹³ Baromètre de suivi qualitatif de la pauvreté du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et exclusion sociale.

¹⁴ Jurisasso N°727 « Libertés associatives : ré (pression) paru le 1^{er} novembre [Juris associations - 727](#)

¹⁵ Dès lors qu'un agrément spécifique a été obtenu, le tronc commun d'agrément est présumé acquis pour l'obtention d'un autre agrément. Le tronc commun d'agrément comporte quatre obligations : – répondre à un objet d'intérêt général ; – présenter un mode de fonctionnement démocratique ; – respecter des règles de nature à garantir la transparence financière ; – respecter les principes du contrat d'engagement républicain.

¹⁶ Loi n°2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République.

¹⁷ Le CNV a adopté en 2021 un avis sur le projet de loi Confortant le respect des principes de la République » : [cnv-2021-26.01-avis-sur-le-projet-de-loi-confortant-les-principes-de-la.pdf](#)

¹⁸ Le Mouvement associatif demande l'abrogation du CER qu'il considère comme contribuant à installer une forme de défiance à l'égard de l'ensemble du monde associatif alors que les dérives ne concernent que quelques associations.

¹⁹ Jean-Louis Laville & al., Quel monde associatif demain?, 2021, Toulouse, érès, p. 175.

... ET PARTICULIEREMENT DANS LES QUARTIERS

Depuis 2024, le **CNV alerte sur les baisses des crédits budgétaires du BOP 147** correspondant aux interventions et actions territorialisées financées dans le cadre des contrats de ville portés par les acteurs associatifs nationaux et de proximité visant le secteur associatif et impactant de fait leur relation de confiance établie avec les autorités publiques.

La majorité des subventions accordées aux associations dans les contrats de ville (BOP 147)²⁰ restent de faibles montants²¹ et interviennent en co financement des crédits budgétaires des collectivités territoriales dont les capacités financières sont en forte attrition.

Des tensions structurelles progressent et sont encore plus marquées en QPV : instabilité des financements, complexité administrative et difficultés de renouvellement de bénévoles dans un contexte de besoins sociaux qui progressent. **Dans un même temps, des tensions persistent ces dernières années sur les dispositifs de contrats aidés** - les adultes-relais²² et les aides à l'emploi du fonds de coopération pour la jeunesse (postes FONJEP)²³ sur les crédits des programmes 163²⁴ et 147 pour les secteurs Jeunesse et éducation populaire, Cohésion sociale et Politique de la ville. **Des difficultés de recrutement et une répartition territoriale des postes qui s'inscrit dans un objectif de contrainte budgétaire engendrent d'importantes vacances de postes et impactent le déploiement des dispositions prévues ainsi que la coordination et l'animation des partenaires locaux dans les contrats de ville.**

Le CNV considère que l'ambition de la politique de la ville et son action au plus près des populations sont remises en cause dans un contexte politique et budgétaire en tension. A court et moyen termes, les impacts vont être majeurs sur la cohésion sociale avec un effondrement de la confiance des habitants ; une dégradation du lien social et de l'accompagnement des populations induisant une augmentation de la précarité mais également des faits de délinquance et de violences.

²⁰ En 2024, les crédits du programme 147 « politique de la ville » ont permis de financer 37 240 actions dans le cadre des contrats de ville pour un montant de 340 millions d'euros de subventions publiques. Toutefois, on note une diminution des crédits alloués aux structures associatives dans le cadre du partenariat national qui était de 13,7 millions d'euros en 2024 contre 17,1 millions en 2023. A titre d'information en PLFI 2026, le partenariat national est prévu à hauteur de 10M€.

²¹ Plus de la moitié des associations perçoivent une subvention inférieure à 5000 euros.

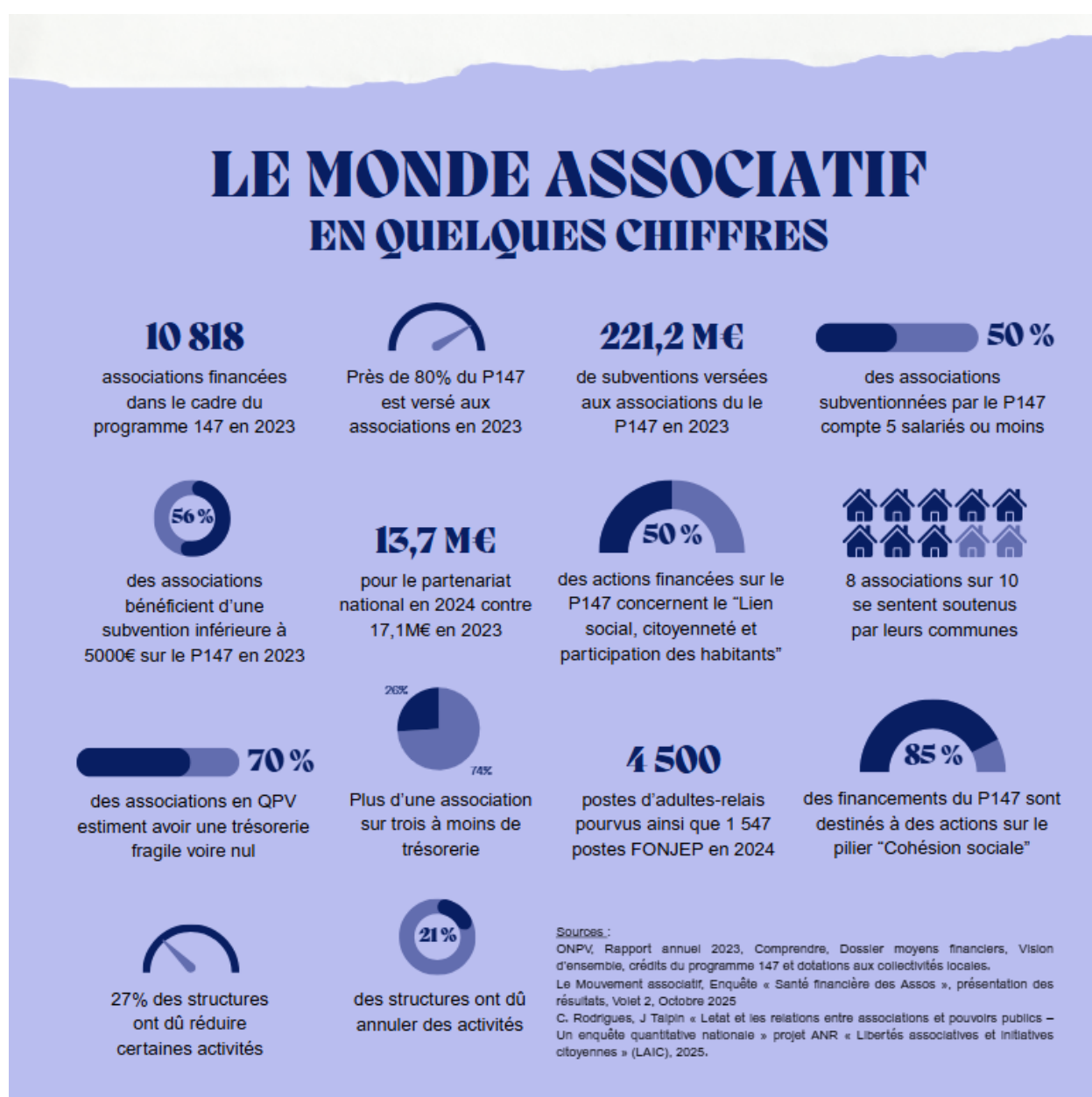
²² En 2024, on compte 4 500 adultes-relais financés.

²³ En 2024, on compte 1548 postes FONJEP financés pour un montant de 10,74M€ sur le BOP 147. Dans le PLFI 2026 sur le BOP 163, les crédits permettront de continuer à financer 4 480 postes FONJEP « Partenariat JEP » et 666 postes FONJEP « Cohésion sociale », soit un total de 5 146 postes, ainsi que les frais de gestion correspondants pour un montant de 37,3M€.

²⁴ Dans le cadre du PLF 2026, le CNV souligne que le Gouvernement propose une stabilité des crédits du programme national 163 destinés au développement de la vie associative par rapport à la LFI 2025 (Le montant inscrit en PLFI 2026 s'élève à 48,2 M€ dont 33M€ pour le fonds de développement de la vie associative (FDVA)) mais une baisse de 41,2 M€ par rapport à la LFI 2025 de ceux en faveur de la jeunesse et de l'éducation populaire, soit 113,4 M€, en lien avec l'arrêt du dispositif Colos apprenantes (-36,8 M€) et la baisse de la dotation versée au mentorat (-4,5 M€).

Dans ce contexte, le CNV recommande à l'Etat de **porter une véritable politique publique ambitieuse de la vie associative tenant compte des réalités sociales et économiques des territoires et des populations** posant les **principes de partenariat et de reconnaissance** comme une exigence partagée.

S'interroger sur la relation de confiance entre le monde associatif et les autorités publiques conduit à identifier les trois piliers qui la composent : la reconnaissance mutuelle des rôles ; le statut associatif ; la dynamique d'engagement.



A. Pour une refondation de la confiance : une reconnaissance mutuelle des rôles

L'action publique de soutien à la vie associative désigne un processus global à travers le travail institutionnel des acteurs publics et politiques et celui des acteurs sociaux (associations, têtes de réseaux, accompagnateurs du monde associatif). Reconnaître **au monde associatif le pouvoir d'agir, d'interpeller et d'innover tout assurant l'ancrage de l'action publique dans la réalité des territoires**, au plus près des populations relève d'un véritable enjeu démocratique. **Les associations sont un pilier du modèle républicain français.**

Le recul des libertés associatives s'exprime par une expression associative qui peut être **restreinte, voire sanctionnée** notamment dans les contextes pré-électoraux²⁵. Cela se traduit par un **déséquilibre croissant dans les relations partenariales sur certains territoires pouvant entretenir une dépendance matérielle et financière** des associations vis-à-vis des institutions publiques qui peuvent **leur reprocher leurs prises de position ou l'absence de neutralité associative**. Or la jurisprudence relative à la liberté d'expression associative indique bien que : « *les associations qui reçoivent des subventions publiques n'ont aucun devoir de neutralité* »²⁶.

Les associations tendent à être réduites à des opérateurs techniques ou à des prestataires de services plutôt qu'à être de réels espaces d'émancipation démocratique. Le recours croissant aux appels à projets a conduit les structures associatives à perdre -petit à petit- leur capacité d'interpellation. Pour rappel, la **Charte d'engagements réciproques reconnue par l'ensemble des signataires érige comme principes fondamentaux l'indépendance associative et la fonction d'interpellation**, indispensables au fonctionnement de la démocratie²⁷. La force citoyenne de l'engagement associatif est précieuse et doit être entretenue, vivifiée, dans l'intérêt de la société toute entière.

Les associations doivent être considérées comme des **partenaires à part entière avec un rôle majeur dans la co-construction et la déclinaison territoriale des politiques publiques**. Il s'agit de mettre en place « un processus institué de participation ouverte et organisée d'une pluralité d'acteurs à l'élaboration, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation de l'action publique »²⁸. Elles doivent être ainsi **associées dès la conception des projets dans les phases de diagnostics jusqu'à leur évaluation**. Dans les territoires de la géographie prioritaire, cette co-construction doit notamment se traduire par **l'élaboration d'un projet**

²⁵ L'Observatoire des Libertés Associatives, depuis sa création en 2018, s'engage à observer et analyser les entraves auxquelles les associations font face. Initié par des chercheurs et militants associatifs, l'Observatoire se donne trois missions principales : caractériser le phénomène de la restriction des libertés associatives ; analyser les restrictions que rencontrent certains secteurs du monde associatif ou que génèrent certains dispositifs institutionnels ; conduire un travail de veille et de cartographie des cas de répression associative sur le territoire national. <https://libertesassociatives.org/notre-mission>.

²⁶ Juris asso : La neutralité associative », un mythe performatif.

²⁷ La charte d'engagements réciproques entre l'Etat, le Mouvement associatif et les collectivités territoriales, précise en son titre deux : « [...] Ils reconnaissent l'indépendance associative et font respecter ce principe » ; « L'Etat et les collectivités territoriales reconnaissent aux associations une fonction d'interpellation indispensable au fonctionnement de la démocratie ».

²⁸ L. Fraisse, « Co-construire l'action publique », *Pouvoirs locaux*, Revue de la gouvernance publique, n° 113, 2019, p. 110-115.

associatif qui a vocation à s'articuler avec les différentes contractualisations (contrats de ville, conventions d'abattement de TFPB²⁹, Contrats locaux de santé.) sans que ces dernières en deviennent limitantes.

Le rôle des maires, des élus territoriaux dans la pratique d'attribution de subventions est un facteur pouvant altérer ou conforter la relation de confiance auprès des associations et des habitants. Dans ce cadre, **disposer d'un barème avec des indicateurs (grille d'analyse) -outil est essentiel pour garantir la transparence, l'équité et la cohérence des décisions.** Une telle méthodologie rend **explicite les critères retenus** (pertinence du projet, utilité sociale, solidité financière, impact territorial, ancrage local, gouvernance, capacité d'innovation, capacité à mobiliser des habitants, etc.), et assure qu'ils sont appliqués de manière homogène à l'ensemble des structures candidates. Si cela contribue à sécuriser juridiquement les décisions, cela permet également de rendre plus lisibles les attentes des autorités publiques et donc aux acteurs de mieux adapter leurs projets. C'est un élément constitutif de la relation de confiance entre les collectivités, l'Etat et les acteurs associatifs.

Recommandation : Rendre obligatoire des grilles d'analyse pour les appels à projets et les décisions de subvention, et les rendre disponibles en toute transparence.

Point d'attention : Certaines pratiques d'attribution de subventions, parfois assimilées à du **clientélisme** ou à **des pressions politiques**, interrogent le respect du **principe constitutionnel de libertés associatives** et la possibilité, pour les associations, d'assumer un rôle d'interpellation citoyenne.

Recommandation : Assurer la présence d'associations de proximité ou du conseil de la vie associative, dans l'instance d'attribution et de suivi de subventions liées au contrat de ville.

Le CNV considère qu'il serait intéressant que les collectivités territoriales installent un conseil de la vie associative co présidé par un élu et un président d'association³⁰. Ce conseil a vocation à rassembler les associations de la commune et est ainsi composé des représentants désignés par chaque association. **C'est un lieu d'information et de débats visant à favoriser et développer le dialogue entre les associations elles-mêmes et entre la Ville et les associations.** L'attribution de subvention pourrait être conditionnée à l'avis préalable de ce conseil, qui pourrait également prendre en compte les alertes et les plaintes.

Recommandation : Installer un conseil de vie associative au sein de chaque collectivité territoriale

²⁹ La mobilisation de l'abattement de TFPB permet notamment de financer des actions difficiles à financer à forte valeur sociale et environnementale sur des territoires prioritaires en co financement du droit commun.

³⁰ A titre d'exemple, à Orly, le conseil de la vie associative travaille à des groupes thématiques proposés par les associations locales : les moyens alloués aux associations ; les thématiques manquantes au sein du tissu associatif local ou à développer sur le territoire ; une meilleure communication pour faire connaître son association et mutualiser les actions semblables ou complémentaires portées par les associations ; comment remplir les appels à projet et/ ou proposer des projets et simplifier les appels à projets locaux...

Le CNV relève l'importance d'associer et de consulter les habitants dans la démarche d'attribution des subventions en sollicitant les conseils citoyens et toutes formes de démocratie participative présentes sur le territoire.

Pour rappel, la liberté d'expression et la liberté d'association de la loi de 1901, permettent aux associations d'exprimer des critiques constructives sur les politiques publiques sans risque de sanction notamment financière, protégeant ainsi les associations porteuses de plaidoyer.

Il s'agit de reconnaître **la valeur de l'initiative citoyenne locale** et de garantir aux associations la liberté de mener des actions et dispositifs hors appels à projets.

Les associations ont de nombreux interlocuteurs et doivent souvent leur fournir des informations identiques via des plateformes numériques différentes, les différentes administrations et services ont besoin également de partager (des décisions d'agrément ou retrait, des financements en cours d'instruction). **Le CNV considère que l'ANCT -en lien avec la DJEPVA, les réseaux de l'Etat et les associations d'élus- pourrait entamer un travail de simplification sur le soutien à la vie associative dans une approche administrative et opérationnelle et un système d'information partagé** (partage d'information, constitution des dossiers, pièces justificatives à remettre, conditions d'attribution de la subvention). Le CNV salue les projets « réseau Guid'Asso »³¹ et « le Compte Asso »³², visant à centraliser et simplifier les démarches administratives des associations **et préconise que leur communication soit renforcée auprès des structures associatives intervenant dans les QPV.**

Enfin, dans les territoires où les dispositifs de la politique de la ville se déploient, le CNV considère que la clause de revoyure 2027 des contrats de villes « Quartiers engagements 2030 » est une véritable opportunité dont l'Etat et les collectivités locales pourraient se saisir pour intégrer un volet « vie associative » dans les contrats et en produire une évaluation. **L'ONPV pourrait à ce titre être mobilisé pour produire une étude nationale.**

Recommandation : Intégrer le soutien et le développement des associations de proximité comme un axe à part entière des contrats de ville « Engagements Quartiers 2030 », évalué qualitativement et quantitativement sur la durée du contrat.

³¹ Le réseau Guid'Asso qui est composé de structures locales diverses labellisées, constitue un service de proximité, d'accueil, d'orientation, d'information et de conseil des associations ; une offre de services numériques élargie et interministérielle, notamment via un guichet.

³² « Le Compte Asso », visant à centraliser et simplifier les démarches administratives des associations.

B. La marchandisation du monde associatif : de partenaire à prestataire

« Il nous faudra demain tirer les leçons du moment que nous traversons, interroger le modèle de développement dans lequel s'est engagé notre monde depuis des décennies et qui dévoile ses failles au grand jour, interroger les faiblesses de nos démocraties. Ce que révèle d'ores et déjà cette pandémie, c'est que la santé gratuite sans condition de revenu, de parcours ou de profession, notre Etat-providence ne sont pas des coûts ou des charges mais des biens précieux, des atouts indispensables quand le destin frappe. Ce que révèle cette pandémie, c'est qu'il est des biens et des services qui doivent être placés en dehors des lois du marché. Déléguer notre alimentation, notre protection, notre capacité à soigner notre cadre de vie au fond à d'autres est une folie.³³ ».

Sans un lien fort de confiance et un soutien financier solide de la part de l'Etat, le monde associatif s'inquiète d'un virage structurel économique mais aussi politique dans sa relation avec les autorités publiques. L'une des principales craintes pointées est celle de la **marchandisation des associations**³⁴. Il est fait le constat d'un recours toujours plus important à la commande publique³⁵, aux appels à projets (AAP) passés par l'Etat et les collectivités territoriales voire plus récemment aux délégations de service public, **entraînant des financements conditionnels et à court terme**.

Les AAP, initialement conçus pour encourager l'innovation, ont fait l'objet d'une généralisation et sont aujourd'hui perçus comme un **outil de mise en concurrence qui sape les solidarités et qui affaiblit les dynamiques de coopération inter-associative** : les associations doivent se « vendre », aligner leur projet sur des priorités politiques, répondre dans des délais courts et fournir des indicateurs de performance souvent éloignés de leur mission réelle. Par ailleurs, des critères et des objectifs de plus en plus précis conduisent les associations à ne plus pouvoir développer un projet associatif.

Les disparités de ressources entre **ces associations qui pour certaines n'ont pas la connaissance et l'ingénierie suffisantes pour répondre à un appel à projet**, créent de fait des inégalités. Ce modèle de financement s'accompagne d'une **complexification des procédures administratives et d'un durcissement des critères d'éligibilité**. Face à ces transformations, les associations sont contraintes de recruter des postes dédiés à la gestion de projet³⁶. Or, la majorité des associations soutenues dans le cadre de la politique de la ville sont des associations de proximité qui disposent de faibles ressources internes

³³ E. Macron, Adresse aux Français, 12 mars 2020.

³⁴ Rapport de la RFAS (Revue française des affaires sociales) : Financement et fonctionnement du monde associatif : la marchandisation et ses conséquences.

³⁵ La commande publique prend une part de plus en plus importante dans les ressources des associations les ressources des associations (17 % en 2005 ; 29 % en 2020) alors que la part des subventions diminue dans le même temps (34 % en 2005 ; 20 % en 2020). Cependant, les parts respectives de la commande publique et des subventions sont très différentes selon les domaines, le secteur culturel par exemple étant plutôt subventionné (40 % de ses recettes) alors que le secteur humanitaire, santé, social répond plutôt à la commande publique (39 % de son financement). Le rapport « le soutien de l'État en matière de vie associative N° 23-24 008A - octobre 2024.

³⁶ Etude de Fabienne Duboscq : La professionnalisation des associations : un enjeu décisif du secteur associatif.

et dont les personnels employés ne peuvent pas être dédiés uniquement au volet administratif pour répondre aux appels à projets³⁷. Les ressources inégales et la logique des AAP sapent de manière plus structurelle la capacité d’agir des habitants et plus largement de la démocratie locale qui tend à être plus marginalisée. Enfin, dans cette logique d’AAP, la sélection des projets relève souvent plus de la capacité des structures à répondre que de la pertinence des initiatives pour le territoire.

Cette évolution **menace leur autonomie ainsi que leur rôle citoyen** - difficilement réductible à des critères marchands- et **interroge la définition même d’intérêt général et de statut associatif**. Au niveau de l’Union européenne, la logique dominante repose sur la libre concurrence et le marché intérieur.³⁸ Toute activité économique — c’est-à-dire consistant à offrir un bien ou un service sur un marché — tombe sous le champ du droit de la concurrence et des aides d’État. **Les associations peuvent ainsi être considérées comme opérateurs économiques, même lorsqu’elles poursuivent un but non lucratif³⁹**, dès lors qu’elles fournissent des services. Dans ce cadre, les subventions publiques sont susceptibles d’être qualifiées d’aides d’État si elles faussent la concurrence. Les subventions de fonctionnement ont souvent été remplacées par des appels à projets ou appels d’offres, introduisant une logique de mise en concurrence et d’évaluation par la performance.

Cette dynamique contribue à la marchandisation du monde associatif, qui tend à devenir prestataire de services sous contrat, plutôt qu’acteur autonome du lien social et de la citoyenneté et a profondément transformé le rapport entre les associations et les autorités publiques. Les associations de proximité, qui constituent le tissu vivant de la démocratie locale, ont été particulièrement affectées par cette évolution.

Le **principe européen des Services d’Intérêt Économique Général (SIEG)⁴⁰** offre toutefois un **cadre juridique permettant de reconnaître que certaines activités, bien qu’économiques, poursuivent un objectif social prioritaire** et doivent pouvoir échapper aux seules logiques de marché. Les associations peuvent ainsi bénéficier de compensations publiques stables dans un cadre juridiquement sécurisé. Le principe de SIEG offre une voie juridique et politique à condition d’être appliqué avec discernement et soutenu par une vision de l’action associative comme acteur du bien commun, et non simple prestataire. **Le CNV souligne que l’ANCT pourrait, à ce titre, développer des formations à l’attention des Elus et acteurs associatifs visant à les sensibiliser à l’opportunité de la démarche.**

³⁷ Dans son avis sur le financement du monde associatif, le CESE pointait que 90% des structures déclarent que le temps consacré à la recherche de financement est un frein et 89% déclarent rencontrer des difficultés pour trouver des financements de long terme. [Renforcer le financement des associations : une urgence démocratique : le CESE a adopté l’avis | Le Conseil économique social et environnemental](#)

³⁸ Articles 49 et 56 du TFUE, Traité sur le Fonctionnement de l’Union Européenne.

³⁹ La Commission européenne tente de poser un statut associatif qui reconnaît la légitimité d’intervention des associations dans le champ économique au titre de l’intérêt général tout en posant un cadre juridique autorisant les subventions publiques.

⁴⁰ Les Services d’Intérêt Économique Général (SIEG) (article 106 §2 TFUE) désignent des activités économiques d’intérêt général que les États membres chargent spécifiquement d’une mission de service public. Exemple : services sociaux, logement social, insertion, santé, culture, etc. L’UE reconnaît que ces services peuvent déroger aux règles du marché, dans la mesure où cela est nécessaire à l’accomplissement de leur mission d’intérêt général.

Il s'agit de **réaffirmer la place indispensable des espaces non marchands dans la société, où solidarité, lien social et participation citoyenne priment sur la logique de marché**⁴¹.

La logique des appels à projets constitue une méthode de déploiement de politiques publiques, néanmoins le CNV considère qu'elle doit être reconsidérée et propose d'évoluer sur **un nouveau mode de fonctionnement, « les appels à projets inversés »**, qui contribuerait à un renforcement du lien de confiance entre le monde associatif et les autorités publiques. En amont de la définition d'un cahier des charges, il s'agirait de **réunir les différentes parties prenantes pour co-construire le dispositif dans un espace de dialogue (« Agora du contrat de ville ») où les objectifs de la déclinaison d'une politique publique seraient débattus**. Force est de constater que les appels à projets intègrent aujourd'hui des représentations et des perceptions qui sont parfois en décalage avec les situations locales, rendant ceux-ci peu ou pas adaptés. Cette méthode pourrait par ailleurs avoir **un impact structurant sur le projet associatif, amenant les acteurs à renouveler leur plaidoyer et à sécuriser leur modèle économique** à l'aune d'une **coopération inter-associative et territoriale**.

Recommandation : Favoriser les appels à projets inversés comme outil de co-construction et développer des formations permettant aux acteurs associatifs de consolider ou d'acquérir leurs capacités à élaborer un cahier des charges d'actions ou dispositifs à financer. Cette proposition pourrait notamment être inscrite dans la Charte d'Engagements réciproques et dans les circulaires ministérielles.

Le non renouvellement **des conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO)** accentue cette fragilité **constante de la relation partenariale entre l'Etat et le monde associatif**, alors même que la Cour des Comptes demandait aux administrations de développer autant que faire se peut ce type de contractualisation⁴². La rupture de la continuité des financements met en danger la survie même de certaines structures, en particulier dans les quartiers prioritaires où elles assurent souvent des **missions quasi-publiques** : *« Les associations dans les quartiers sont les services publics de réparation »*.

Cette absence de visibilité financière les contraint à revoir leurs projets et l'organisation même de leur structure. L'instabilité des subventions publiques oblige les associations à rechercher d'autres sources de financement en multipliant les demandes et en rentrant en concurrence frontale avec d'autres associations, notamment à travers le mécénat privé, approche en croissance et privilégiée par des associations de création récentes⁴³ sur certains projets et secteurs. Ces tentatives de transformation des modes de financement qui rendraient les associations plus indépendantes et autonomes vis-à-vis de l'Etat, au risque de s'éloigner de l'intérêt général et de glisser vers des intérêts privés très éloignés des communs plus que jamais nécessaires au vivre ensemble.

⁴¹ Article de la Gazette : Subventions : Alerte rouge pour les associations.

⁴² <https://www.ccomptes.fr/system/files/2021-05/20210519-refere-S2021-0094-politique-accompagnement-vie-associative-Etat.pdf>

⁴³ HCVA, Rapport « Rôle et place des associations dans le contexte des nouveaux modèles d'entreprise » (2019).

Recommandation : Repenser les modes de financement en privilégiant les conventionnements pluriannuels engageants qui permettent le déploiement de projets structurants.

Enfin, le CNV considère que le soutien de l'Etat au monde associatif dans les QPV doit dépasser l'approche innovation pour soutenir les projets structurants dans la durée et sans doute réévaluer le développement du financement via des subventions de fonctionnement. Le CNV rappelle ainsi la définition inscrite dans la loi du 12 avril 2000⁴⁴ « *constituent des subventions, 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* ».

C. Dynamiques locales de l'engagement : entre vitalité et essoufflement

Les associations demeurent des **acteurs de proximité essentiels**, particulièrement dans les quartiers populaires, où elles pallient la faiblesse ou l'absence des services publics. Elles interviennent en soutien de la cohésion sociale tout en favorisant la participation des habitants à la vie démocratique. Il est fait le constat dans les territoires où il y a un tissu associatif dynamique avec une forte vitalité de l'engagement bénévole et un sentiment d'appartenance fort, que le pouvoir d'agir se traduit notamment par des taux importants de participation aux élections nationales et locales⁴⁵. **Force est de constater que cela ne se traduit pas d'une manière identique dans les territoires de la géographie prioritaire.**

Il est également fait le constat d'un **essoufflement du bénévolat, d'une reconsidération des vecteurs d'engagement et d'un vieillissement des bénévoles et dirigeants associatifs**. Certaines structures évoquent des difficultés de recrutement et de fidélisation les conduisant à réfléchir à l'adaptation même de leurs relations aux bénévoles, alors même que les besoins sont en croissance.

Recommandation : Réaliser une action-recherche sur la valeur ajoutée du bénévolat et l'engagement citoyen comme vecteur de citoyenneté, de cohésion sociale et facteur de création de valeur économique et sociale. Cela pourrait contribuer à une vraie reconnaissance de l'engagement.

Recommandation : Faire de l'engagement la Grande cause nationale de l'année 2026.

⁴⁴ Article 9-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

⁴⁵ CESE, Renforcer le financement des associations : une urgence démocratique, Martin Bobel et Dominique Joseph, 2024.

Cette **énergie citoyenne** se heurte à des **obstacles croissants** notamment sur la complexité administrative et le manque de reconnaissance bien que depuis des années, de nombreuses propositions émergent en termes de simplification administrative, numérique, de mutualisation et de mise à disposition d'outils. **A ce titre, le CNV rappelle ses propositions formulées dans le cadre de son avis de 2018 « Préconisations pour le soutien et le développement des associations de proximité en QPV ».**