



HAL
open science

Conflits d'appropriation d'un dispositif collégial de financement de la vie associative

Pablo Corroyer

► **To cite this version:**

Pablo Corroyer. Conflits d'appropriation d'un dispositif collégial de financement de la vie associative. Mouvements : des idées et des luttes, 2026, 121 (3). <hal-05575943>

HAL Id: hal-05575943

<https://sciencespo.hal.science/hal-05575943v1>

Submitted on 1 Apr 2026

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 - Attribution - Non-commercial use - No Derivative Works - International License

Conflits d'appropriation d'un dispositif collégial de financement de la vie associative

Enquête sur le FDVA

Mouvements, 121 (3), en ligne

Par Pablo Corroyer

Dans un contexte de restriction croissante des libertés associatives, l'accès aux financements publics constitue un enjeu politique majeur. Alors que certaines associations écologistes ont été sanctionnées par des Préfets critiques de leur positionnement militant, cette enquête démontre qu'il ne s'agit pas de cas isolés, mais d'une reprise en main sécuritaire du dispositif pourtant collégial que constitue le Fonds de développement de la vie associative (FDVA). Rentrer dans la boîte noire de ces rapports de force institutionnels peut permettre aux militant-es de mieux répondre à ces formes de répression à bas bruit.

Le Fonds de développement de la vie associative (FDVA) est un dispositif méconnu. Bien que ses fonds ne comptent pas parmi les plus importants, il représente l'appel à projets de l'État le plus massif en nombre d'associations bénéficiaires (19.203 associations en 2023 pour 24.488 demandes^[1]). Il a l'originalité de mettre autour de la table une pluralité d'acteurs: services de l'État (surtout ceux de Jeunesse et sport, mais aussi les préfectures), élu·es locaux, parlementaires et représentant·es du monde associatif. À ce titre, le FDVA se présente comme l'un des rares instruments de relative co-construction de l'action publique en matière de financement de la vie associative. Cette dimension collégiale reste cependant fragile et déçoit souvent les aspirations des différents acteurs qui participent au dispositif.

Si les critiques du dispositif par les parlementaires (désireux de voir le retour de leurs anciennes prérogatives en matière de financement associatif) semblent se raréfier, cet article souligne à l'inverse la montée en puissance des attaques issues du Ministère de l'Intérieur. Ce dernier entreprend, depuis la création du « Contrat d'engagement républicain » en 2022, de resserrer son contrôle sur l'octroi des subventions publiques aux acteurs associatifs, en se dotant des ressources symboliques et administratifs nécessaires pour « franchir les frontières bureaucratiques »^[2]. On entend par là le fait pour un acteur politico-administratif de parvenir, par un rapport de forces professionnel et institutionnel, à « déborder » son secteur d'action publique pour en conquérir de nouveaux. Il s'avère intéressant d'étudier les formes que prend ce débordement dans le cadre d'une relative « co-construction » de l'action publique.

Comprendre les rapports de force et de pouvoir au sein de ce dispositif permet de saisir quelle place est laissée à ces acteurs associatifs ayant fait le choix de participer à un dispositif étatique. On verra aussi comment des acteurs sécuritaires menacent ce balbutiement de collégialité en jouant des hiérarchies internes à l'État et de l'affaiblissement des politiques publiques en matière d'éducation populaire. Après avoir mis au jour les modalités des rapports de forces professionnels et institutionnels au sein du FDVA, on interrogera l'entreprise de prise en main préfectorale du dispositif.

L'article s'appuie sur une enquête qualitative, fondée sur des entretiens semi-directifs (N=29) avec 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 dans 3 régions et 7 départements. Elle s'appuie aussi sur l'analyse d'un corpus de presse (recensant des cas d'associations ayant essuyé des refus de subventions FDVA), d'un corpus documentaire (arrêtés préfectoraux, comptes-rendus de réunions et règlements intérieurs des commissions d'attribution, courriers échangés entre élus, préfets, acteurs associatifs), ainsi que de rapports administratifs et d'inspection parus entre 2010 et 2025.

Genèse du dispositif

Le FDVA est créé en 2011. Il succède au Conseil du Développement de la Vie Associative (2004) et au Fonds National pour le Développement de la Vie Associative (1985). Ces dispositifs permettent à l'État d'apporter un soutien symbolique et financier au monde associatif. Durant la décennie 2000, et surtout sous l'égide de la droite au pouvoir, les gouvernements exigent des acteurs associatifs qu'ils gagnent en « représentativité » afin d'être légitimes à contribuer à la mise en œuvre des politiques publiques en matière de soutien à la vie associative. Le Mouvement associatif (LMA) parvient alors progressivement à jouer ce rôle de représentant du monde associatif^[3] dans sa diversité : il s'agit d'un réseau regroupant 16 coordinations et revendiquant plus de 500.000 associations en 2010. C'est notamment sous son impulsion que sont créées les commissions régionales consultatives (CRC) où siègent notamment des « personnalités qualifiées » (PQ) issues du monde associatif, reconnues pour leur « expertise ». Elles sont nommées par les préfetures sur proposition des services Jeunesse et sport (pour moitié) et des Délégations régionales du Mouvement associatif (pour l'autre moitié).

Le dispositif suit une trajectoire d'augmentation de ses budgets et de montée en visibilité publique. En 2017, le gouvernement d'E. Macron fait voter une loi supprimant la « réserve parlementaire », qui permettait notamment aux députés et sénateurs de disposer de façon discrétionnaire de crédits pour soutenir des associations. Or le manque de transparence – surtout quant aux critères qui fondent le choix de soutenir une association plutôt qu'une autre –, nourrit des soupçons de clientélisme^[4]. La moitié des crédits ainsi récupérés sont alloués au FDVA, disposant des institutions nécessaires pour recevoir ces fonds, mais aussi d'une transparence et donc d'une légitimité supérieure à la réserve parlementaire pour les allouer. Ce transfert de crédits, des mains des parlementaires à celles de l'État, est ainsi justifié par leur affectation à un dispositif déconcentré mettant en jeu une diversité d'acteurs sociaux.

Le FDVA prend, en 2018, un visage proche de celui qu'on lui connaît aujourd'hui, notamment par l'ajout d'un échelon départemental au dispositif, créant les « collègues départementaux consultatifs » (CDC) où siègent la même diversité d'acteurs. Son budget s'est largement accru, passant de 6,3 millions d'euros en 2009 à 68,1 millions d'euros en 2025. Il finance la formation des bénévoles et une très grande diversité de projets, souvent menés par de petites associations. Des dires des agents de l'État comme des représentants associatifs, le principe du FDVA semble aujourd'hui « rentré dans les mœurs ».

Ce dispositif de financement a donc émergé à l'issue de deux processus : d'une part, la montée en légitimité de certains « représentant-es » du monde associatif pour évaluer les besoins et les modes de financement de l'action publique en ce domaine ; d'autre part, la reprise en main par l'État – certes « déconcentré » – de financements publics des associations

jusqu'à-là gérés par les élu·es nationaux. Quelles capacités d'action les associations peuvent-elles espérer dans ce dispositif ?

Le rôle des associations dans les commissions : alliances et rapports de force feutrés

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 elles de « donner un avis » sur les financements proposés par le service de l'État (SDJES), seul à instruire les demandes de subvention. 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 du statut accordé aux acteurs associatifs.

Le mode de recrutement des « personnalités qualifiées » au sein des commissions, à savoir par cooptation au sein de réseaux professionnels, fait partie de l'une des limites intrinsèques au rôle assigné aux acteurs associatifs dans ces commissions : ils et elles ne sont pas de réels *représentant·es* d'un monde associatif qui délèguerait son pouvoir à des individus mandatés. Les chercheurs et chercheuses Y. Lochard et M. Simonet-Cusset pointaient déjà cette limitation du pouvoir des « personnalités qualifiées » au sein, par exemple, de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale^[5]. Bien que les deux organismes aient des fonctions très différentes, le rôle politique laissé aux associations y est également marginal : plutôt que d'être investies d'un pouvoir de délégation qui leur permettrait de parler d'égal à égal avec les représentants de l'État, les « personnalités qualifiées » sont renvoyées à leur individualité. Il n'est dès lors pas étonnant qu'une partie de ces acteurs ne se sentent pas légitimes à « défendre l'intérêt général » – un monopole qu'elles laissent volontiers aux représentant·es de l'État (Entretien, PQ Collège départemental consultatif A, 2025).

Ce sentiment d'illégitimité à juger, évaluer, discriminer, tient largement à l'impuissance dans laquelle sont placés les acteurs associatifs : le temps pour lire les dossiers est plus que minime étant donné leur nombre, à quoi s'ajoute le fait que, lorsque le collège départemental (CD) examine les attributions de financements, seule une proportion très minime est laissée à la discussion collective. 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 d'évaluer l'ensemble des dossiers. Quant aux critères qui fondent la politique d'attribution des fonds (constituant les appels à projet), ils sont élaborés par les services Jeunesse et sport et la préfecture, et proposés en commission pour une éventuelle modification « à la marge » (Entretien, LMA siégeant en CRC, 2025).

La marge de manœuvre des acteurs associatifs n'est pourtant pas nulle. Elle consiste à mettre en débat, durant la réunion, quelques dossiers de financement sur lesquels les acteurs associatifs auront eu le temps de se pencher.

« Le tableau, il y a 250 lignes, écrit en tout petit. Pour 2h30 de réunion, c'est juste impossible de pouvoir donner un avis argumenté, donc on fait confiance aux services instructeurs du SDJES, super... Et on se fait les crocs sur une quinzaine de dossiers quoi, qu'on a un peu

repérés 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 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, 2025).

Cette proposition de mise en discussion par l'agent SDJES de quelques dossiers revient dans plusieurs départements et semble la plus favorable, en termes de marge de manœuvre laissée aux représentant·es associatifs. Dans d'autres départements, cette marge n'existe pas puisque les personnalités qualifiées reçoivent « une liste des 500 dossiers » sans avoir le temps de porter un regard (Entretien, PQ en CDC, 2025). Ce type d'organisation se retrouve aussi au niveau régional (Entretien, LMA siégeant en CRC, 2025).

Malgré le manque de temps en amont des commissions, les membres associatifs peuvent s'efforcer de négocier ce qu'ils et elles estiment être l'intérêt de tel ou tel projet associatif, au gré d'une certaine incertitude :

« Si vous lâchez un petit peu sur un dossier sur lequel vraiment vous étiez vent debout (...), bon vous avancez un 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 bloquants. 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 (...). 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 (Entretien, PQ en CDC, 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'interconnaissance et de l'action commune mise en place, ou non, par ces dernier·es. Or, il n'est pas rare que les personnalités qualifiées des collèges départementaux ne se fréquentent pas, ni même ne se connaissent. Au niveau régional, le rôle de coordination et d'animation des salarié·es de LMA permet néanmoins de faire se rencontrer les membres associatifs, voire d'élaborer une position collective.

On peut mentionner d'autres facteurs qui habilite ou contraignent les acteurs associatifs dans leur participation au FDVA. La profonde asymétrie des rapports de force entre les associations et le reste des acteurs du FDVA tient par exemple au surcroît de solennité imposée par les lieux de réunion – à savoir des bâtiments publics anciens, policés et cérémonieux (Entretien, PQ en CDC, 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 – 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. Ils et elles peuvent être convoqué « deux semaines avant », rendant l'assiduité difficile (Entretien, PQ en CDC, 2025). Les différences d'implication et d'assiduité affaiblissent les possibilités d'alliances entre acteurs associatifs. L'éloignement géographique joue également dans l'échec relatif de l'action collective (Entretien, autre PQ en CRC, 2025).

Si rôle déterminant de membres associatifs il y a, il est sans doute surtout à chercher du côté des salarié·es et administrateur/ices du Mouvement associatif (au niveau national et régional) qui discutent davantage avec les responsables des services Jeunesse et sport, que du côté des « personnalités qualifiées » (Entretien, PQ en CDC, 2025).

Ces premières analyses tendent 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, des alliances peuvent se nouer entre acteurs associatifs et agents de l'État, activement ou *de facto*, et ce surtout pour limiter le poids des élu·es, locaux ou nationaux dont il est considéré qu'ils ne défendent pas « l'intérêt général ». Se faisant alliées de l'État, les associations légitiment ainsi leur rôle par contraste avec celui des élu·es. 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.

Les acteurs associatifs en soutien de l'État pour contester le pouvoir des élu·es ?

L'ensemble des acteurs associatifs rencontrés reconnaissent généralement la qualité (et la difficulté) du travail réalisé par les fonctionnaires des SDJES. Cette reconnaissance est en partie due à la dépendance financière qu'ils entretiennent avec ces services. Une telle alliance des associations avec l'État est perçue comme plus stable – ne dépendant pas des alternances politiques locales. Évitant de « se griller (...) en étant hyper revendicatif » auprès des services de l'État, les membres associatifs investissent plutôt le jeu de la négociation, dans « un match de ping-pong » avec les élu·es (Entretien, PQ en CDC, 2025).

La place des élu·es dans le FDVA est changeante dans le temps et en fonction des territoires, allant de l'absentéisme à la participation « vindicative » au dispositif. Les maires et conseiller·es départementaux pointent d'abord leur attention sur les associations de leur territoire (qu'il s'agisse d'assurer ou d'empêcher leur financement), ce qui fait dire aux membres associatifs qu'ils défendraient, quant à eux, davantage le territoire dans son ensemble (Entretien,, PQ en CDC, 2025).

Lorsque les membres associatifs n'ont pu nouer d'alliances suffisantes entre eux, le rapport de force semble pencher du côté des élu·es :

« Les seuls moments où y'a une modification du tableau, c'est quand y'a les élu·es dans la salle qui défendent les asso de leur territoire. » (Entretien, PQ en CDC, 2025).

Certains fonctionnaires Jeunesse et sport présentent eux aussi leur rôle par contraste à celui des élu·es, en cela qu'ils et elles défendraient une vision plus soucieuse de l'intérêt général (produisant plus d'équité entre les territoires), tandis que les élu·es « vont chacune et chacun prêcher pour leur chapelle » (Entretien, fonctionnaire SDJES, 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 réaffirme son monopole décisionnel et entreprend d'opérer un tri politique des associations ? La compétition peut alors s'accroître dans la mesure où des parlementaires s'érigent en défenseurs des associations visées, précisément au nom de l'intérêt général.

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

On observe une prise en main préfectorale d'une partie des fonds publics du FDVA, lorsque ces derniers doivent 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. Elle relève d'un usage *généralisé* et *tacite* du Contrat d'engagement républicain (CER) (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. L'hypothèse travaillée ici est qu'à travers l'usage du CER, la dimension partenariale du FDVA est affaiblie au profit d'une « sécuritisation »^[6] de l'action publique – soit la transformation d'enjeux d'action publique en enjeux sécuritaires.

Avant tout, il faut noter que l'État local demeure hétérogène, étant 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^[7]. À 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 celui d'un animateur et d'un arbitre.

« Plutôt président de séance, (...) 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, 2025).

Ce degré d'implication semble être une question de personnes, puisqu'il varie fortement d'un territoire à l'autre (Entretien, salariée LMA au niveau régional, 2024). Il peut chercher à peser davantage sur la nomination des membres associatifs des collèges, au détriment du partenariat SDJES-LMA en ce domaine (Entretien, LMA en CRC, 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 avait décidé de financer trois dossiers à 100 % de la demande et ça n'était pas discutable. Alors il y en a quand même un qu'on a remis en question, parce que vraiment les critères étaient 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 du SDJES :

“Vous me mettez la totalité du financement demandé sur ce dossier associatif” » (Entretien, PQ en CDC, 2025).

À la différence des parlementaires, les préfets ont, eux, un réel pouvoir décisionnaire, et même discrétionnaire puisqu'on est dans le domaine de la subvention publique. En dernière instance, ils sont les seuls détenteurs de la décision.

Comment se met en place le regard policier sur l'octroi des financements du FDVA ? Entre 2021 et 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, bloquer le financement de 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. Les quatre dernières années ont vu s'instituer progressivement la consultation obligatoire des services de Renseignements territoriaux (RT) : le plus souvent, les agents des SDJES doivent envoyer à ces services, 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 indiquent alors « 0€ » dans le tableau d'attribution qui sera ensuite transmis aux commissions, voire n'y présentent pas la demande. Mais la difficulté pour les agents des SDJES tient à 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'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 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, 2025).

Le fonctionnaire d'un autre département reconnaît n'avoir pas toujours obéi aux « recommandations » préfectorales :

« Il y a des fois, effectivement, on a essayé d'influencer mon jugement. Mais moi, tant que je n'ai pas soit 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, 2025).

De manière plus ambivalente, le fonctionnaire affirme davantage sa juridiction professionnelle vis-à-vis de sa hiérarchie : exiger un ordre écrit de la part d'acteurs sécuritaires revient à se ménager des marges de non obéissance, dans la mesure où de tels

acteurs sont rarement enclins à expliciter leurs arguments (souvent issus d'une surveillance policière qu'ils ne veulent pas voir révélée aux associations concernées). En effet, les politiques sécuritaires d'exclusion de certaines associations se produisent essentiellement au sein d'une culture du secret, au fil des rumeurs et des non-dits – contribuant à neutraliser les marges d'action collective des agents publics comme des associations.

« Il y a des choses qu'on ne peut pas partager, y compris entre collègues (...). Mais sur la vie associative, concernant le FDVA, il y a très très rarement eu des alertes. 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 des fonctionnaires réside dans une forme de résistance discrète aux directives des acteurs sécuritaires. Nous avons trouvé le cas d'un agent qui, par excès de zèle, est parvenu à ne pas obéir, en maintenant 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 ou la représentant·e de la préfecture doit justifier *a minima* le refus de subvention, et peut alors être conduit à invoquer, a 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 collègue[8]. Le confinement des interventions des préfectures à l'oralité et à la discrétion offre moins de prises juridiques aux associations ciblées pour contester le refus de subvention devant la justice administrative. En principe, le CER valant mesure de police administrative, l'autorité administrative devrait formaliser une décision, la communiquer et la motiver auprès de l'association visée par le refus de subvention[9]. Plutôt que d'autoriser l'association à argumenter en défense et ainsi de susciter un débat public, les préfets préfèrent un usage tacite du CER. En effet, les associations ne sont presque jamais informées, tandis que peuvent être blâmés les agents publics qui font malgré tout fuiter l'information.

L'usage tacite du CER joue donc un rôle de légitimation des exclusions d'associations sur motif idéologique ; il permet de neutraliser des formes d'action collective ou de discours politiques considérés comme hostiles aux politiques publiques mises en œuvre par le gouvernement – sans pour autant déclencher de débat public autour de ces choix politiques.

Cette absence de reconnaissance publique des choix préfectoraux rend incertains les critères qui fondent un tel « tri » politique. L'enquête a simplement pu recueillir ou induire quelques indices à ce sujet : l'association peut être exclue si certain·es de ses membres (responsables ou salarié·es), dans le cadre de l'association *ou durant leur vie privée*, ont participé à des actions militantes jugées illégitimes[10]. L'exclusion ou la réduction drastique des subventions peut également concerner des associations dont les bénévoles sont musulmans et pour lesquelles les acteurs policiers présupposent ou concluent à des liens avec des courants religieux islamistes.

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). À notre connaissance, depuis 2022, on peut dénombrer au moins une quarantaine d'associations concernées (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 préciser ce nombre. Il est probablement très sous-évalué, étant donné que les agents publics ne révèlent que rarement ces cas d'exclusion sur demande préfectorale.

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 valorisent 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[11]. 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, 2024).

La dimension collégiale n'est pas seulement amoindrie au détriment des acteurs associatifs, mais aussi des élu·es, dont les positions de pouvoir ne suffisent pas à contester le monopole étatique de la décision. Une association raconte que le soutien de son projet par un parlementaire n'a pas suffi à contrer leur ostracisation dans l'accès à la subvention publique (Entretien, salarié associatif, 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 une association qui s'avèrera être dans le viseur de la préfecture (probablement du fait des activités militantes de certain·es de ses membres). Les trois associations en question ont été, elles aussi, exclues du financement. Dans un autre département, un·e salarié·e raconte comment plusieurs autres associations, anciennement partenaires, refusent à présent de monter des projets communs, par crainte de rentrer, elles aussi, dans le « collimateur ». Une association ciblée par la préfecture peut donc se voir progressivement coupée de l'accès à la subvention publique, mais aussi de financements privés issus d'autres associations. On peut parler d'une ostracisation en chaîne.

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 évolutions. Les réseaux associatifs mènent leur propre enquête, construisent des alliances ou médiatisent les cas ; des structures comme Le Mouvement associatif font pression sur les pouvoirs publics et forment les associations à se défendre juridiquement ; des parlementaires dénoncent ces situations en écrivant des lettres au préfet concerné ; quelques agents des SDJES refusent d'obéir complètement pour limiter l'efficacité de l'action préfectorale, laissant fuiter des informations ou réaffirmant leur autonomie professionnelle et leurs compétences techniques pour défendre telle ou telle association jusque-là partenaire de leur service. Quelques recours devant la justice administrative sont actuellement en cours, dans la Vienne (Arlette Moreau), le Rhône (Action justice climat) ou en Corrèze (Planning familial).

Conclusion

On peut parler d'une forme de politisation de l'argent public et, en l'occurrence, de la subvention publique, puisque les subventions du FDVA sont mises en discussion et font l'objet de rapports de force et de pouvoir. Ces derniers sont asymétriques, mais peuvent être transformés par des alliances, durables ou momentanées, entre les différents types d'acteurs qui composent le dispositif. Bien que les commissions soient 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. Or, cette transparence est remise en cause par l'intervention des acteurs policiers dont l'activité de surveillance exige une culture de l'opacité. Bien que des agents Jeunesse et sports s'efforcent parfois de défendre 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 franchir les frontières bureaucratiques, donnant aux acteurs policiers la capacité d'intervenir dans des segments d'action publique qui leur étaient jusque-là partiellement inaccessibles – en l'occurrence, l'orientation des fonds publics de soutien à la vie associative.

Ces interventions récurrentes des RT ont poussé des réseaux associatifs locaux à s'organiser, et à pousser la thématique des « libertés associatives » et de leur défense dans des structures majeures comme Le Mouvement associatif^[12]. Face au tri politique réalisé par les préfetures entre les associations à financer, la mobilisation du monde associatif produit finalement une mise à l'agenda et une politisation d'enjeux jusque-là peu discutés.

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

[2] 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 ; 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 ; Corroyer, P., (2025), « Le contrat d'engagement républicain, un instrument sécuritaire pour franchir les frontières bureaucratiques », *Gouvernement et action publique*, 14 (2), p 69-92.

[3] « La représentation du monde associatif dans le dialogue civil », 2009, rapport de Luc Ferry et du Conseil d'analyse de la société, remis au Premier ministre, p. 52.

[4] 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.

[5] Lochard, Y., Simonet-Cusset, M., « La parabole de l'Observatoire ou les limites de l'institutionnalisation d'un "partenariat cognitif" avec les associations », *Politix*, 70 (2).

[6] La sécuritisation 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). Voir aussi Balzacq, T., (2018), « Théories de la sécuritisation, 1989-2018 », *Études internationales*, 47, (1), p. 7-24 ; Schuilenburg, M., (2014), *The Securitization of Society*, (N.-Y), New York University Press.

[7] Bezès, P., Le lidec, P. 2016, « Politiques de la fusion. Les nouvelles frontières de l'État territorial », *Revue française de science politique*, 66 (3), p. 507-540. Corroyer P., 2025, « Le contrat d'engagement républicain.. », *op. cté*.

[8] 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).

[9] Art. L211-2 et L222-1 du Code des relations entre le public et l'administration.

[10] 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),

[11] Charte signée au niveau national entre l'État et le Mouvement associatif, déclinée au niveau régional et recensant des objectifs politiques et des principes de bonnes relations entre acteurs, notamment la concertation.

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