
Le Fonds de Développement de la Vie Associative

Trajectoires, équilibres et menaces dans un dispositif collégial de financement de la vie associative

Pablo Corroyer



« Les associations ont leur instances (...), leurs initiatives, leur histoire. Il ne s'agit pas, pour les pouvoirs publics, de se mêler de leur gestion. La liberté des associations, c'est leur grande force. (...) Les pouvoirs publics sont là pour vous aider (...), pas pour penser à votre place, interférer dans votre gestion ou intervenir dans votre activité. Ce que nous voulons, ce sont des politiques partenariales. » (F. Fillon, Premier ministre, 17 décembre 2009).

Table des matières

Introduction	3
1. Genèses et renouvellements	5
2. Fonctionnement(s) du FDVA depuis 2018 : enjeux et disparités territoriales.	7
2.1. Le fonctionnement réglementaire et ses évolutions.	7
2.2. Le rôle des associations dans les commissions : une position introuvable ?	8
2.3. Les acteurs associatifs en soutien de l'État pour contester le pouvoir des élus ?	13
3. La prise en main préfectorale du FDVA : introduire des critères sécuritaires dans l'attribution de fonds publics.	17
Conclusion	23
Bibliographie	24

Introduction

Le FDVA est un dispositif de financement de la vie associative qui reste méconnu. Bien que ses fonds ne comptent pas parmi les plus importants, il représente pourtant l'appel à projet de l'État le plus massif en nombre d'associations bénéficiaires (19.203 associations en 2023 pour 24.488 demandes¹). Par ailleurs, ce dispositif a l'originalité de mettre autour de la table une pluralité d'acteurs de la société : services de l'État (surtout ceux de Jeunesse et sport mais aussi les préfectures), élu.es locaux, parlementaires et représentant.es du monde associatif. A ce titre, le FDVA se présente comme l'un des rares instruments de co-construction de l'action publique en matière de financement de la vie associative. Cette dimension « collégiale » reste cependant largement à consolider. Le FDVA demeure par ailleurs l'objet d'attaques issues des certains parlementaires (désireux de voir le retour de la « réserve parlementaires ») et, comme le montrera cette note, d'attaques issues du Ministère de l'Intérieur. En effet, ce dernier entreprend, depuis la création du « Contrat d'engagement républicain », de resserrer son contrôle sur l'octroi des subventions publiques aux acteurs associatifs. Ce faisant, cette recherche s'appuie sur des travaux en sociologie de l'action publique étudiant les « franchissements de frontières bureaucratiques » qui permettent à l'institution policière (ou en tout cas à l'enjeu sécuritaire) de gagner en légitimité et en portée de contrôle sur d'autres secteurs de la vie administrative (Amicelle et al, 2023 ; Guenot, 2023 ; Douillet et al, 2023 ; Corroyer, 2025).

Cette note de l'Observatoire des libertés associatives a pour vocation de mieux faire connaître le FDVA : ses renaissances multiples, les équilibres de forces qui caractérisent son fonctionnement, et enfin les attaques qu'il subit de la part de certains segments de l'État ainsi que les résistances qui leur sont opposées. Il n'est pas ici question de mener l'évaluation du FDVA déjà réalisée, à leur manière, par l'Inspection générale de la jeunesse et des sports (IGJS) en 2018, la Cour des comptes (2021) ou l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (2024), l'Assemblée nationale au moyen d'une Mission Flash (2025), mais plutôt de réaliser une synthèse des enjeux touchant au fonctionnement de ce Fonds. Nous espérons que les acteurs sociaux pourront se saisir de cette note afin de contribuer à la consolidation de ce dispositif collégial de soutien à la vie associative et, donc, à la vitalité démocratique des territoires.

¹ Voir le rapport de la Mission Flash du parlement sur le FDVA (9 avril 2025).

Méthodologie

Ce travail s'appuie sur un protocole scientifique de recherche (fourni par la science politique), alliant des entretiens semi-directifs ($N=29$), afin d'interroger des agents de services Jeunesse et sport, des acteurs locaux, régionaux et départementaux de la vie associative, des « personnalités qualifiées » (PQ) siégeant aux commissions du FDVA ; elle s'appuie aussi sur l'analyse : de 9 rapports de différents acteurs (IGJS, INJEP, Cour des comptes, Parlement, IGESR, CESE), parus entre 2010 et 2025 ; de corpus de presse ; de corpus documentaires (arrêtés préfectoraux, comptes-rendus de réunions, règlements intérieurs, courriers échangés). Les acteurs locaux interrogés sont issus de 3 régions françaises, travaillant dans 7 départements différents. Afin de garantir une liberté de ton aux personnes interrogées, leur anonymat, ainsi que celui des territoires concernés, sont parfois maintenus.

1. Genèses et renouvellements

Le Fonds pour le Développement de la Vie Associative est créé en 2011 (décret du 30 décembre 2011), mais succède au Conseil du développement de la vie associative (2004), lui-même succédant au Fonds national pour le développement de la vie associative (1985). Inscrit dans une action publique plus large, observable durant les années 1980, de fort soutien à la vie associative et culturelle, ce FNDVA était créé comme pendant au Fonds national pour le développement du sport et était abondé par une taxe sur les jeux de hasard. Il actait le soutien financier de l'État aux associations, avec déjà la particularité de les soutenir sans distinction de secteurs d'activité. De 1985 à 2011, le FNDVA puis le CDVA se sont concentrés sur le soutien à la formation des bénévoles.

Durant la décennie 2000, l'enjeu d'une participation d'acteurs associatifs « représentatifs » à l'orientation des politiques publiques de soutien au monde associatif fait son chemin (notamment lors des Conférences nationales sur la vie associative en 2006 et 2009). Sous l'égide de la droite au pouvoir (2002-2012), l'accélération des politiques néolibérales de redéploiement de l'État et de ses politiques redistributives rencontre la reconnaissance de l'importance du fait associatif : celui-ci étant perçu comme un atout². Hormis les questions de « modernisation » et de « simplification » des relations entre associations et pouvoirs publics (une thématique cohérente avec le paradigme susmentionné), l'une des questions récurrentes est celle de la « représentation » du monde associatif. Cette représentativité est en effet jugée nécessaire dans la perspective d'une participation à l'évaluation et à l'orientation des politiques publiques en matière de soutien au monde associatif.

L'ancêtre du Mouvement associatif (LMA), à savoir la Conférence permanente des coordinations associatives, ambitionne justement de jouer ce rôle de représentant. Il s'agit d'un réseau regroupant 16 coordinations et revendiquant plus de 500.000 associations en 2010. En 2001, deux ans après sa formalisation juridique, la CPCPA signe avec l'État une Charte des engagements réciproques, devant poser des jalons pour la régulation des relations entre pouvoirs publics et associations. C'est dans la lignée de ce premier acte de reconnaissance mutuelle, et donc sous l'impulsion et la revendication d'acteurs associatifs, qu'en 2004, le FNVA est transformé en Conseil du développement de la vie associative (décret n°2004-657). Il comprend des commissions régionales pour, notamment, donner un avis sur les attributions de subventions publiques. Au niveau national comme régional, ce CDVA se compose, entre autres membres, de représentants nommés sur proposition de la CPCPA.

Durant la période 2009-2011, alors que le gouvernement Fillon entreprend d'accroître la participation de représentants du monde associatif à diverses instances, la légitimité de la CPCPA est acquise : « La CPCPA est aujourd'hui un interlocuteur essentiel et incontournable du gouvernement et des pouvoirs

² « L'État doit agir, il doit prendre ses responsabilités, et je ne suis pas de ceux qui militent pour son retrait, mais l'Etat ne peut pas être partout, et s'il l'était, il est probable qu'il ferait moins bien, et sans doute avec moins de coeur, que les acteurs de terrain », discours de F. Fillon, Premier ministre, devant la 2^{ème} Conférence nationale de la vie associative, 17 décembre 2009, Paris.

publics dans le dialogue avec le monde associatif»³. Ce processus de légitimation et de cooptation d'acteurs issus de la CPCPA, puis de LMA, se poursuit avec le renouvellement de la Charte des engagements réciproques, la refonte-création du Haut conseil à la vie associative, et la transformation du CDVA en FDVA avec 30% d'augmentation de son budget.

A son premier exercice en 2012, le FDVA se décline en un comité national et en des commissions régionales consultatives chargées de proposer la répartition des attributions de financements. Ces commissions se composent de « personnalités qualifiées » (PQ) reconnues pour leur expertise du monde associatif : elles sont nommées par les préfectures sur proposition des services Jeunesse et sport (pour moitié) et des Délégations régionales du Mouvement associatif (pour l'autre moitié). Il est à noter que les Comités olympiques sont particulièrement représentés dans ces commissions. En plus de ces personnalités qui siègent en leur nom, les commissions peuvent accueillir des Délégué.es⁴ de LMA en tant que représentant.es de l'organisation elle-même.

Le FDVA suit une trajectoire d'augmentation de ses budgets et de montée en visibilité publique. En septembre 2017, à partir d'un projet de loi du nouvel exécutif issu de l'élection d'E. Macron, le Parlement vote une loi « sur la confiance dans la vie politique » qui supprime la « réserve parlementaire ». Celle-ci permettait notamment aux députés et sénateurs de disposer de façon discrétionnaire de crédits pour soutenir des associations sur leur territoire, pour un budget global d'environ 50 millions d'euros. Ce pouvoir des parlementaires est alors sujet à un manque de transparence – surtout sur les critères qui fondent le choix d'une association plutôt qu'une autre –, nourrissant des soupçons de clientélisme⁵.

Par un décret du 8 juin 2018, la moitié des crédits ainsi récupérés sont alors alloués au FDVA, un dispositif disposant déjà de la structure nécessaire pour recevoir ces fonds et considéré comme plus légitime – car plus transparent – pour les allouer. Cette re-concentration de crédits, des mains des parlementaires à celles de l'État, est compensée par leur affectation à un dispositif déconcentré et mettant en jeu une diversité d'acteurs sociaux. Un autre changement s'amorce dans la nature des financements : là où les parlementaires finançaient moins d'associations, concentrées sur peu de communes, pour des montants d'une moyenne d'environ 5.500€ par association, les subventions du FDVA touchent plus d'associations, mieux réparties sur les territoires mais avec de plus faibles montants individuels de subvention (2.440€ en moyenne en 2023).

³ « La représentation du monde associatif dans le dialogique civil », rapport de Luc Ferry et du Conseil d'analyse de la société, remis au Premier ministre le XXXX, p. 52.

⁴ L'écriture inclusive est utilisée pour anonymiser les personnes.

⁵ Pour des travaux scientifiques sur le clientélisme contemporain en France, voir Talpin J., Bonnevalle P., 2023, « Financements associatifs et pouvoir local : enquête sur les subventions aux associations dans une ville du Nord », *Gouvernement et action publique*, vol. 12, n°2, p. 37-64.

Le FDVA prend, en 2018, un visage proche de celui qu'on lui connaît aujourd'hui. Ce tour d'horizon succinct a permis de montrer les conditions d'émergence de ce « nouveau » Fonds, à l'issue de deux principaux processus : d'une part la montée en légitimité de certains « représentants » du monde associatif dans l'évaluation de ses besoins et les modalités de son financement, d'autre part la reprise en main par l'État – certes déconcentré – de portions du financement public des associations jusque là dévolues aux élus nationaux. Le but est à présent de saisir les modalités précises de fonctionnement du FDVA, les enjeux et tensions qui le traversent, afin de déterminer les rôles et rapports de pouvoir en jeu entre chaque acteur dans ce processus de financement.

2. Fonctionnement(s) du FDVA depuis 2018 : enjeux et disparités territoriales.

2.1. Le fonctionnement réglementaire et ses évolutions.

Au-delà d'une transformation liée à l'augmentation de ses financements, le FDVA se voit affecter, en plus de la formation des bénévoles (FDVA 1), la nouvelle mission de financer le fonctionnement et les « projets innovants » des associations (FDVA 2) – axe qui finira par représenter 80% de l'enveloppe globale. C'est ce même décret (n°2018-460) qui ajoute aux commissions régionales consultatives (CRC) les collèges départementaux consultatifs (CDC), d'une composition similaire mais complétée par l'arrivée des élus des Conseils départementaux.

Les budgets du FDVA ont donc fortement évolué, jusqu'à présent dans le sens d'un accroissement : 6,3 millions d'euros en 2009 (à l'époque du CDVA), 25 millions en 2018, 32 millions en 2020 puis, grâce à l'affectation d'une quote-part des crédits issus des comptes bancaires en déshérence : 52,7 millions d'euros en 2023 et 68,1 millions d'euros en 2025. Ce n'est qu'en 2023 que les fonds du FDVA atteignent ceux de l'ancienne réserve parlementaire prévus pour les associations. Jusqu'à très récemment, cette forte asymétrie des niveaux de financement donnait un argument aux parlementaires souhaitant voir revenir leurs anciennes prérogatives. Des dires des agents de l'État comme des représentants associatifs, le principe du FDVA semble aujourd'hui « rentré dans les mœurs ».

Le rapport de l'Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche⁶ détaille le fonctionnement formel et la « comitologie » du FDVA, c'est-à-dire les acteurs impliqués tout au long du processus d'attribution des subventions publiques :

⁶ « Le soutien de l'État en matière de vie associative », rapport de l'IGESR n°2324-008A de décembre 2024.

- le comité consultatif national regroupe onze personnalités qualifiées, onze représentants de différents ministères et deux parlementaires. Il est présidé par le ministre chargé de la vie associative et consulté sur les principales orientations annuelles. Il reçoit le compte rendu annuel de l'utilisation des fonds ;
- une commission régionale consultative comprend 10 à 30 personnes. Elle est présidée par le préfet de région ou elle peut être présidée conjointement par le préfet et le président du Conseil régional. Elle comprend des chefs de services déconcentrés de l'Etat, un représentant de chaque conseil départemental du ressort territorial, des personnalités qualifiées nommées en raison de leur compétence en matière associative dont la moitié sur proposition du Mouvement associatif régional. Au moins la moitié de ces personnalités est issue des collèges départementaux de la région. Des financeurs privés contributeurs au fonds et des opérateurs de compétences peuvent éventuellement être désignés parmi ces personnalités qualifiées. La commission est chargée de donner son avis sur les priorités de financement envisagées et sur les propositions de financement des projets sur le territoire de son ressort ;
- le collège départemental consultatif est présidé par le préfet de département. Il comprend trois élus locaux, quatre personnalités qualifiées du secteur associatif, et quatre parlementaires. Il est consulté sur les orientations départementales relatives aux projets financés ainsi que sur les propositions de financement formulées par les services instructeurs départementaux.

2.2. Le rôle des associations dans les commissions : une position introuvable ?

Il est difficile, même après enquête, de délimiter clairement le rôle et le poids des associations dans la mise en œuvre du FDVA. Officiellement, il s'agit pour elle de « donner un avis » sur les financements proposés par le service instructeur (SDJES). Comme l'a montré la littérature sur les dispositifs de démocratie participative, il existe toute une palette de participation allant de l'information à la décision en passant par la consultation. La question qui nous occupe ici est : quelle est la nature du rôle des acteurs associatifs et leur incidence sur l'orientation des décisions prises ? Nous montrons que ce rôle reste limité, du fait de nombreuses contraintes structurelles qui pèsent sur le dispositif et le statut accordé aux acteurs associatifs.

D'abord, comment devient-on « personnalité qualifiée » d'un collège du FDVA ? Au niveau départemental, les candidats ne se bousculent pas, dans la mesure où le dispositif y est encore peu connu et n'est pas forcément considéré comme offrant une position stratégique. Étant données ces conditions et le peu de temps dont dispose LMA pour faire des appels à candidature, l'occupation des places s'opère à l'issue de processus de cooptation, au sein de réseaux de

sociabilité « professionnelle ». Un membre salarié du Mouvement associatif nous explique ces difficultés et la relative informalité des processus de recrutement :

« Et puis toutes les PQ ne sont pas forcément au courant du rôle du Mouvement associatif dans la désignation des PQ. (...) Ouais, puis tu as aussi un truc de passation de siège d'une personne à l'autre. Et nous là-dessus, enfin tu vois, quand une personne ou une structure, on sait qu'elle est fiable, on n'arrive bien à bosser avec etc. Mais eux ça se fait en interne, c'est "hey, je vais quitter mon poste, est ce que tu veux prendre ma place ?". Et du coup, la personne elle est pas forcément au courant que le mouvement associatif, légalement parlant et par décret, a un rôle à jouer là-dedans. » (Entretien, salarié.e LMA, région 1, 2025).

Au niveau régional, le dispositif est mieux connu et offre des positions de pouvoir plus favorables. L'accès y est donc plus concurrentiel. Ce mode de recrutement par cooptation fait partie de l'une des limites intrinsèques au rôle assigné aux acteurs associatifs dans ces commissions : ils ne sont pas de réels représentants d'un monde associatif qui délèguerait sa puissance à des individus mandatés. Les chercheurs Y. Lochard et M. Simonet-Cusset pointait déjà cet limitation originelle du pouvoir d'acteurs associatifs considérés comme « personnalités qualifiés » au sein, par exemple, de l'Observatoire nationale de la pauvreté et de l'exclusion sociale (Lochard, Simonet-Cusset, 2005). Plutôt que d'être investies d'un pouvoir de délégation qui leur offrirait de prétendre parler d'égal à égal avec les représentants de l'État, les « personnalités qualifiées » sont nécessairement renvoyées à leur individualité. Dès lors, il n'est pas étonnant qu'une partie d'entre elles ait des difficultés à oser défendre « l'intérêt général » – un monopole qu'elles laissent volontiers aux représentants de l'État :

« Mais même moi en tant qu'asso, j'ai du mal à dire, cette année on va privilégier tel ou tel secteur. Ca veut dire qu'en faisant, moi j'exclue certaines asso. (...) En tout cas, pour le CD, à part appliquer la note régionale, qui vient du national d'ailleurs qui est décliné, y'a pas de changement. Donc elle est pas adaptée aux besoins du territoire, et en même temps, je serais bien incapable, ainsi que tous les gens qui sont dans le CD, de vous dire exactement les besoins du territoire. Car on a tous une vision partielle parce qu'on connaît les asso, parce qu'on en parle etc., mais ça reste un cumul de visions partielles. » (Entretien, PQ CDC A, 2025).

Ce sentiment d'illégitimité à juger, évaluer, discriminer, planifier, tient largement à l'impuissance dans laquelle sont placées les acteurs associatifs : le temps pour lire les dossiers est plus que minime comparativement à leur masse, sans compter que les enveloppes budgétaires sont presque entièrement attribuées au moment d'être présentées aux collèges. Nous y reviendrons, mais pour pouvoir exprimer un avis *digne* d'être entendu, il faut pouvoir avancer des critères de financement à opposer à un service de l'État considéré comme plus légitime pour dire l'intérêt général, et disposant d'agents qui ont eu le temps rémunéré de lire et d'évaluer l'ensemble des dossiers.

Les critères de sélection des demandes de subvention sont consignés dans la « Note d'orientation » (nationale, régionale, départementale). Les acteurs associatifs ont-ils un poids dans la détermination de ces critères ?

Apparemment non, d'abord parce que, d'une année à l'autre, ces notes « sont renouvelées quasiment mot pour mot » (Entretien, salarié.e LMA, région 1, 2025). Un représentant associatif témoigne du processus :

« On a, au mois de décembre, une réunion de présentation de la note d'orientation, c'est des notes qui sont élaborées par Jeunesse et Sport, en concertation avec l'Etat, avec la préfecture. Là on a quand même assez peu de latitude. On nous propose la note d'orientation, mais disons qu'on va pas pouvoir modifier beaucoup le contenu. Si on modifie, ça va être à la marge. Chaque département va mettre la note à sa sauce, mais à la marge... mais on bouleverse pas l'équilibre des critères. » (Entretien, LMA siégeant en CRC région 1, 2025).

« C'est plus compliqué dans la relation avec ... [l'Etat], que ça soit avec le collège départemental ou la CRC, notre place est quand même très limitée. Pour prendre l'exemple [du département A], on prend l'appel à projet régional, on change région par département et ça s'arrête là. » (Entretien, PQ en CDC département A, 2025).

Quelle marge de manœuvre reste-il donc aux associations durant ces collèges ? Celle-ci n'est pas nulle, et consiste à mettre en débat, durant la réunion, quelques dossiers de financement sur lesquels les acteurs associatifs auront eu le temps de se pencher. Par exemple, dans le département B, la CEPJ (Conseiller d'éducation pédagogique et de jeunesse – agent du SDJES) choisit préalablement six à huit dossiers (soit moins de 3% du total) sur lesquels elle estime qu'il y aurait matière à discussion car il subsiste un flou. Parfois, les dossiers discutés sont un peu plus nombreux, et, surtout, les acteurs associatifs estiment parvenir à ajuster les critères de sélection.

« Le tableau, il y a 250 lignes, c'est écrit en tout petit. Pour deux heures et demie de réunion, c'est juste impossible de pouvoir donner un avis argumenté, donc on fait confiance aux instructions et aux services instructeurs du SDJES, super... Et on se fait les crocs sur une quinzaine de dossiers quoi, qu'on a un peu repéré au préalable... Comme type de réunion, c'est pas satisfaisant, vraiment pas. Mais bon on est content quand on sort de la réunion, qu'on a réussi à placer un ou deux éléments un peu de fonds qui vont faire critères pour l'année suivante éventuellement... Et quand on s'est appuyé sur un ou deux dossiers pour dire « bon quand même c'est pas satisfaisant ces dossiers là l'année prochaine il faut quand même qu'on manœuvre mieux et qu'on ait des critères plus précis », là on est content quand on a réussi à pousser un peu ça et puis on est content quand on a réussi à faire grimper un, deux, trois montants de financement pour des projets qui nous paraissent particulièrement éligibles au FDVA. » (Entretien, PQ en CDC département B, 2025).

Cette proposition de mise en discussion par l'agent SDJES de quelques dossiers est une situation qui revient dans plusieurs départements et qui semble la plus favorable, en termes de marge de manœuvre laissée aux représentants associatifs. Dans d'autres départements :

« Ils nous envoient une liste entière des 500 dossiers, avec les financements en face, en nous demandant "est-ce que ça va ?". Je peux pas... au mieux je vais

regarder les asso que je connais et parfois on demande plus et parfois on dit moins, parce que par ailleurs ils ont eu d'autre financements. On peut pas avoir un regard, c'est impossible, on a pas lu les dossiers. » (Entretien, PQ en CDC département A, 2025).

Selon une personnalité qualifiée siégeant en CRC, la dynamique est la même, ce qui ne doit pas, selon elle, remettre en cause l'importance de leur rôle. À la question de savoir si les financements peuvent être réaffectés durant la commission régionale, la personne répond :

« C'est une possibilité, c'est pas figé dans le marbre. C'est là que notre rôle est important, on peut modifier un tout petit peu, à la marge, les attributions. On peut donner un avis favorable ou défavorable, augmenter ou diminuer le montant de la subvention, mais ça reste toujours des propositions, même au niveau régional. C'est-à-dire que la validation finale, elle est faite quand même par la préfecture. (...) Nous, en région, la plupart du temps, il reste un tout petit solde, de l'ordre de 15 ou 20 000 €, même moins que ça. Mais y'a aussi le fait qu'on enlève ou qu'on rajoute à certaines associations, à notre demande. » (Entretien, LMA siégeant CRC région 1, 2025).

Selon les situations enquêtées, le manque de temps disponible en amont et durant la réunion n'est pas forcément le seul facteur avancé par les acteurs associatifs pour expliquer leur poids sur les processus décisionnels :

« Si vous lâchez un petit peu sur un dossier sur lequel vraiment vous étiez vent debout ("c'est pas possible que ce dossier là soit financé, c'est pas éligible, qu'est-ce que cette affaire ?") si vous lâchez un peu parce qu'en face vous avez des élus ou des services de l'Etat qui disent "bah non quand même, c'est important machin", bon bah vous avancez un autre pion avec un autre dossier et la négociation fait qu'on coupe la poire en deux quelques fois. C'est rare qu'il y ait un ou deux dossiers qui soient vraiment hyper bloquant. Et même s'ils sont hyper bloquants, vous comprenez vite que vous êtes en minorité et que vous allez japper tout seul dans votre coin, et que bah à un moment faut laisser tomber. Voilà. Mais c'est vraiment ça quoi, on est au cul des vaches et on se tape dans la main avec le maquignon une fois que la négociation est finie. (...) C'est du rapport de force, c'est ni plus ni moins du rapport de force. » (Entretien, PQ en CDC département B, 2025).

Le rapport de force entre acteurs dépend, certes de la relation entre les agents des SDJES et les acteurs associatifs (*cf. infra*), mais aussi de l'inter-connaissance et de l'action commune mise en place, ou non, par ces derniers. Or, l'enquête a montré qu'il n'est pas rare que les personnalités qualifiées ne se fréquentent pas, ni même ne se connaissent :

« Il y a peu d'échanges entre les trois membres associatifs. Je vous avoue, je sais même plus qui sont les membres associatifs, parce que ça a tourné. » (Entretien, PQ en CDC département A, 2025).

Au niveau régional, où il ne s'agit pas seulement de trancher des attributions de financement, il est plus fréquent que les acteurs associatifs prennent le temps, en amont des réunions, d'élaborer une position collective :

« Ça je sais que ça va être fait à la prochaine CRC, on va faire une pré-réunion avec les acteurs associatifs, comment on arrive avec une parole commune. (...) On se voyait toujours une heure avant la CRC, on débriefait du truc et on tranchait si y'avait à trancher. On était six, mais y'avait qu'un seul qui prenait la parole pour avoir une position commune. » (Entretien, PQ en CDC département A, 2025).

On peut mentionner d'autres facteurs qui habilitent ou contraignent les acteurs associatifs dans leur participation au FDVA. La profonde asymétrie des rapports de force entre les acteurs associatifs et le reste des acteurs du FDVA tient par exemple à l'étrangeté et le surplomb du *lieu* de la réunion sur les habitudes des acteurs associatifs :

« Il faut quand même que je situe le cadre dans lequel ça a lieu. (...) Donc déjà voilà, comme beaucoup de préfectures, on n'est pas dans un préfabriqué qui a 20 ans, on est plutôt dans un bâtiment qui en impose un peu. Vous avez le vigile, le code, la sonnerie, le machin on vous emmène jusqu'à la salle de réunion. À chaque réunion c'est la même salle de réunion, mais quand même il y a quelqu'un qui vous accompagne (...). Très bien. Vous arrivez, c'est une énorme salle, parquet au sol, dorures, moulures partout, des énormes tableaux type Renaissance, des scènes de batailles, des je-sais-pas-quoi, des trucs assez hallucinants, une énorme table ovale, mais qui est gigantesque, avec des micros pour chaque pupitre. Donc ces fameux micro où s'il y a une autre personne qui veut prendre la parole il faut couper votre micro. Donc il y a une petite lumière rouge sur le micro que tout le monde voit. Enfin voilà un truc où la prise de parole est pas complètement évidente, et où la culture d'animation évidemment qui va de pair avec ces lieux-là est un truc un peu protocolaire » (Entretien, PQ en CDC département B, 2025).

C'est ce que Lochard et Simonet-Cusset nomment « le poids des lieux », qui peut facilement intimider les membres associatifs, rarement acculturés à ces espaces : espaces dont la tenue leur signale qu'ils n'y sont qu'invités. Outre l'espace et l'animation des réunions, leur rythme exprime encore cette asymétrie, dans la mesure où les acteurs associatifs n'y disposent d'aucune prise en la matière :

« On est convoqués à mon goût bien trop tard pour pouvoir lire les dossiers (...) La réalité c'est quand même des dates qui sont pas du tout anticipées. Je vous avoue que j'ai pas fait les deux dernières, car ils vous envoient la date deux semaines avant, et évidemment je suis pas disponible. » (Entretien, PQ en CDC département A, 2025).

Les différences d'implication et d'assiduité ne contribuent pas non plus à susciter les alliances entre acteurs associatifs. A cela s'ajoute le critère géographique, repéré dans notre enquête aussi bien que dans celle sur l'ONPES de Lochard et Simonet-Cusset.

« Alors la CRC, moi j'ai un problème technique, les quelques dernières réunions que j'ai fait c'est impossible à suivre, parce que y'a du visio et du présentiel. Alors je parle technique mais voilà. Avec une salle qui est pas organisée en visio, donc

c'est une visio depuis un ordinateur. On a trois heures de réunion, où on entend absolument pas ce qui se passe dans la salle. Donc c'est très compliqué à suivre. Les réunions, c'est à X. Et encore moi je suis près, je suis qu'à une heure et demi de train, mais c'est pas le cas de tout le monde. C'est vrai que j'ai plein de casquettes aussi, suivre tout et s'impliquer dans tout c'est aussi compliqué. Donc à un moment donné, y'a des choix à faire aussi et trois heures en visio où on entend rien, j'y vais pas tout le temps. » (Entretien, autre PQ en CRC, région 1, 2025).

Si rôle déterminant de membres associatifs il y a, il est sans doute davantage à chercher du côté des salariés et administrateurs de l'organisation Mouvement associatif (au niveau national et régional) que du côté des « personnalités qualifiées » :

« Après j'ai l'impression que les dialogues se font plus avec l'institution LMA qu'avec les représentants du monde associatif dans la CRC, et c'est normal parce que nous on est loin, on a d'autres métiers, mais c'est très bien, le LMA est là pour ça, et j'ai totalement confiance en eux. » (Entretien, PQ en CDC, département A, 2025).

Ces premières analyses tendraient à montrer que le rôle des associations dans l'orientation de ce segment de politique publique qu'est le FDVA demeure minime. Pour l'appréhender dans sa complexité et son ampleur réelle, il faut néanmoins replacer ce rôle à l'intersection des rapports de force entre l'ensemble des acteurs présents dans ces commissions. A cet égard, et malgré une grande disparité territoriale, il arrive souvent que des alliances se nouent entre acteurs associatifs et agents de l'État, activement ou *de facto*, et ce surtout pour limiter le poids des élus, locaux ou nationaux, dont il est considéré qu'ils ne défendent pas « l'intérêt général ». C'est dans le processus de constitution de cette alliance qu'il faut comprendre la capacité d'agir des associations, aussi bien que leur relative loyauté à l'égard de l'État.

2.3. Les acteurs associatifs en soutien de l'État pour contester le pouvoir des élus ?

La place des élus dans le FDVA a largement évolué au cours du temps et peut encore dépendre des territoires, allant de l'absentéisme à la participation « vindicative », en passant par une intégration plus policée des normes du dispositif. Les élus locaux, maires et conseillers départementaux, siègent à partir du moment où sont créés les CDC en 2011. Bon nombre de ces élus pointent d'abord leur attention sur les associations de leur territoire, au grand dam des fonctionnaires.

« Durant un FDVA (de 2021) un maire voulait que le collège refuse une subvention à [une association] car [elle] avait critiqué un projet que, lui, défendait. (...) Et justement là ce que j'ai trouvé intéressant, c'est que tout le monde a été

contre. On a défendu la liberté d'expression... Et le secrétaire général [de la préfecture] a suivi ! » (Entretien, fonctionnaire SDJES, département C, 2024).

L'intervention d'un maire peut se faire pour critiquer une association, mais aussi pour en défendre certaines. Selon une représentante associative :

« La dernière fois, y'avait le maire d'une commune, il a pris les dossiers de sa commune et on a parlé que des asso de sa commune. Y'a aussi la question « c'est quoi être membre d'un collège départemental ou régional ? ». Moi je suis pas là pour défendre UNE asso, mais l'ensemble des assos et l'enveloppe globale. Mais nous on a pas eu ce problème là, de parlementaires qui... » (Entretien, PQ en CDC département A, 2025).

A l'inverse, l'ensemble des acteurs associatifs rencontrés reconnaissent généralement la qualité (et la difficulté) du travail réalisé par les fonctionnaires des SDJES, pour mieux expliciter l'opposition aux élus. L'extrait qui suit éclaire également la relation de dépendance financière des acteurs associatifs siégeant aux commissions avec les services Jeunesse et sport, ce qui exige une loyauté minimale à leur égard :

« L'association pour laquelle je travaille est à (...) plusieurs endroits : réseau départemental des points d'appui et collège FDVA. Et donc évidemment que la CEPJ [Conseillère d'éducation populaire et de jeunesse], vous êtes amené à travailler avec elle tout au long de l'année et pas seulement pour des histoires de FDVA. Donc, il ne s'agit pas de se griller non plus complètement, en étant hyper désagréable hyper revendicatif... (...) Et c'est là que le trio représentant des services de l'Etat, représentant des associations, représentant des élus locaux est intéressant. Parce que personne ne s'en prend beaucoup au service de l'Etat et donc c'est un match de ping-pong entre les élus et des associations. (...) On est des deux côtés de la table, on se mélange pas, même si on arrive en retard même si... ça ne se mélange pas » (Entretien, PQ en CDC département B, 2025).

L'alliance avec l'État est perçue comme plus bénéfique par ces membres de réseaux associatifs, car plus stables que celle avec les élus dont l'implication peut davantage dépendre des alternances politiques.

« Quand j'étais délégué.e régionale au LMA, on avait de très bon liens avec l'Etat. (...) Y a une entente et un intérêt des deux côtés, de notre côté participer aux politiques publiques, et du côté de l'Etat d'avoir des interlocuteurs de terrain, qui connaissent la vie associative, etc. » (Entretien, PQ en CDC, département A, 2025).

Certains responsables du Mouvement associatif considèrent même travailler dans une relation symétrique avec l'État, ce qui témoigne tout du moins des trois dernières décennies de coopération et de cooptation entre l'État et cette organisation.

« La commission régionale consultative (...), c'est une commission paritaire, on est à égalité avec la DRAJES. C'est co-piloté par le DRAJES et LMA. Et on a une charte d'engagement, et on participe à ces travaux en tant que copilotes » (Entretien, LMA CRC, région 1, 2025).

Encore une fois, les rapports de force semble dépendre des territoires, puisque dans le département A, où les acteurs associatifs ne sont pas liés entre eux, se connaissent à peine, les marges de manœuvre appartiennent plutôt aux élus, dont le travail est renvoyé à un intérêt particulier (« leur canton ») :

« Puisqu'il n'y a pas de critères plus que ça, bah en fait on nous donne un tableau de 200 dossiers subventionnés, enfin j'exagère, et chacun va défendre un peu les gens qu'ils connaissent et notamment les parlementaires, où ils vont venir défendre les asso de leur canton. Les seuls moments où y'a une modification du tableau, c'est quand y'a les élus dans la salle qui défendent les asso de leur territoire. » (Entretien, PQ en CDC département A, 2025).

Certains fonctionnaires Jeunesse et sport considèrent que cela fait partie de leur mission de défendre une vision différente de celle des élus : davantage porteuse, selon eux, de l'intérêt général, en cela qu'elle produirait plus d'équité entre les territoires :

« Comment dire, ça se joue entre fonction publique d'État et fonction publique territoriale pour le dire grossièrement. C'est-à-dire que des collègues de la fonction publique d'État vont avoir à cœur – surtout sur un département comme le D, je vous rappelle : métropole, conseil départemental, de vraiment avoir une vision comment on dit « méta » ? enfin un peu au-dessus, et voir à la fois de la métropole et des départements là où les collègues des services vie assos ou même les élus métropole ou département vont chacune et chacun prêcher pour leur chapelle, ce qui est normal parce que c'est leur boulot, ils ont été élus pour ça, mais nous à chaque fois on doit leur rappeler qu'en tant qu'État on intervient sur tout le territoire du D et de la métropole de Z. (...) Je me souviens en 2019 où on avait eu le cas pour deux associations : une asso de sport dont le dossier était complètement nul, mais dont l'élu du territoire voulait absolument [qu'elle soit financée] » (Entretien, fonctionnaire SDJES, département D, 2025).

Entre 2018 (fin de la réserve parlementaire) et 2020, si aucun parlementaire ne pouvait avoir de pouvoir de décision au sein des commissions FDVA, il arrivait que les représentants des préfectures les invitent néanmoins à siéger. A partir de 2021, ils sont véritablement autorisés à siéger. Leur arrivée est alors perçue comme une perturbation des bonnes relations ordinaires entre agents des SJDES et acteurs associatifs.

« C'est vrai qu'à JES on est plutôt habitués à avoir des relations avec le monde associatif (...). La nouveauté qui est arrivée avec le FDVA c'est la présence des parlementaires (...). Oui, c'est une relation dont on a moins l'habitude (...) On prend un avis (...) de personnes qui (...) qui ont aussi l'envie de pousser leur territoire. Du coup on veut (...) plutôt faire prendre conscience que y a une unité à avoir à l'échelle départementale, et de faire que, même si on travaille sur un territoire infra départemental, on doit avoir une cohérence inter-départementale. (...) Cela n'a pas été le cas cette année, étonnamment, mais les autres années, on avait également

des courriers de parlementaires qui nous disaient de regarder avec bienveillance telle ou telle association (...) » (Entretien, fonctionnaire SDJES, département D, 2025).

Les fonctionnaires ont tout à fait conscience de piloter un dispositif susceptible d'être contesté par des parlementaires. Ces agents se retrouvent dans la situation de devoir améliorer et défendre le dispositif en fonction de cette anticipation.

« On sait que le FDVA, c'est un dispositif qui à l'échelle nationale peut avoir quelques critiques, notamment de certains parlementaires qui étaient habitués à cette réserve et qui (...) aimeraient un retour au pilotage de ces financements. Nous on a d'autant plus à montrer que le pilotage de ces financements publics est géré de la manière la plus équitable et la plus claire possible. On sait qu'on a une pression particulière sur le FDVA par rapport à ça. » (Entretien, fonctionnaire SDJES, département D, 2025).

D'autres fonctionnaires, qui, par ailleurs, travaillent de façon plus serrée avec les acteurs associatifs (dans le cadre du FDVA mais pas seulement), sont plus durs encore sur la participation des parlementaires aux commissions :

« La présence des parlementaires c'est un gros problème. (...) Ces élus, nationaux et locaux ne regardent que leur électorat local. Ils n'ont pas de vision globale : chacun fait valoir son association... avec énormément de méconnaissance. (...) Alors, on laisse quelques milliers d'euros comme un os à ronger aux élus et aux parlementaires. En général ça marche. » (Entretien, fonctionnaire SDJES, département E, 2025).

La collégialité des commissions FDVA n'a donc rien d'évidente. Malgré son caractère consultatif, elle fait entrer en jeu des acteurs aux intérêts parfois divergents, qui ont également des visions différentes de ce à quoi devrait servir l'argent public. Les fonctionnaires Jeunesse et sport, qui mettent en œuvre l'essentiel de l'instruction primaire des dossiers de demandes de subvention, doivent faire preuve de compétences diplomatiques pour faire face à des acteurs politiques du territoire. Si les associations acceptent volontiers d'intégrer les normes du partenariat asymétrique avec l'État, les élus apparaissent davantage comme des rivaux : ils contestent à l'État le monopole de détention de l'intérêt général susceptible d'orienter l'attribution des fonds publics. Qu'en est-il des situations dans lesquelles l'État affirme une couleur politique en cherchant à ostraciser financièrement certaines associations ? La compétition peut alors s'accentuer dans la mesure où des parlementaires s'érigent en défenseurs des associations visées, précisément au nom de l'intérêt général.

3. La prise en main préfectorale du FDVA : introduire des critères sécuritaires dans l'attribution de fonds publics.

Cette section met au jour l'existence et les mécanismes d'une prise en main préfectorale d'une partie des fonds publics du FDVA, lorsque ces derniers risquent de soutenir des associations jugées trop militantes à gauche (écologie, féminisme, altermondialisme). Mais derrière les préfets, l'enquête a montré, par induction, qu'une telle politique procède de directives nationales, non publicisées, du Ministère de l'Intérieur. S'il est possible de conclure à l'existence de cette politique nationale, c'est du fait de la récurrence des mêmes mécanismes au sein des services Jeunesse et sport d'une variété de départements. Le syndicat Solidaire a, par ailleurs, recensé ce type de pratiques dans 47 départements (cf. Médiapart, 15 octobre 2025). Nous montrons que cette politique relève d'un usage généralisé, anticipé et tacite du Contrat d'engagement républicain (créé par la loi du 24 août 2021 et mis en œuvre par le décret du 31 décembre 2021), dans le cadre des politiques étatiques de soutien à la vie associative. Ces évolutions interrogent la tentative de transformation d'un outil partenarial d'action publique en un outil de « sécurisation »⁷ (Balzaq, 2018).

Avant tout, il faut noter que l'État territorial demeure hétérogène, lui-même traversé de contradictions et de rapports de force internes. Depuis 2010 et la Réforme générale des politiques publiques (RGPP), la fusion de services déconcentrés, progressivement placés sous l'autorité des préfets de département, a fortement affaibli l'autonomie des fonctionnaires Jeunesse et sport, et renforcé l'emprise administrative des préfets (Corroyer, 2025). A la création du FDVA en 2012, les commissions régionales et départementales consultatives sont placées sous leur présidence. Néanmoins, l'implication des préfets (en réalité, plutôt des secrétaires généraux de préfecture) est très variable. Dans une majorité de départements et pour la plupart des cas de financement, leur rôle est un rôle d'animateur et d'arbitre.

« Plutôt président de séance, qui lit l'ordre du jour et qui laisse la place aux services. C'est plutôt le SDJES qui pilote, qui donne les informations, et les autres on réagit à ce que dit le SDJES. Le secrétaire est plutôt là pour trancher si besoin, quand on modifie des montants ou quand on interroge certains trucs, il valide les choses. » (Entretien, PQ en CDC, département A, 2025).

Ce degré d'implication semble être une question de personnes :

« C'est très variable entre départements que le préfet ait une animation, ou qu'il s'engage véritablement. » (Entretien, salarié.e LMA, région 3, 2024).

⁷ La sécurisation est « une toile d'araignée de prévention, d'inspection et de maintien de l'ordre qui s'est attachée aux routines de la vie urbaine et de l'interaction sociale et qui cherche à orienter les comportements vers des fins qui renforcent la sécurité publique et le profit commercial » (Schuilenburg, 2014)..

En termes d'implication personnelle du préfet, il peut s'agir pour lui de chercher davantage à peser sur la nomination des membres associatifs des collèges, au détriment du partenariat SDJES-LMA en ce domaine.

« L'arrêté de nomination a été refait cette année, car les préfets reprennent un peu la main. La commission du FDVA a un peu évolué, il y a un ou une représentante du préfet officiellement, alors qu'avant il était pas toujours là. » (Entretien, LLMA en CRC, région 1, 2025).

Dans des cas apparemment rares, le préfet s'implique fortement pour obtenir le financement de quelques associations par le FDVA, comme le raconte ce membre associatif siégeant en collège :

« Le préfet de département avait décidé de financer trois dossiers à 100 % de la demande et ça n'était pas discutable en collège. Alors il y en a quand même un qu'on a remis en question, parce que vraiment les critères étaient mais on ne peut plus éloignés des critères du FDVA donc on a quand même été au bout en collège en disant : non là c'est pas éligible, donc pas de financement. (...) Eh bien le préfet n'en a pas démordu, et les jours qui ont suivi le collège il a redit aux agents de la SDJES : "vous me mettez la totalité du financement demandé sur ce dossier associatif" » (Entretien, PQ en CDC, département B, 2025).

A la différence des parlementaires, les préfets ont, eux, un réel pouvoir décisionnaire, et même discrétionnaire puisqu'on est en matière de subvention publique. En dernière instance, ils sont les seuls détenteurs de la décision. Néanmoins, le travail d'instruction des dossiers est, *en principe*, exclusivement réalisé par les agents SDJES.

Dès lors, comment se met en place le regard policier sur l'octroi des financements du FDVA ? En 2021, 2022 voire 2023, dans la plupart des territoires où nous avons pu repérer l'intervention de la préfecture pour empêcher l'attribution de financements à une association, cette intervention s'opérait *a posteriori*. Une fois le travail d'instruction réalisé par les agents des SDJES, voire après que le CDC ait donné un avis favorable, une préfecture de région a pu, par exemple, bloqué les financements pour trois associations. Lorsque l'intervention se fait avant la tenue des commissions, il suffit aux préfectures d'ordonner, parfois de manière exclusivement orale, aux agents des SDJES de refuser le financement. Cette façon de procéder avait néanmoins comme inconvénient, pour les préfectures, de rendre visible l'exclusion d'associations, puisque leur dossier pouvait arriver jusqu'en commission où siègent des représentants associatifs. Aussi, de plus en plus depuis 2023-2024, les agents des SDJES doivent envoyer aux services de Renseignements territoriaux, par l'intermédiaire des préfectures, la liste de l'ensemble des associations demandeuses de subventions. Les RT peuvent ensuite renvoyer une liste épurée des associations trop militantes. Les agents SDJES doivent ensuite indiquer « 0€ » dans le tableau d'attribution qui sera ensuite transmis aux commissions. La difficulté pour les agents des SDJES tient alors dans la nécessité d'inventer des motifs de refus, en cas d'interrogation des membres associatifs durant la commission.

Certains fonctionnaires estiment cette démarche légitime, au nom du respect de la division du travail avec les acteurs sécuritaires :

Ce qu'on fait sur le CER, c'est que bien sûr on leur demande de signer, mais qu'aussi on délègue aussi aux.... aux administrations spécialisées là-dedans, c'est-à-dire aux préfectures, le fait de regarder, de jeter un œil aux associations : c'est leur rôle. Donc là y a les RT, les Renseignements territoriaux peuvent être appelés à regarder et à nous dire : ben non, là y a une alerte sur telle ou telle association, parce qu'il y a une dérive sectaire, parce que y a une dérive communautaire, etc. Donc là bien sûr ça fait partie des avis qu'on prendra en compte, comme les autres administrations. (...) Et nous on prend en compte ou pas leur avis, pour soumettre au préfet, avec les différents avis des administrations, et le préfet prend sa décision. C'est déjà arrivé que y ait des alertes sur des associations partenaires de notre service, et pour autant, en défendant le dossier parce que nous on en était convaincus, et bah le préfet a pris une décision de soutien. (...) Ou alors des fois ils ne nous disent même pas le pourquoi car c'est confidentiel. Et dans notre secteur on a aussi beaucoup de confidentiel : des enquêtes administratives. Des fois on n'a pas besoin de le savoir (Entretien, fonctionnaire SDJES, département G, 2025).

Le fonctionnaire d'un autre département légitime moins l'emprise préfectorale et reconnaît n'avoir pas toujours obéi aux « recommandations » préfectorales :

« Il y a des fois effectivement, on a essayé de tous les côtés, on va dire de... c'est pas de me mettre la pression, c'est trop, c'est exagéré, mais en tout cas d'essayer d'influencer mon jugement. Mais moi, tant que je n'ai pas d'écrit ou de décision judiciaire, effectivement je m'en tiens à la fois à ma connaissance, tout en sachant que je ne vois qu'une partie de l'association. » (Entretien, fonctionnaire SDJES, département D, 2025).

La culture du secret, de la rumeur et du tabou reste forte.

« Quand je vous parlais aussi du travail en interministérialité, il y a des choses qu'on ne peut pas partager, y compris entre collègues, on peut pas forcément partager. Mais sur la vie associative, concernant le FDVA pour moi, il y a très très rarement eu des alertes on va dire. Parce que d'un côté soit nous on ne les voyait pas, soit de l'autre côté [de la préfecture], on ne pouvait pas nous dire pourquoi, etc. » (même entretien).

Un autre positionnement de fonctionnaire est à trouver dans une forme de résistance discrète à ces directives d'acteurs sécuritaires. Nous avons trouvé le cas d'une personne qui, par une grève du zèle, est parvenue à ne pas obéir, en maintenant malgré tout les subventions à des associations visées.

Dans d'autres cas, la prise de position du secrétaire général de la préfecture se fait durant la commission. Face aux questions insistantes des membres associatifs, voire parfois de parlementaires (en général issus de l'opposition au gouvernement), le représentant de la préfecture doit justifier *a minima* le refus de subvention, et peut alors être conduit à invoquer, à mi-mots,

la violation par l'association ciblée du Contrat d'engagement républicain. Cependant, leur objectif est que cette information ne sorte pas de l'enceinte du collège : en Corrèze, par exemple, la préfecture a fait changer le règlement intérieur du CDC pour consolider l'exigence de confidentialité des échanges, précisément lorsque cela concerne le CER (article 9). Le confinement des interventions des préfectures à l'oralité et à la discréction offre nécessairement moins de prises juridiques aux associations ciblées pour former un recours devant la justice administrative. L'usage tacite du CER joue donc davantage le rôle d'opérateur de légitimation de l'ostracisation financière plus qu'il ne représente une procédure réglementaire réellement activée.

C'est malgré tout depuis l'instauration du CER que le Ministère de l'Intérieur, les préfectures de région et de département ont exigé des fonctionnaires Jeunesse et sport qu'au début ou à la fin de leur travail d'instruction, ils transmettent aux services de Renseignement territoriaux la liste complète des associations candidates au financement, si possible assez en avance des commissions pour que les RT puissent retourner au service Jeunesse et sport la liste de laquelle plusieurs associations auront été exclues. Ce tri s'opère en fonction de critères qui restent largement inconnus. L'enquête a simplement pu recueillir ou induire quelques indices à ce sujet : l'association peut être exclue si certains de ses membres (responsables ou salariés), dans le cadre de l'association ou durant leur vie privée, ont participé à des actions militantes illégitimes (e.g. manifestation à Sainte-Soline ; pratique de désobéissance civile), exprimé des opinions critiques de l'autorité préfectorale ou du pouvoir exécutif (e.g. parodie d'un préfet ou d'E. Macron lors d'une performance artistique). L'exclusion ou la réduction drastique des subventions peut également concerner des associations dont les bénévoles sont musulmans et pour lesquelles les acteurs policiers conlient à, ou presupposent des liens avec des courants religieux illégitimes.

Il est actuellement impossible d'estimer le nombre d'associations exclues de l'accès aux fonds publics du FDVA par l'action des Renseignements territoriaux. Des cas issus de 9 départements français nous sont remontés (avec des informations non exhaustives). A notre connaissance, depuis 2022, on parle d'au moins une quarantaine d'associations (tiers-lieux, Plannings familiaux, associations d'éducation populaire, cafés ou librairies associatifs, collectifs militants comme ATTAC ou Alternatiba). Une enquête dans l'ensemble des départements français serait cependant nécessaire pour déterminer ce nombre largement sous-évalué.

Par définition, le surcroît d'intervention des RT dans l'attribution des fonds du FDVA amoindrit le rôle des commissions et leur dimension collégiale. Cela peut créer un sentiment de colère et de rejet chez des acteurs associatifs qui portent pourtant fermement la croyance dans la participation aux instances de l'action publique. Une personnalité qualifiée témoigne ici du mépris qu'elle a vécu :

« Que le financeur ait des critères, qu'il dise oui ou non, on peut le comprendre. Mais il faut avoir des explications, pour pouvoir s'améliorer la fois d'après. C'est là

où le discrétionnaire et la non-transparence, ça ne colle pas. Et c'est contraire à la Charte d'engagement réciproque. Mais ils s'en fichent complètement, ils ne savent même pas ce qu'il y a dedans. Ils signent des chartes comme ils signent un mot à leurs enfants ! » (Entretien, PQ en CDC, département C, 2024).

La dimension collégiale n'est pas amoindrie qu'au détriment des acteurs associatifs, mais aussi au détriment des élus, dont les positions de pouvoir ne suffisent pas à contester le monopole étatique de la décision. Une association ostracisée des financements du FDVA l'explique :

« En 2022, on fera une candidature FDVA, qui sera acceptée. (...) On aura un courrier d'un sénateur pour nous faire savoir qu'il a appuyé notre demande, de manière à trouver l'argent du FDVA. Et ça, c'est un message aussi. En 2023, on refait la candidature FDVA. On sait que le sénateur aura fait le même appui. Sauf que, la demande sera refusée par le service instructeur sans présentation en commission » (Entretien, salarié.e associatif, département C, 2023).

La fragilisation financière n'est pas la seule conséquence de ces refus de financement. Lorsqu'une association ciblée dépend de prestations vendues à d'autres associations, l'ostracisation préfectorale a des effets de contagion. Dans un département, trois associations ont demandé au FDVA « Formation des bénévoles » une subvention pour se faire accompagner par la même association, qui s'avèrera être dans le viseur de la préfecture. Les trois associations en question ont été, elles aussi, exclues du financement. Un.e salarié.e de l'association prestataire ciblée nous explique les effets d'isolement que cette décision (dont il leur a été très difficile de saisir les motifs) a eu sur leur environnement de travail auprès d'autres associations :

« C'est un peu délicat parce que là pour le coup, c'est des structures dont on se sent assez proches pour expliquer la situation dans laquelle on est... Mais sur des structures un peu moins proches, c'est un peu délicat de dire : "en fait on a ce problème là..." ça donne pas confiance » (Entretien, salarié.e associatif, département F, 2025).

Dans un autre département, un.e salarié.e raconte comment plusieurs autres associations, autrefois partenaires, refusent à présent de monter des projets communs, par crainte de rentrer, elles aussi, dans le périmètre d'ostracisation.

Sans pouvoir le détailler ici, il faut souligner que, ni les agents des SDJES, ni les acteurs associatifs, ni les parlementaires, ne restent passifs face à ces transformations. Les réseaux associatifs mènent leur propre enquête, construisent des alliances ou médiatisent les cas ; les structures comme Le Mouvement associatif tentent de faire pression sur les pouvoirs publics et de former les associations à se défendre juridiquement ; des parlementaires dénoncent la situation en écrivant des lettres au préfet concerné ; quelques agents des SDJES réalisent des grèves du zèle pour limiter l'efficacité de l'action préfectorale, laissent fuiter des informations, créent des alliances, ou encore réaffirment leur autonomie professionnelle et leurs compétences techniques.

Quelques recours devant la justice administrative sont actuellement en cours, notamment ceux portés par la compagnie de théâtre Arlette Moreau (Vienne) ou l'association Action justice Climat de Lyon (Rhône).

Conclusion

On peut parler d'une forme de politisation de l'argent public et, en l'occurrence, de la subvention publique, puisque ces subventions du FDVA sont ordinairement mises en discussions, mise en débat, le long de rapports de force et de pouvoir. Ces derniers sont profondément asymétriques, mais peuvent être transformés par des alliances, durables ou momentanées, entre les différents types d'acteurs qui composent le dispositif – chacun faisant valoir sa représentativité vis-à-vis d'intérêts, parfois divergents (du territoire, du monde associatif, de l'intérêt général...). Bien que les commissions restent consultatives et ne réorientent qu'à la marge les fonds publics, leur dimension collégiale rend possible une publicisation des enjeux et des critères qui justifient l'attribution de l'argent public. Leur portée démocratique réside donc largement dans la transparence de l'attribution des fonds plus que dans leur orientation réelle. Or, cette transparence elle-même est remise en cause par l'intervention des acteurs policiers dont l'opacité reste l'une des exigences de leur activité professionnelle de surveillance. Malgré des « querelles de juridiction » (Abbott, 1988) par lesquelles les agents Jeunesse et sport défendent leur autonomie et leur « expertise métier », l'enquête a mis en lumière le poids grandissant d'un acteur politique et administratif : le Ministère de l'Intérieur. Ce dernier parvient à offrir aux acteurs policiers la capacité à franchir les frontières bureaucratiques afin d'intervenir sur des segments d'action publique qui leur étaient jusque-là largement étrangers.

Ces interventions récurrentes des RT ont également incité des réseaux associatifs locaux à s'organiser, et poussé la thématique des « libertés associatives » et de leur défense dans des structures majeures comme Le Mouvement associatif⁸. De cette manière, le tri politique réalisé par les préfectures au sein des associations soutenues, associé aux mobilisations du monde associatif pour le dénoncer, suscitent une trajectoire de politisation et une mise à l'agenda des enjeux liés au financement public du monde associatif. Cela interroge sur la place et la légitimité de ce dernier à conserver des positionnements critiques voire des activités militantes sans se voir sanctionner par les détenteurs du pouvoir politique et administratif.

⁸ *Le Journal du dimanche*, « Alerte sur les libertés associatives », 22 avril 2023.

Bibliographie

- ABBOTT, A., 1988, *The System of Professions: An Essay on the Division of Expert Labor*, University of Chicago Press, Chicago.
- AMICELLE, A., DARLEY, M., MAILLARD, J. de, (2023), Numéro spécial. Etat, savoirs experts et sécurité. L'action publique reconfigurée, *Gouvernement et action publique*, 12, 3.
- BALZACQ, T., (2018), « Théories de la sécurisation, 1989-2018 », *Études internationales*, 47, (1), p. 7-24.
- CORROYER, P., (2025), « Le contrat d'engagement républicain, un instrument sécuritaire pour franchir les frontières bureaucratiques », *Gouvernement et action publique*, 14 (3).
- DOUILLET A.-C., LEBROU V., SIGALO SANTO L., 2023, *Frontières sectorielles et luttes professionnelles*, 12 (1),
- GUENOT, M., (2023), « Intersectorialité et redéfinition d'un problème public », *Gouvernement et action publique*, 12, (1), p. 73-94
- LOCHARD, Y., SIMONET-CUSSET, M., (2005), « La parabole de l'Observatoire ou les limites de l'institutionnalisation d'un "partenariat cognitif" avec les associations », *Politix*, 70 (2).
- SCHUILENBURG, M., (2014), *The Securitization of Society*, (N.-Y), New York University Press, 2014



www.libertesassociatives.org
contact@libertesassociatives.org
julien.talpin@univ-lille.fr