

Soutenir les associations, une urgence démocratique

La fragilisation du secteur associatif dans un contexte de financements à la baisse est préoccupante non seulement pour les libertés publiques, pour aussi pour l'avenir démocratique de notre pays. C'est le constat que font Dominique Joseph et Martin Bobel, corapporteurs de l'avis du Cese⁽¹⁾, «Renforcer le financement des associations : une urgence démocratique»⁽²⁾.

Dominique JOSEPH, ancienne secrétaire générale de la Mutualité française, et Martin BOBEL, vice-président du Mouvement associatif

Les financements du monde associatif sont en baisse continue depuis plusieurs années. Le projet de loi de finances 2026 (PLF) ne laisse pas augurer d'un changement de tendance, en dépit des nombreuses alertes.

Les baisses continues de subventions s'observent en effet depuis vingt ans: leur part dans le budget des associations a diminué de 41 %, pour ne plus en représenter que 20 % en 2020 et probablement moins en 2025 puisqu'on estime que les subventions de l'Etat consacrées aux associations auront chuté de 40 % entre 2024 et le PLF 2026.

Cette diminution est peut-être sous-estimée car à la baisse des subventions, il convient d'ajouter les surcoûts qu'entraîneraient les modifications de dispositifs fiscaux favorables aux associations à but non lucratif et d'intérêt général. Par exemple, dans le PLF 2026, la fin de l'exonération de la taxe d'apprentissage pour les associations et fondations pourrait entraîner un coût estimé entre deux-cents et trois-cent-trente-millions d'euros.

De plus, il n'est pas aisément de suivre précisément les évolutions budgétaires concer-



nant le monde associatif: les données sont dispersées en silo et relèvent tant du budget de l'Etat que de celui des collectivités locales et territoriales ou encore de la sécurité sociale. Aucun instrument statistique ou budgétaire ne permet de suivre objectivement ces évolutions.

Ces baisses se traduisent aujourd'hui par une crise de financement aigüe. En septembre 2025, près d'un tiers des associations sont au bord du gouffre: quarante-cinq-dix-mille emplois sont attachés à des associations détenant moins d'un mois de trésorerie et 30 % des associations employeuses déclarent avoir moins de trois mois de trésorerie.

Nous ne dirons jamais assez combien les associations participent à la vitalité démocratique, économique et sociale: le secteur associatif, ce sont 1,4 million d'associations, 1,8 million de personnes salariées

(soit 10 % de l'emploi privé) et 20 millions de bénévoles. Cette empreinte considérable est le fait d'une histoire rattachée aux libertés publiques, de politiques publiques interventionnistes, mais aussi, notamment dans les secteurs médico-social et éducatif, le résultat d'une longue tendance de l'Etat à déléguer aux associations la gestion des situations de pauvreté (hébergement, aide alimentaire, accompagnement des populations vulnérables), tout en réduisant les ressources allouées.

Le Conseil d'Etat a bien identifié cette tendance: «*Ce sont bien souvent les associations qui jouent un rôle précieux d'auxiliaires de l'Etat et des collectivités dans la mise en œuvre de certaines politiques publiques (prise en charge et hébergement des demandeurs d'asile, des femmes victimes de violence, des personnes en situation de handicap, des enfants placés dans le cadre d'une mesure de protection, aides à domicile, accès aux droits, insertion par l'activité économique, formation, lutte contre l'exclusion, etc.).*»⁽³⁾

Ainsi l'Etat se délest de pans entiers de services publics tout en rabotant progressivement leur financement.

Marchandisation et perte de sens

En plus de leur baisse, il faut s'inquiéter de l'évolution de la nature des financements qui fait peser un risque structurel aux modèles socioéconomiques des associations. Dans l'avis du Conseil économique, social et environnemental (Cese), nous

(1) Conseil économique, social et environnemental. D.Joseph et M. Bobel sont conseillers du Cese.

(2) Voir www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2024/2024_09_Financement_associations.pdf. Cet article se base sur ledit avis, qui a été publié en mai 2024, mais aussi sur le deuxième volet de l'étude du Mouvement associatif, d'Hexopée et du Réseau national des maisons des associations (RNMA), sur la santé financière des associations, publié en octobre 2025 (www.rnma.fr/wp-content/uploads/ORVAEnqueteNatSanteAssociationsv3.pdf).



© DR, LICENCE CC

Le retour à un modèle basé sur la subvention, dont le cadre doit être amélioré, permettrait de favoriser à nouveau la coconstruction et la confiance mutuelle. Cette dernière confèrera aux élus et aux associations davantage de marges de manœuvre dans la construction de politiques publiques locales répondant aux réalités du terrain.

alertons sur la dominance des logiques marchandes (commande publique, appels à projets) qui pose de nombreux problèmes et change profondément la place que notre société accorde aux associations et, in fine, aux citoyennes et citoyens qui les constituent. Les associations (à but non lucratif) sont contraintes de s'organiser pour être compétitives face aux concurrents (à but lucratif). Ce faisant, elles se «gestionnarisent» et perdent leur ADN et leur capacité d'initiative. Alors que les bénévoles souhaitent se sentir utiles sur leur terrain, ils se retrouvent de plus en plus fréquemment à remplir des formulaires de réponses à des appels

d'offre ou d'appels à projets, aux dépens d'actions concrètes ou de formulation de propositions adaptées aux problèmes spécifiques. Les bénévoles et salariés ne se retrouvent pas dans ces mutations, et une crise de sens se profile.

Par ailleurs, les nouveaux besoins de financement et de gestion de trésorerie, liés à l'évolution du modèle économique, conduisent certaines associations à s'adresser aux banques, or celles-ci n'ont pas développé d'offres adaptées au monde associatif. L'expérience du « contrat à impact » démarré en 2016, et qui visait à répondre par des logiques de financiarisation aux problèmes d'accès au financement, ne semble pas avoir trouvé son public.

L'assimilation des associations aux entreprises lucratives dans le droit européen et leur intégration dans les logiques de concurrence tendent à accentuer cette tendance : les notions d'intérêt général, de non-lucrativité ou encore de gestion désintéressée n'ont pas la même résonnance en France que dans l'Union européenne. Il y a nécessité de tirer le modèle européen vers

(3) Conseil d'Etat, « L'usager, du premier au dernier kilomètre : un enjeu d'efficacité de l'action publique et une exigence démocratique », septembre 2023 (www.conseil-etat.fr/publications-colloques/etudes/etudes-annuelles/l-usager-du-premier-au-dernier-kilometre-un-enjeu-d-efficacite-de-l-action-publique-et-une-exigence-democratique#anchor4).

(4) La stratégie de l'UE en faveur de la société civile vise à «accroître la participation des organisations de la société civile, ainsi que leur protection et le soutien dont elles bénéficient». Quant au «bouclier européen de la démocratie», il «définit une série de mesures concrètes destinées à renforcer la position de démocraties fortes et résilientes et à protéger et promouvoir ces dernières dans l'ensemble de l'UE». Stratégie et bouclier ont été présentés par la Commission européenne le 12 novembre 2025 (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_25_2660).

(5) L'intensité de la vie associative est définie comme le rapport entre le nombre de personnes engagées dans les associations (bénévoles, personnes salariées) et le nombre d'habitantes et habitants du département.

(6) Voir le modèle de ce contrat sur www.prefectures-regions.gouv.fr/irecontenu/telechargement/125613/928799/file/Contrat%20d%27engagement%20%C3%A9publicain.pdf.

un modèle plus respectueux du fait associatif et de l'initiative citoyenne, en parallèle de la «nouvelle stratégie européenne en faveur de la société civile» ainsi que du «bouclier européen de la démocratie»⁽⁴⁾.

La liberté des associations mise à mal

Si l'enjeu de leur financement est crucial, c'est aussi parce que les associations constituent un rempart pour la démocratie, à l'heure où celle-ci se fissure sur de nombreux fronts européens.

Les associations et leurs vingt-millions de bénévoles sont au cœur de l'action démocratique au quotidien, dans tous les territoires : lieux de socialisation, d'expérimentation, de dialogue, de générosité, de défense des causes, elles invitent bénévoles et bénéficiaires à une relation non commerciale, désintéressée, et à forte valeur sociale. Si, par choix politique, les financements publics aux associations continuent de décliner, les conséquences socioéconomiques ne manqueront pas de se traduire par la montée du populisme lors des élections locales et nationales. Dans l'avis du Cese, le lien entre participation électorale, intensité de la vie associative⁽⁵⁾ et chômage est clair : dans les départements fortement touchés par le chômage, on constate un écart de 12 points dans la participation électorale entre ceux où l'intensité de la vie associative est de 15 % et ceux où elle s'élève à 35 %.

En France, la liberté associative subit des mesures restrictives et l'indépendance des associations est prise en étau entre d'une part un accroissement des contrôles a priori et a posteriori, et d'autre part la pression de la logique descendante des appels à projets et commandes publiques qui les privent tant de leur initiative que d'une vision à long terme de leurs engagements en accompagnement des évolutions de la société. Le « contrat d'engagement républicain »⁽⁶⁾,

« On a aujourd'hui une crise de financement aigüe. En septembre 2025, près d'un tiers des associations sont au bord du gouffre : quatre-vingt-dix-mille emplois sont attachés à des associations détenant moins d'un mois de trésorerie et 30 % des associations employeuses déclarent avoir moins de trois mois de trésorerie. »

« Nous alertons sur la dominance des logiques marchandes qui change profondément la place que notre société accorde aux associations. Les associations (à but non lucratif) sont contraintes de s'organiser pour être compétitives face aux concurrents (à but lucratif). Ce faisant, elles se "gestionnarisent" et perdent leur ADN et leurs capacités d'initiative. »

adossé à la loi confortant le respect des principes de la République (2021), engendre des risques d'atteinte aux libertés que la Défenseure des droits avait identifiés dès la première mouture du projet de loi et que plusieurs associations ont subsequemment vécus : « *En conditionnant l'attribution de subventions à la signature d'un "contrat d'engagement républicain", l'article 6 du projet de loi opère un retournement en mettant les associations dans une position où il ne leur est plus simplement demandé de ne pas commettre d'infraction, mais aussi de s'engager positivement et explicitement, dans leurs finalités comme dans leur organisation, sur des principes qui sont ceux de la puissance publique. Il nous semble qu'un tel renversement fait courir le risque de dénaturer en partie le statut des associations, qui sont des tiers essentiels*

entre le citoyen et la puissance publique.»⁽⁷⁾

La non-signature du contrat par l'association a pour conséquence directe la suspension des subventions publiques.

Le Cese estime que ce contrat a des effets contre-productifs particulièrement dommageables pour les libertés publiques et les libertés associatives. Il préconise son abrogation et sa substitution par la charte d'engagements réciproques⁽⁸⁾ qui offre plusieurs avantages, notamment ceux de la coconstruction et de la réciprocité avec les pouvoirs publics.

Refonder la confiance associations-Etat

Il est impératif de restaurer la relation entre associations et pouvoirs publics. Nombreuses sont celles qui regrettent le recul des approches de coconstruction aux dépens de ce qui fait l'essence de la subvention, c'est-à-dire la « proposition sans contrepartie » ou encore le « droit à l'initiative ».

Or dans de nombreux secteurs, les associations deviennent progressivement des « outils » de l'action publique, poussées par le besoin d'adapter voire de monter des projets spécifiques pour répondre aux attentes du financeur, au risque de s'éloigner de leur cœur de mission. Le retour à un modèle basé sur la subvention, dont le cadre doit être amélioré, permettrait de favoriser à nouveau la coconstruction et la confiance mutuelle. Cette dernière confierait aux élus et aux associations davantage de prise et de marges de manœuvre dans la construction de politiques publiques locales répondant aux réalités du terrain (voir encadré ci-dessous).

Sur ce point, il existe en France un paradoxe qui illustre le manque de confiance entre les pouvoirs publics et les associations. Selon France Générosités et la Cour

des comptes⁽⁹⁾, les organisations qui font appel aux dons sont parmi les plus contrôlées par l'Etat, et, pourtant, elles font preuve d'exemplarité : en trente ans de contrôles, seules cinq déclarations de non-conformité ont été prononcées par la Cour des comptes.

Le Cese préconise enfin la création d'instances nationales et territoriales à gouvernance mixte entre élus, citoyens et associations, pour l'évaluation et le financement des associations. Une manière d'ouvrir une porte vers un renouveau de la gouvernance des financements publics associatifs.

En conclusion, il faut insister sur le lien entre baisse des financements publics aux associations et affaiblissement de la culture démocratique. Dans son avis, le Cese pointe la nécessité du « *financement de la contradiction* », ingrédient indispensable de l'équilibre du débat public, de la défense des droits fondamentaux et de la démocratie.

Il est urgent de mettre fin à la baisse continue des subventions publiques aux associations : les montants en jeu sont peu significatifs⁽¹⁰⁾ au regard de ce qu'ils produisent sur le plan économique, social et démocratique. ●

(7) « Avis 21-01 du 12 janvier 2021 relatif au projet de loi confortant le respect des principes de la République » (https://juridique.defenseurdesdroits.fr/doc_num.php?explnum_id=20384).

(8) www.associations.gouv.fr/sites/default/files/2025-08/CharteEngagementsRéciproques.pdf.

(9) Cour des comptes, « Le contrôle de la générosité publique au service d'une plus grande transparence », 19 mars 2024 (voir www.ccomptes.fr/sites/default/files/2024-03/20240319-Controle-generosite-publique-au-service-plus-grande-transparence.pdf).

(10) Le poids économique du monde associatif est estimé à 3 points de PIB ; les dépenses publiques représentent 56 % du PIB.

A Rennes, une coconstruction effective

L'avis du Cese rend compte d'un exemple de bonne pratique, à Rennes, avec une coconstruction des projets et une codécision d'allocation des subventions : « Rennes compte entre 6 000 et 7 000 associations auxquelles la municipalité consacre 40 millions d'euros, sur un budget communal total de 350 millions. [...] Le dialogue entre la ville et les associations repose sur une charte territoriale de la cohésion sociale, coconstruite avec les acteurs associatifs et touchant douze politiques publiques. Signée en 2006, la charte a fait l'objet d'une révision en 2022, après une année

de coconstruction avec les associations, afin de l'actualiser au regard des enjeux environnementaux, sociaux et démocratiques d'aujourd'hui.

Par ailleurs, en 2018, la ville a mis en place une commission mixte de co-attribution des subventions dont le rôle est d'examiner les demandes de subvention sur projet des associations et de débattre des montants à leur attribuer. Au sein de cette commission, le Mouvement associatif rennais siège aux côtés d'élus. [...] »

D.J., M. B.