RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

HCVA
Haut Conseil à la vie associative

AVIS DU HAUT CONSEIL À LA VIE ASSOCIATIVE

COLLECTIVITÉS ET ASSOCIATIONS : FAIRE ALLIANCE POUR RENFORCER LE TERRITOIRE ET LA DÉMOCRATIE

Adopté le 30 septembre 2026

Le présent rapport a été réalisé sous la coordination de **Chantal Bruneau** Vice-présidente du Haut Conseil à la vie associative.

Ont participé à la rédaction de ce rapport : **Chantal Bruneau, Michel Catinat, Coline Cosserat, Danielle Desguées, Jean-Pierre Duport, Claudine Jasson, Gabriela Martin, Hubert Pénicaud, Eric Rossi, Emilie Sarrazin,** tou(te)s membres du Haut Conseil.

A également contribué à la rédaction du rapport : **Delphine Morel,** secrétaire générale du HCVA.

Table des matières

Synthèse 3
Liste des préconisations 5
Introduction 7
I. Les enjeux financiers : commande publique, subvention, concurrence, facteurs devenus déterminants de la nature de la relation 10
1.1 Un paysage relativement hétérogène caractérisée par une emprise large de la commande publique 10
1.2 Des ressources publiques parfois difficilement accessibles 13
1.3 Rendre accessible l'accès aux financements publics 16
II. Associations, opérateurs de service ou partenaires – Acteurs du territoire : sortir de l'ambiguïté pour restaurer un cadre relationnel de confiance 19
2.1 Une hétérogénéité structurelle qui doit être reconnue 19
2.2 Une interprétation juridique qui fragilise durablement la relation de confiance 20
2.3 La confiance se construit dans des espaces permanents de dialogue 22
2.4 Une meilleure connaissance réciproque gage d'une meilleure relation. 23
III. Comment mieux associer les associations à la politique de développement local, de développement durable et d'accès au logement ? Comment identifier besoins et solutions avec les citoyens ? 25
3.1 Une politique de vie associative gage d'une vision générale et partenariale de la relation 25
3.2 Les diagnostics partagés, l'analyse des besoins 26
3.3 Les freins réels ou supposés 30
IV. Les enjeux démocratiques : associations, collectivités territoriales et engagement citoyen 33
4.1 Reconnaître les associations comme des partenaires démocratiques de l'intérêt général 33
4.2 Les associations, forces d'initiative et d'innovation sociale 37
4.3 Le bénévolat associatif : une force citoyenne et d'apprentissage démocratique 38
4.4 Une démocratie territoriale fondée sur la complémentarité des expertises 39
4.5 Construire une culture commune du « faire ensemble » 40
4.6 Former les acteurs et faire évoluer les cultures professionnelles 41
Conclusion 43
Bibliographie 45
Liste des auditions et des sondages par questionnaire dans le cadre de la préparation du rapport en réponse à la saisine de la ministre 46
Lettre de saisine de la Ministre chargée de la vie associative 47

Synthèse

Les **associations occupent une place importante dans l'action publique locale**. Par leur proximité avec les habitants, elles identifient les besoins, créent du lien social, mobilisent les citoyens et expérimentent des réponses nouvelles dans des domaines aussi variés que l'action sociale, la culture, le sport, l'environnement ou le développement territorial. À la demande de la Ministre Mme Ferrari, le HCVA a conduit une étude exploratoire afin, à partir de la diversité des pratiques de terrain, de comprendre les conditions du succès de leurs relations.

Sans que la relation entre les collectivités territoriales et les associations ne se résume à une simple question financière, le premier constat est pourtant que le financement des associations a profondément changé au cours des dernières décennies.

La subvention a été et reste moins mobilisée qu'auparavant au profit de la commande publique, instillant une logique de marché et de concurrence entre les acteurs associatifs et entre ces derniers et les acteurs privés lucratifs. Ceci s'explique par une interprétation d'une prudence trop exacerbée du cadre juridique de la subvention. Mais il s'agit également de la réponse discutable de certaines collectivités à un besoin d'optimisation des ressources publiques face aux contraintes budgétaires.

La relation entre collectivités et associations a ainsi, dans le même temps, évolué. **La baisse des subventions, le recours croissant aux appels à projets, aux marchés publics et aux délégations de service public a trop souvent transformé les associations en prestataires exécutant des politiques définies par les collectivités**, au détriment de leur autonomie et de leur capacité d'initiative.

Le rapport rappelle que **la subvention et la commande publique répondent à des logiques différentes** qui ne sont pas neutres quant à la relation entre les associations et les collectivités territoriales. La subvention soutient un projet initié par une association au service de l'intérêt général, tandis que le marché public répond à un besoin précisément défini par une collectivité. Une meilleure connaissance de cette distinction permettrait d'éviter le recours systématique à la commande publique.

Lorsqu'il s'agit de construire des relations de confiance fructueuses, la reconnaissance de la diversité du monde associatif est un facteur déterminant.

Les petites associations, sans être les seules à être touchées, sont particulièrement pénalisées par la longueur, la complexité et la dispersion des procédures de financement : multiplicité des plateformes et des financeurs, calendriers différents, critères peu lisibles, délais de versement importants et financements majoritairement annuels.

Une association gestionnaire d'un service public, une association de quartier ou une association de défense des droits n'ont ni les mêmes missions, ni les mêmes ressources, ni la même relation avec les pouvoirs publics. Les modalités de financement, de conventionnement et d'évaluation doivent donc être adaptées à cette pluralité plutôt qu'uniformisées.

La restauration de la confiance suppose des relations plus stables et plus équilibrées.

Les outils que sont les chartes d'engagements réciproques, les conventions pluriannuelles, les référents clairement identifiés, les commissions de concertation et les instances permanentes de suivi doivent être effectivement appliqués et non rester de simples déclarations d'intention.

Le rapport recommande également de développer une **culture commune** entre collectivités et associations. Les élus et agents territoriaux doivent mieux connaître le fonctionnement associatif, le bénévolat et les modèles économiques du secteur ; de leur côté, les responsables associatifs doivent mieux comprendre les contraintes juridiques, budgétaires et politiques des collectivités.

Les collectivités sont invitées à mettre en place une véritable **politique transversale de la vie associative**, dépassant les seules politiques sectorielles. Celle-ci doit combiner soutiens financiers et matériels, mise à disposition de locaux, concertation organisée, diagnostics partagés et participation des associations à la conception des politiques locales.

Plusieurs expériences locales, recueillies notamment lors des consultations menées par le HCVA, montrent **l'intérêt de la co-construction** : conseils consultatifs, jurys citoyens, observatoires locaux de la vie associative, chartes territoriales ou plateformes de coopération comme « La Collective – Faire Marseille ensemble ». Leur réussite repose notamment sur une volonté politique durable, une administration capable d'animer le partenariat et la présence d'un facilitateur. Ces expériences permettent d'identifier des conditions de succès, les principaux freins existants et de montrer l'importance de l'expérimentation.

Les associations constituent enfin de véritables espaces de démocratie et d'apprentissage citoyen. Elles permettent aux habitants de débattre, de prendre des responsabilités, de s'engager bénévolement et d'apporter leur expertise aux décisions publiques. Elles jouent aussi un rôle de veille en révélant des besoins ou des fragilités parfois invisibles pour les institutions. Elles peuvent enfin contribuer à trouver les meilleures réponses pour renforcer la robustesse des territoires, en développant la capacité à faire aux côtés des pouvoirs publics.

*

* *

Le rapport formule **22 préconisations**, parmi lesquelles : simplifier les financements, favoriser leur pluriannualité, clarifier la distinction entre subvention et marché public, favoriser l'accès des associations à la commande publique lorsqu'elle est juridiquement justifiée, former les élus locaux et agents territoriaux, généraliser les chartes d'engagements réciproques, créer un observatoire de ces chartes et renforcer le droit à l'expérimentation.

En conclusion, **le rapport défend le passage** d'une relation principalement financière ou contractuelle **à une véritable alliance d'intérêt général** fondée sur la confiance, la réciprocité, le diagnostic partagé et des espaces permanents de dialogue. Renforcer les associations ne consiste pas seulement à soutenir un secteur : c'est consolider la cohésion sociale, l'innovation territoriale, la participation citoyenne et la démocratie de proximité.

Liste des préconisations

I. Les enjeux financiers : commande publique, subvention, concurrence, facteurs devenus déterminants de la nature de la relation

1. Simplifier l'accès des petites associations aux financements publics ainsi que leur procédure.

2. Centraliser les possibilités de financement notamment par un guichet unique.

3. Favoriser les financements pluriannuels.

4. Inciter les pouvoirs adjudicateurs à utiliser les outils favorisant l'accès des associations à la commande publique.

5. Agir auprès des autorités françaises et des instances européennes pour qu'elles prennent position afin de favoriser au mieux l'accès des associations aux marchés publics.

6. Intégrer dans les formations des élus locaux et des agents de la fonction publique territoriale le cadre et les outils relatifs à la subvention notamment la circulaire Valls.

7. Clarifier en dehors des cas d'initiative publique ou d'initiative privée associative, les cas d'initiative conjointe d'une association et d'une collectivité avec un recours autorisé à la subvention.

II. Associations, opérateurs de service ou partenaires – Acteurs du territoire : sortir de l'ambiguïté pour restaurer un cadre relationnel de confiance

8. Renforcer les compétences et l'ingénierie des collectivités en matière de relation et de contractualisation avec les associations grâce à un accompagnement méthodologique national et à la formation des agents de la fonction publique territoriale et des élus afin notamment de sécuriser les conventionnements pluriannuels sans recourir systématiquement à la commande publique.

9. Adapter les modalités d'instruction, de conventionnement et de financement à la diversité des modes de relations entre associations et collectivités territoriales afin que les procédures administratives reconnaissent pleinement la pluralité des fonctions démocratiques exercées par le monde associatif.

10. Réaffirmer et clarifier au niveau national la doctrine relative à la distinction entre subvention et marché public.

11. Généraliser les chartes d'engagements réciproques assorties d'instances de suivi effectives (de concertation et de contrôle de la mise en œuvre), afin d'inscrire le dialogue entre collectivités et associations dans une logique de confiance avec les acteurs associatifs plutôt que d'intention.

12. Intégrer aux formations proposées par l'INET et le CNFPT des modules de formation relatifs aux associations co-construits avec les acteurs associatifs.

III. Comment mieux associer les associations à la politique de développement local, de développement durable et d'accès au logement… ? Comment identifier avec les citoyens ?

13. Sensibiliser les collectivités territoriales au bénéfice d'avoir une politique de vie associative et les inciter à en avoir une.

14. Susciter l'intérêt pour les collectivités territoriales et les associations à signer des chartes d'engagements réciproques en établissant un inventaire des bonnes pratiques et de leurs apports.

15. Relancer la dynamique de la Charte d'engagements réciproques de 2014, en l'adaptant le cas échéant.

16. Créer un observatoire des chartes d'engagements réciproques.

17. Continuer à porter la proposition de loi relative au développement de l'engagement collectif et des alliances innovantes au service de l'intérêt général sur les territoires pour une société durable.

18. Permettre une meilleure identification des compétences de chaque niveau de collectivité territoriale.

19. Favoriser la mise en œuvre des compétences partagées en incitant fortement les collectivités à se concerter.

20. Identifier les freins à l'utilisation des concepts de la circulaire Valls et les corriger.

21. Former les élus et les agents de la fonction publique territoriale aux diverses modalités de financement de projets associatifs.

22. Renforcer le droit à l'expérimentation pour les collectivités territoriales.

Introduction

En même temps qu'ils appartiennent à une nation, les citoyens vivent sur un territoire et les règles qui gouvernent leur vie quotidienne sont aussi importantes.

Le premier lieu de vie est celui de la commune au sein duquel les habitants souhaitent trouver les équipements, les services et loisirs dont ils ont besoin.

Les réponses aux besoins quotidiens des habitants peuvent être apportées par la collectivité territoriale mais aussi, entre autres, par les associations.

Ces dernières permettent également d'agir, de créer du lien social, de la convivialité, de s'emparer de sujets nouveaux, de construire avec les responsables élus des réponses adaptées.

C'est pourquoi, les relations entre les collectivités territoriales et les associations occupent une place centrale dans la mise en œuvre des politiques publiques locales. Elles participent à la vitalité démocratique des territoires, à la cohésion sociale, au développement des initiatives citoyennes et à la réponse apportée aux besoins des habitants. En effet, la vie associative témoigne en permanence de la nécessité et de l'importance de construire chaque jour du lien social. Souvent, les rapports entre associations et pouvoirs publics ont pu être appréhendés principalement sous l'angle du soutien financier.

A la faveur des lois de décentralisation du début des années 80, les associations ont trouvé une possibilité d'action en lien avec les élus locaux.

« La décentralisation en œuvre depuis une vingtaine d'années, et non encore achevée, répond à un certain nombre d'attentes des associations qui cherchent à promouvoir le lien social et la solidarité de proximité comme la démocratie participative. Les transferts de compétences affectent particulièrement leurs champs d'intervention traditionnels : action sociale, formation professionnelle par exemple, alors que les secteurs de développement associatif les plus récents (tels que la culture, le sport et les loisirs) mobilisent depuis longtemps l'action des communes. Les associations s'interrogent sur la manière de redéfinir leurs relations avec les pouvoirs publics »[1].

Aujourd'hui ces relations recouvrent des réalités toujours plus diverses, allant de la consultation à la co-construction, en passant par l'expérimentation, l'innovation sociale et la mobilisation des habitants d'un territoire.

Les mutations, partout à l'œuvre aujourd'hui, invitent toutefois à réinterroger ces partenariats. Les évolutions du cadre juridique, les tensions sur les finances publiques, les attentes croissantes des citoyens en matière de participation, ainsi que les transitions écologique, numérique et démographique conduisent collectivités et associations à adapter leurs modes de coopération. Dans ce contexte, mieux comprendre les pratiques existantes, les difficultés rencontrées et les attentes des acteurs apparaît comme une condition essentielle pour veiller à l'évolution de ces relations visant à préserver un cadre d'entente et garant de la démocratie.

[1] Danièle Demoustier : Les associations et leurs partenaires publics Anciens enjeux, nouvelles attentes In Informations sociales 2005/1 n° 121, pages 120 à 131.

Cette démarche s'inscrit dans la continuité des travaux précédents conduits, tant par les chercheurs que par les associations[2], sur les transformations de l'action publique locale vis-à-vis des associations et vise à mieux comprendre les difficultés rencontrées, les évolutions en cours, les attentes des acteurs et les conditions d'un partenariat renouvelé.

Malgré la richesse et la diversité des initiatives développées à l'échelle locale, leur passage à une mise en œuvre opérationnelle à grande échelle demeure encore limité, notamment lorsqu'il s'agit de structurer des projets territoriaux favorisant la contractualisation des rapports entre les associations et les pouvoirs publics dans une perspective pluriannuelle.

De plus, l'existence de cadres de confiance, de chartes ou de principes communs ne garantit pas, à elle seule, leur appropriation effective ni leur application concrète par les différents acteurs. L'enjeu réside donc autant dans la définition de ces cadres que dans leur capacité à être réellement mis en œuvre, suivis et incarnés dans les pratiques opérationnelles des territoires.

La Ministre de la vie associative, Mme. Ferrari, a confié au HCVA le lancement d'une réflexion consacrée aux liens entre collectivités territoriales et associations[3]. L'objectif n'est pas d'établir un modèle unique de partenariat, de limiter l'analyse aux seuls enjeux financiers, mais d'observer la diversité des situations rencontrées sur le terrain, d'identifier les évolutions à l'œuvre et de nourrir un dialogue fondé sur les expériences des acteurs.

Cette démarche s'appuie sur une consultation tant auprès d'élus de collectivités de tous niveaux territoriaux (communes de tailles différentes, intercommunalités, départements, régions), qu'auprès d'associations d'élus, mais également d'associations têtes de réseaux particulièrement impliquées sur le sujet. Ces questionnaires adressés par voie dématérialisée ont été complétés par des échanges avec différents acteurs[4]. Tous ces matériaux sont destinés à recueillir les témoignages et les analyses des collectivités ainsi que des élus locaux. Les contributions ont permis d'aborder les différentes dimensions de la relation avec le monde associatif : la manière dont certains élus appréhendent celle-ci, les modalités de dialogue, les formes de contractualisation, les mécanismes de soutien, les espaces de gouvernance partagée, les freins rencontrés, mais également les initiatives qui favorisent des coopérations durables et créatrices de valeur pour les territoires.

Les enseignements présentés dans ce rapport ne prétendent pas offrir une photographie exhaustive des pratiques observées à l'échelle nationale. Ils constituent avant tout un matériau d'analyse issu de contributions volontaires, révélant des préoccupations communes et des expériences significatives. À travers cette diversité de points de vue, se dessinent plusieurs enjeux structurants qui interrogent l'avenir des relations entre les collectivités et le tissu associatif.

Ce rapport a ainsi pour ambition d'ouvrir des perspectives plutôt que d'apporter des réponses définitives. En mettant en regard les constats issus du terrain, les attentes exprimées par les collectivités par la voix des élus locaux et les évolutions des politiques publiques locales, tout cela sans oublier la libre administration des collectivités territoriales définie dans la Constitution. Il entend alimenter les réflexions collectives sur les conditions d'un partenariat renouvelé, fondé sur la confiance, la réciprocité et la reconnaissance des complémentarités entre acteurs publics et associatifs.

[2] Voir la bibliographie en annexe du rapport.
[3] Voir la lettre de saisine en annexe.
[4] Voir la liste des personnes auditionnées en annexe.

Il souhaite proposer quelques clés pour développer un véritable dialogue entre acteurs afin de mettre en œuvre une action concertée au service de tous.

Cette publication marque une première étape d'un travail de réflexion appelé à se poursuivre. Les pistes identifiées au fil de cette exploration pourront être approfondies dans de futurs travaux du HCVA, qu'il s'agisse d'examiner l'évolution des modèles de coopération, les enjeux de gouvernance territoriale, les nouvelles formes d'engagement citoyen ou encore les leviers permettant de consolider la place des associations dans les dynamiques locales de développement et d'intérêt général.

Quatre grands thèmes permettront d'ouvrir ces premières réflexions : nous examinerons à partir de quelles modalités sont mises en œuvre les financements (subventions, commandes publiques, appels à projets…) (I), puis nous nous interrogerons sur la place des associations, prestataires ou partenaires (II).

Ces éléments présentés, nous illustrerons, à partir notamment, d'exemples entendus au cours des auditions, comment les associations peuvent être associées à la politique de développement local, comment des collectivités mettent en place une politique de vie associative au sens général. Il s'agira de montrer ce qui fonctionne dans ce domaine, et sur le principe de bonnes pratiques, ce qui est possible (III).

Enfin, le rapport fera une part aux enjeux démocratiques portés par la participation des citoyens à la vie des territoires et à la contribution d'un climat apaisé grâce à l'implication des habitants (IV).

I. Les enjeux financiers : commande publique, subvention, concurrence, facteurs devenus déterminants de la nature de la relation

1.1 Un paysage relativement hétérogène caractérisé par une emprise large de la commande publique

État des pratiques, limites et perspectives

Le modèle économique des associations repose historiquement sur une combinaison de financements publics (subventions, commandes publiques), de ressources propres (cotisations, produits des prestations fournies, dons) et de financements d'acteurs privés. Depuis plusieurs années, les évolutions des politiques publiques, la contrainte budgétaire des collectivités et le développement de la commande publique au détriment du subventionnement ont profondément modifié les relations entre les pouvoirs publics et les associations.

Ces transformations interrogent la capacité des associations, à remplir pleinement leurs missions d'intérêt général tout en s'adaptant à des modes de financement de plus en plus concurrentiels.

Si les relations entre associations et collectivités territoriales ne se limitent pas et ne peuvent se résumer à la question financière, l'enjeu économique du soutien des collectivités aux associations est central et a pu conduire à tendre ou à dégrader les rapports entre élus et responsables associatifs. Comme l'ont montré les auditions, la problématique est apparue surtout pour les associations gestionnaires, professionnalisées et employeuses, davantage que pour l'ensemble des associations reposant sur le bénévolat et aux budgets modestes. Longtemps à l'initiative sur les territoires des activités et des services à la population (crèches, centres aérés, ramassage scolaire, aide à domicile…), avant même les lois de décentralisation des années quatre-vingt, porteuses d'innovation sociale, quelquefois en situation de monopole, ces associations ont construit un modèle économique reposant majoritairement sur les subventions publiques (collectivités territoriales, Etat, organismes publics). Depuis deux décennies, deux éléments de contexte principaux ont profondément remis en cause la situation : l'évolution du cadre juridique et financier des relations associations-collectivités avec la montée en puissance de la commande publique et la dégradation des finances publiques nationales et locales avec des contraintes budgétaires toujours plus fortes.

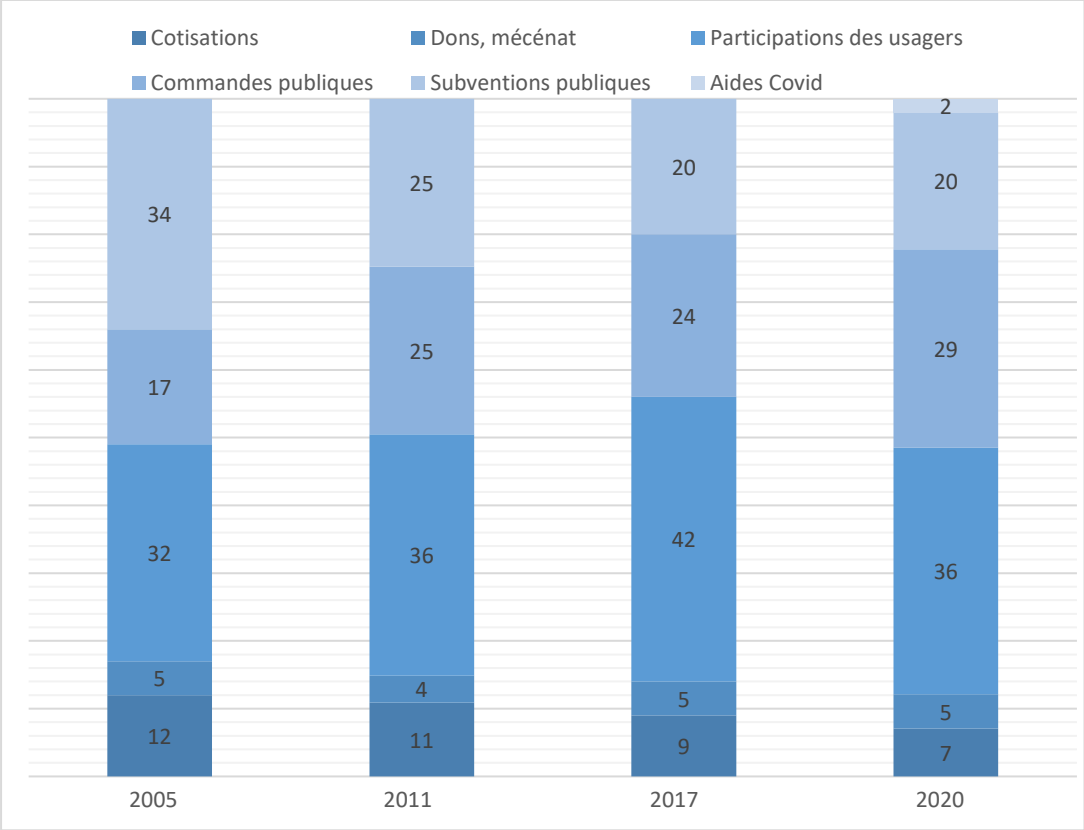
Le choix encore possible du conventionnement avec une association pour une subvention au projet associatif avec des objectifs et des moyens, s'est effacé progressivement au profit de commandes publiques, de besoins exprimés, de résultats attendus et contrôlés ainsi que de performance.

Les élus interrogés au cours des travaux du HCVA s'accordent sur la baisse des subventions mais restent peu disant sur la montée de la commande publique. Le RTES[5] constate toutefois une méfiance des collectivités à l'égard de la subvention et des changements de comportements dans les relations avec les associations liés à de fortes tensions budgétaires.

[5] Réseau des collectivités territoriales pour une économie sociale et solidaire.

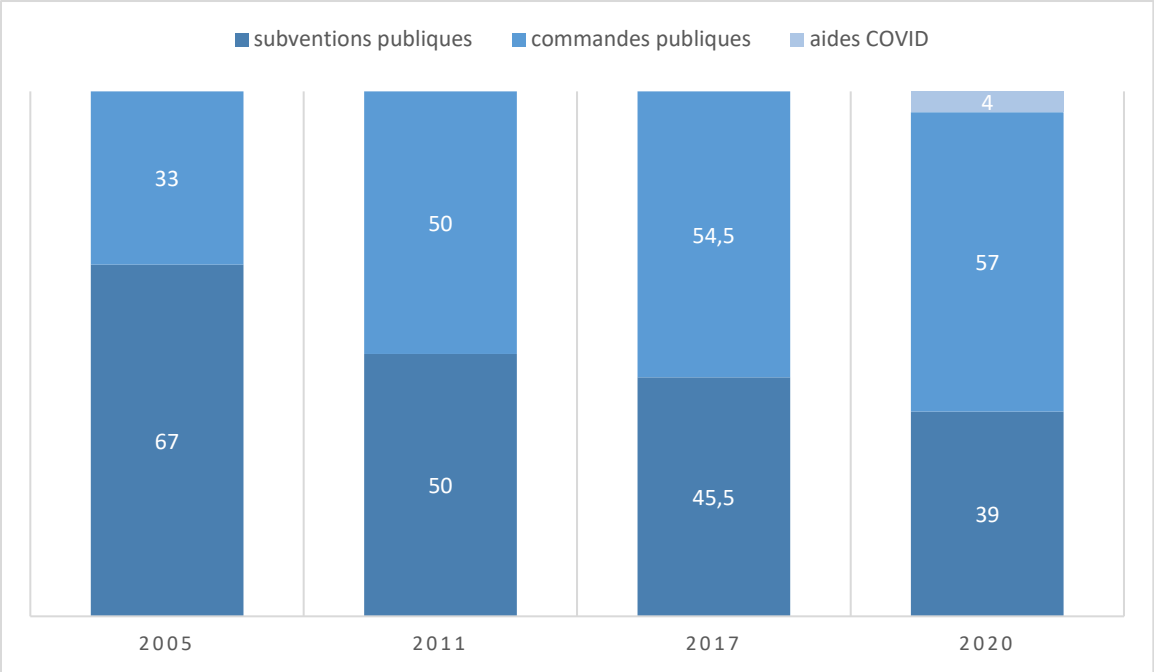
Malgré les difficultés à avoir des chiffres solides sur le poids de la commande publique dans les ressources des associations[6], les travaux de Lionel Prouteau et de Viviane Tchernonog documentent le phénomène.

Evolution de la structure des ressources des associations (en %)



Sources : L. Prouteau, V. Tchernonog, « Le paysage associatif français – Mesures et évolutions », août 2023, Lefebvre Dalloz, p. 193

[6] Cette difficulté tient notamment à l'imprécision de la ventilation des ressources publiques au sein des comptabilités des associations.



Sources : d'après L. Prouteau, V. Tchernonog, « Le paysage associatif français – Mesures et évolutions », août 2023, Lefebvre Dalloz, p. 193

Aujourd'hui, dans de nombreuses situations où l'association est à l'initiative d'un projet, rien n'empêche une collectivité de recourir à une subvention pour la soutenir. Mais comme rien ne l'empêche de choisir la commande publique (ni en droit français, ni en droit communautaire), la volonté de nombreux élus est d'aller vers les délégations de services publics ou les marchés publics, voire la reprise de services associatifs en gestion directe (municipalisation, ou intercommunalisation), pour mieux contrôler, quelquefois pallier des fragilités associatives et souvent avec l'argument de la sécurisation juridique.

Ces choix de modes de contractualisation traduisent aussi, par-delà des aspects juridiques, la place et le rôle que les élus locaux confèrent aux associations sur leur territoire.

Le contexte concurrentiel, sur le marché des besoins sociaux en particulier, en croissance constante avec l'arrivée de nouveaux opérateurs (petite enfance, enfance, jeunesse, vieillissement, accompagnement social, insertion, formation…) a aussi impacté largement les associations dans leur relation aux élus (questionnement sur leur légitimité, leur crédibilité, leur représentativité). Des financeurs nationaux (par ex la Caisse nationale d'allocations familiales - CNAF) et les procédures d'appels d'offres ont permis l'entrée massive d'acteurs privés lucratifs (y compris des sociétés commerciales intégrées dans l'ESS depuis la loi de juillet 2014) sur ces nouveaux marchés. Par-delà des acteurs historiques de proximité, les collectivités ont trouvé de nouveaux interlocuteurs, de nouvelles offres. Les logiques d'appels à projets tout comme les procédures d'appels d'offres ont aussi exacerbé les tensions concurrentielles, de différentes manières : soit au sein même de l'ESS, par exemple entre associations et mutuelles ou entre fédérations d'éducation populaire gestionnaires elles-mêmes, soit avec des entreprises privées et des sociétés commerciales (groupes nationaux de crèches, d'établissements médico-sociaux), soit enfin avec les collectivités elles-mêmes en quête du mode de gestion et du modèle économique les plus performants et les moins coûteux pour la collectivité. L'exercice de la comparaison des modèles économiques (gestion publique avec des coûts cachés, gestion privée lucrative avec des coûts mutualisés et des fonctions-

support centralisées, gestion associative avec du bénévolat plus ou moins valorisé) s'est toutefois révélée être un exercice difficile sinon impossible.

Des pratiques différentes selon les territoires et les secteurs

Le recours à la subvention ou à la commande publique varie fortement selon les niveaux de collectivités et les domaines d'intervention.

L'État intervient principalement dans le cadre de politiques nationales ou de dispositifs structurants, de plus en plus souvent via des appels à projets. Les régions, selon leurs compétences, privilégient les secteurs liés au développement économique, à la formation, à la culture ou au sport. Les départements financent principalement les associations intervenant dans les solidarités, l'autonomie ou la protection de l'enfance, tandis que les communes ou communautés de communes restent les principaux partenaires financiers des associations locales, notamment dans les domaines culturel, sportif, social ou de l'animation territoriale.

Il ressort de certaines des auditions menées une fragilisation financière accrue et alarmante du secteur associatif qui souffre d'un désengagement relatif de l'Etat, des régions et des départements. Toutefois, en parallèle, le soutien du bloc communal et intercommunal est important et pérenne.

Les secteurs d'activité présentent également des situations contrastées :

- les associations de l'action sociale et médico-sociale sont davantage concernées par les marchés publics et les appels à projets ;
- les associations environnementales, d'insertion ou d'économie sociale et solidaire connaissent une hybridation croissante entre subventions, prestations de service et marchés publics.

Cette diversité entraîne des pratiques hétérogènes d'un territoire à l'autre, générant parfois des difficultés de lisibilité pour les associations. Le matériau issu des auditions et des questionnaires envoyés aux collectivités territoriales et aux acteurs associatifs montre que les relations ont une intensité variable allant de la mise à disposition d'un lieu à la co-construction de politiques locales via notamment des projets communs.

1.2 Des ressources publiques parfois difficilement accessibles

Qui sollicite les financements et pour quelles raisons ?

Les demandes de financement concernent aujourd'hui des profils d'associations très divers.

Les grandes associations professionnalisées disposent généralement de services capables de mobiliser plusieurs sources de financement et de répondre aux appels à projets comme aux marchés publics.

À l'inverse, les petites associations locales sollicitent principalement des subventions communales, départementales ou issues de fonds spécifiques afin de financer :

- leur fonctionnement courant ;
- leurs projets d'animation locale ;
- des investissements matériels ;
- l'emploi associatif ;

- des actions ponctuelles.

L'aide en nature

Dans les petites communes, mais aussi dans des territoires plus importants, les aides en nature constituent le premier soutien aux associations, particulièrement pour celles de taille modeste.

En effet, beaucoup de communes assurent un soutien aux associations par des prêts de locaux, leur permettant de mettre en œuvre leurs activités (salle de sports, lieux de réunions, siège social …).

Le code général des collectivités territoriales prévoit ce type de prêt : *« Des locaux communaux peuvent être utilisés par les associations ou partis politiques qui en font la demande. Le maire détermine les conditions dans lesquelles ces locaux peuvent être utilisés, compte tenu des nécessités de l'administration des propriétés communales, du fonctionnement des services et du maintien de l'ordre public »*. (art L 2144-3 du CGCT).

Il ne s'agit pas d'une obligation pour le maire, cependant le refus doit s'appuyer sur les trois motifs cités dans le code au risque d'apparaître comme illégalement justifié.

Cette aide constitue une part importante pour une association dont le budget représente quelques centaines d'euros, aussi lorsqu'intervient un changement de politique dans ce domaine, la structure peut se retrouver en danger, voire ne pas survivre. Or, il arrive qu'un maire ou une équipe municipale décide de mettre fin au prêt de locaux sans motif particulier. Il est donc important que les règles soient bien établies au départ, durée, conditions, voire répartition de durée d'utilisation entre différentes associations.

Le recours croissant aux appels à projets traduit également une évolution des attentes des financeurs, qui souhaitent soutenir davantage l'innovation, l'expérimentation et les résultats mesurables plutôt que le fonctionnement général des structures.

Les évolutions des modes de financement public conduisent les associations à adapter leur modèle économique tout en préservant leur capacité d'initiative et leur mission d'intérêt général.

Les associations ont besoin de stabilité pour construire la confiance et avoir de l'impact. Or, les appels à projets s'inscrivent souvent dans une logique de court terme. Il est délicat de demander à une association de produire du changement dans la durée tout en les obligeant à fonctionner dans le court terme.

Les principaux enjeux portent également désormais sur la simplification des démarches administratives, la sécurisation des financements pluriannuels, un meilleur accompagnement des petites associations et une utilisation plus systématique des outils juridiques permettant à la fois le recours à la subvention et, quand elle est juridiquement justifiée, un accès effectif des associations à la commande publique. L'objectif est de maintenir un équilibre entre les exigences de transparence, les règles de concurrence et la reconnaissance de la spécificité du fait associatif dans la mise en œuvre des politiques publiques.

Préconisations :

1. Simplifier l'accès des petites associations aux financements publics ainsi que leur procédure.

2. Centraliser les possibilités de financement notamment par un guichet unique.

3. Favoriser les financements pluriannuels.

Un accès compliqué à la subvention

La subvention correspond au mode de financement le plus adapté pour les associations mettant en œuvre une initiative répondant à un objectif d'intérêt général. Cependant, son accès devient progressivement plus complexe sans justification.

Les procédures de demande sont souvent longues, lourdes et techniques. Elles mobilisent des compétences administratives importantes : constitution de dossiers, élaboration de budgets prévisionnels, production d'indicateurs, bilans financiers, évaluations d'impact, dématérialisation des démarches.

Ces exigences pèsent particulièrement sur les plus petites associations, largement animées par des bénévoles. Celles-ci disposent rarement de personnels administratifs capables de répondre à plusieurs appels à projets ou demandes de subventions simultanément.

À cela s'ajoutent d'autres difficultés :

- Multiplication des dispositifs selon les financeurs ;
- Calendriers distincts ;
- Critères parfois peu lisibles ;
- Délais de versement très longs et donc inadaptés aux besoins de trésorerie ;
- Financement majoritairement annuel limitant la gestion d'expérimentation à moyen terme.

L'exemple cité par Estelle Pereira dans son article « L'univers impitoyable de l'appel à projets »[7] est l'illustration parfaite de la complexité et du caractère chronophage des demandes de financement : le centre social « Les Mille Couleurs » à Nîmes ne dépose pas moins de 60 demandes de subventions d'un montant variant de 500 à 80 000 euros sur six plateformes différentes. Chaque subvention devra ensuite faire l'objet de retours détaillés quant à son utilisation.

Cette situation peut conduire certaines associations à renoncer à solliciter des financements publics malgré la qualité de leurs actions.

La montée de la commande publique et les enjeux de concurrence

Le développement de la commande publique répond à une logique différente.

Lorsqu'une collectivité définit précisément un besoin et attend une prestation en contrepartie d'un paiement, elle doit respecter les règles de la commande publique et le principe de libre concurrence.

[7] Le Monde diplomatique, juillet 2026, p. 22.

Cette évolution concerne notamment les secteurs des services à la personne, de la formation, de l'insertion, de l'accompagnement social, de la culture ou de l'environnement.

Si cette logique garantit la transparence et l'égalité entre opérateurs, elle place les associations en concurrence avec des entreprises commerciales parfois mieux structurées pour répondre aux appels d'offres et en capacité de faire une offre moins chère voire temporairement à perte[8].

Les associations rencontrent plusieurs difficultés :

- technicité des dossiers de consultation[9] ;
- exigences juridiques et financières ;
- capacité limitée à supporter les risques économiques ;
- coûts liés à la réponse aux marchés publics.

Cette concurrence peut fragiliser des associations dont la valeur ajoutée repose davantage sur leur ancrage territorial, leur mobilisation bénévole ou leur capacité d'innovation sociale que sur leur compétitivité économique.

Si la commande publique constitue un levier pertinent pour répondre à certains besoins des collectivités, elle ne peut se substituer systématiquement à la subvention, qui demeure l'outil le plus adapté pour soutenir la vie associative et l'innovation sociale.

1.3 Rendre accessible l'accès aux financements publics

Mieux utiliser les outils existants pour permettre aux associations d'accéder plus aisément à la commande publique

Le droit de la commande publique offre néanmoins plusieurs possibilités permettant de favoriser l'accès des associations sans remettre en cause les principes de concurrence.

Parmi les principaux leviers figurent :

- l'allotissement, qui permet de diviser un marché en lots de taille plus accessible ;
- les marchés réservés à certaines structures de l'économie sociale et solidaire ou de l'insertion par l'activité économique lorsque la réglementation le permet ;
- l'intégration de clauses sociales ou environnementales valorisant les impacts sociaux des projets ;
- les petits marchés publics de gré à gré dont les seuils ont été relevés successivement[10] ;
- les procédures adaptées (MAPA) pour les marchés de montant inférieur aux seuils européens, offrant davantage de souplesse ;
- le dialogue préalable avec les acteurs locaux afin de mieux calibrer les besoins avant le lancement des consultations.

[8] En théorie, le choix devrait se porter sur le mieux disant, en pratique il se porte souvent sur le moins disant.
[9] La dématérialisation progressive des marchés publics depuis 2018 a constitué une étape décisive qui a écarté une partie des associations non outillées pour ces procédures.
[10] 60 000 euros HT pour les petits marchés de service (décret n° 2025-1386 du 29/12/2025).

La plupart de ces leviers résultent des Directives européennes sur les marchés publics de 2014 et notamment de la directive sur la passation des marchés publics [10]. Cette dernière Directive soulève cependant diverses critiques, notamment le fait que les clauses sociales apparaissent comme une exception et sont, de ce fait, peu utilisées. La Commission européenne vient d'adopter le 9 septembre une proposition de règlement qui modifie significativement les dispositions en matière de passation de marché. Un soutien accru aux objectifs sociaux et environnementaux est recherché en autorisant que les critères de qualité représentent au moins 30% de l'évaluation. Cette évolution était souhaitable et va nécessiter une attention particulière pour s'assurer que l'accès des associations aux marchés publics soit amélioré le plus possible.

Par ailleurs, la distinction entre subvention et marché public mérite d'être clairement appréhendée afin d'éviter un risque de requalification en prestations de services.

Préconisations :

4. Inciter les pouvoirs adjudicateurs à utiliser les outils favorisant l'accès des associations à la commande publique.

5. Agir auprès des autorités françaises et des instances européennes pour qu'elles prennent position afin de favoriser au mieux l'accès des associations aux marchés publics.

Une circulaire à faire connaitre ou reconnaitre

La sécurisation progressive de la subvention n'a pas suffi à inverser l'évolution des pratiques et le recours croissant des élus à la commande publique

Longtemps, la subvention, notamment en numéraire, n'a pas bénéficié d'un fondement légal, d'une assise juridique claire et stable posant sa nature et ses caractéristiques, et la distinguant d'autres modes de financement. C'est la loi relative à l'Economie sociale et solidaire du 31 juillet 2014, qui vient compléter et préciser sur ce point la loi relative aux droits des citoyens dans leur relations avec les administrations du 12 avril 2000. Elle constitue ainsi une étape décisive et définitive pour mettre sur un plan juridique équivalent la subvention et la commande publique. Utilisée à bon escient et en conformité avec le cadre légal et réglementaire (respect du critère de l'initiative du projet, aide sans contrepartie…), l'attribution d'une subvention est totalement sécurisée pour une collectivité. En application de cette disposition juridique, c'est la circulaire Valls relative aux nouvelles relations entre les associations et les pouvoirs publics du 29 septembre 2015, dans la continuité de la circulaire Fillon relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations du 18 janvier 2010, qui vient préciser les modalités pratiques du soutien public aux associations, notamment en la distinguant clairement de la commande publique et en énonçant ses principes et ses critères d'attribution. La circulaire Valls pose aussi que "la subvention est dorénavant un mode de financement des associations aussi sécurisé juridiquement que la commande publique".

Si la circulaire adressée aux préfets (et aux ministres) mentionnait expressément les collectivités publiques de manière générale, elle ne visait pas singulièrement les collectivités territoriales en vertu des principes de liberté et d'autonomie. Sa connaissance, sa diffusion, son appropriation et sa prise en compte resteront limitées. Aussi, 10 ans après ces textes majeurs (loi relative à l'ESS, charte des engagements réciproques, circulaire Valls), les effets demeurent peu perceptibles sur les

changements de pratiques et les choix des élus : pas de recours systématique et automatique à la subvention quand c'est possible, pas ou peu d'engagement budgétaire pluriannuel, difficulté à revaloriser les subventions en dépit des périodes inflationnistes, notions d' « excédent de gestion », de « bénéfice raisonnable » peu ou pas comprises et acceptées par les élus…

Préconisations :

6. Intégrer dans les formations des élus locaux et des agents de la fonction publique territoriale le cadre et les outils relatifs à la subvention, notamment la circulaire Valls.

7. Clarifier en dehors des cas d'initiative publique ou d'initiative privée associative, les cas d'initiative conjointe d'une association et d'une collectivité avec un recours autorisé à la subvention.

II. Associations, opérateurs de service ou partenaires – Acteurs du territoire : sortir de l'ambiguïté pour restaurer un cadre relationnel de confiance

2.1 Une hétérogénéité structurelle qui doit être reconnue

La qualité de la relation entre les collectivités territoriales et le monde associatif repose sur une condition essentielle : la reconnaissance de la diversité des associations, de leur utilité et de leur rôle social. Mais cette évidence demeure trop souvent ignorée. Une association gestionnaire d'un équipement public, une association de défense des droits ou une association de quartier ne poursuivent ni les mêmes finalités, ni les mêmes modes d'action et n'ont pas les mêmes rapports à la puissance publique. Elles ne disposent pas des mêmes ressources, des mêmes capacités d'ingénierie ou des mêmes marges de négociation.

Cette hétérogénéité dépasse largement les différences de taille, de secteur d'activité, d'ancrage géographique, ou d'appartenance à un réseau, elle renvoie d'une part à la singularité de chaque projet associatif, d'autre part à une diversité de relation avec les pouvoirs publics (délégation de service public, subvention, mise à disposition de moyens, commande publique) avec des régimes juridiques distincts et des temporalités d'intervention différentes.

Pourtant, les collectivités territoriales continuent souvent d'appréhender cette diversité au travers d'un même cadre administratif : un formulaire unique, une procédure identique, des critères d'instruction homogènes et des modalités de dialogue standardisées. Cette uniformisation relève sans doute moins d'une nécessité de simplification que d'une méconnaissance de la nature même des relations entretenues avec ces structures et probablement, dans certains cas, d'une difficulté de positionnement idéologique de la place des associations dans le territoire d'action.

Les conséquences sont loin d'être neutres. Une association gestionnaire d'une délégation de service public (DSP) s'inscrit dans une logique largement contractualisée, fondée sur des obligations de résultat et des indicateurs d'évaluation. Une association de défense des droits construit précisément sa légitimité dans sa capacité à interpeller, voire à contester l'action publique. Une association de proximité va intervenir dans une logique de création de lien social dont la valeur ne se mesure pas uniquement par des objectifs quantifiés. Leur appliquer indistinctement les mêmes modes de relation et outils de contractualisation revient à ignorer les fonctions démocratiques qu'elles remplissent et à fragiliser le cadre relationnel sur lequel repose la confiance réciproque.

La confiance ne peut naître d'un traitement uniforme de situations différentes. Elle suppose, au contraire, une reconnaissance explicite des rôles, des responsabilités et des espaces d'autonomie propres à chacun des acteurs associatifs.

Préconisations :

8. Renforcer les compétences et l'ingénierie des collectivités en matière de relation et de contractualisation avec les associations grâce à un accompagnement méthodologique national et à la formation des agents de la fonction publique territoriale et des élus afin notamment de sécuriser les conventionnements pluriannuels sans recourir systématiquement à la commande publique.

9. Adapter les modalités d'instruction, de conventionnement et de financement à la diversité des modes de relations entre associations et collectivités territoriales afin que les procédures administratives reconnaissent pleinement la pluralité des fonctions démocratiques exercées par le monde associatif.

2.2 Une interprétation juridique qui fragilise durablement la relation de confiance

À cette difficulté de reconnaissance s'ajoute une incertitude juridique qui pèse directement sur les pratiques des collectivités.

En droit, la distinction entre la subvention et le marché public repose principalement sur l'initiative du projet. Le marché public répond à un besoin exprimé par la collectivité qui définit les prestations attendues et rémunère leur exécution en fonction d'un cahier des charges. La subvention, à l'inverse, accompagne une initiative conçue et portée par l'association même lorsqu'elle contribue à une politique publique. Elle doit être pensée comme un accompagnement de projet concerté au service de l'intérêt général.

La circulaire du Premier ministre Manuel Valls du 29 septembre 2015 reconnaît une différence fondamentale entre :

- une association qui propose un projet répondant à une initiative citoyenne et sollicitant un soutien public ;
- un opérateur répondant à une commande définie par une collectivité dans le cadre d'une prestation de service.

Cette distinction est essentielle : elle rappelle que l'association n'est pas uniquement un outil de mise en œuvre des politiques publiques, mais un acteur autonome porteur d'une capacité d'initiative.

Elle paraît claire dans les textes. Mais en pratique, elle est maniée avec prudence voire suspicion car l'existence de contreparties peut conduire à requalifier une subvention en marché public.

Cette posture produit aujourd'hui des effets qui dépassent largement la seule question du risque contentieux car, par précaution mais aussi par contrainte financière, de nombreuses collectivités privilégient désormais les appels à projets ou les marchés publics, y compris lorsque les initiatives sont véritablement portées par les associations.

A ce constat se rajoute l'imprévisibilité de la capacité financière des collectivités qui s'amenuise d'année en année. Le recours à la commande publique vise donc, non seulement à sécuriser juridiquement la dépense publique mais aussi à l'optimiser. Elle produit un effet paradoxal : en transformant progressivement les associations en exécutantes d'un cahier des charges élaboré par la collectivité, elle affaiblit leur capacité d'initiative et modifie profondément la nature du partenariat en mettant de côté le rôle principal que les associations doivent avoir dans notre démocratie.[11]

[11] Estelle Pereira, L'univers impitoyable de l'appel à projets, Le monde diplomatique juillet 2026 p. 22.

Le constat est sans appel, une partie de la perte d'autonomie dénoncée par le monde associatif résulte ainsi moins d'une volonté politique de reprise en main que d'un climat d'incertitude qui pousse les acteurs publics à privilégier les solutions les plus protectrices sur les plans juridique et financier.

La fragilité de l'interprétation du cadre contractuel nourrit donc une fragilité relationnelle car lorsque chacun agit d'abord pour prévenir un risque contentieux ou financier, la coopération laisse progressivement place à une logique de conformité administrative.

D'où l'impérieuse nécessité de repenser le récit de la confiance tout comme la capacité des organisations et collectivités d'entrer dans de véritables liens de coopération.

Les évolutions de la commande publique ont des effets sur la structuration associative et les relations associations-collectivités.

La commande publique comme outil et levier de développement pour les collectivités et les EPCI a connu de très fortes évolutions depuis les années 2000, notamment sous l'influence du droit communautaire (droit de la concurrence, marchés publics, concessions…). Ces pratiques se sont généralisées sur tous les territoires qu'ils soient urbains ou ruraux, dynamiques ou fragiles, avec des usages diversifiés et élargis à tous les secteurs d'activités par obligation, et un niveau de maîtrise inégal selon les capacités humaines et techniques des collectivités. Or, elles ont fortement impacté l'activité associative, sa structuration, son organisation et son fonctionnement avec des moyens, des ressources, des compétences à mettre en place. La commande publique a largement contribué à renforcer le mouvement de professionnalisation, questionner la place des bénévoles et aussi la dérive gestionnaire de certaines associations à des fins lucratives. Les élus locaux ont largement perçu ces changements d'une partie du monde associatif.

Si pour les associations, la question idéologique de s'intégrer et de participer au marché et à sa logique de concurrence s'est posée au début, c'est une approche pragmatique qui a prévalu par la suite pour poursuivre ou se développer par la gestion de services et consolider un modèle économique par de nouvelles sources de financement, permettant de financer l'animation et le soutien à la vie associative grâce à des activités économiques à finalité sociale.

Mais ces pratiques ont aussi modifié la nature des rapports entre élus et responsables associatifs. Les élus sont devenus commanditaires, les équipes associatives exécutantes dans des logiques de performance, de contrepartie ou de retour sur investissement (évaluation, mesure de l'impact social).

Les commandes publiques, en particulier sur les champs social, médico-social, socio-culturel ont connu d'importantes transformations dans leur objet, leur nature et leurs caractéristiques. Elles se sont déployées à des échelles territoriales plus larges (en suivant les recompositions territoriales notamment intercommunales et les transferts de compétences par exemple vers les régions), sur des volumes plus importants (plusieurs structures, services ou activités) avec des contenus quelquefois complexes mêlant des secteurs d'activité différents. Confrontées à ces évolutions, les associations locales, en particulier les plus petites, ont été fragilisées.

Des élus ont fait le choix d'écarter des acteurs historiques de proximité au profit de nouveaux acteurs extérieurs à leur territoire, avec des risques sur la pérennité des services, de l'engagement bénévole ou citoyen. Le facteur économique a souvent prévalu dans les choix. Les grands réseaux associatifs structurés ont aussi dû modifier leur organisation avec un changement d'échelle, des logiques de mutualisation, de recentralisation gestionnaire au détriment d'un dialogue territorial de

proximité. L'éloignement entre le lieu de service et le lieu de gestion et de décision a pu distendre les relations qui existaient entre élus communaux, maires, adjoints et les responsables associatifs. Les procédures de commande publique ont aussi pu contribuer à modifier la nature des interlocuteurs, techniciens des collectivités et des associations autour de dossiers, de demandes, de questions davantage techniques et financières que politiques ou stratégiques.

Préconisation :

10. Réaffirmer et clarifier au niveau national la doctrine relative à la distinction entre subvention et marché public.

2.3 La confiance se construit dans des espaces permanents de dialogue

Le cadre juridique est évidemment une condition nécessaire, mais il ne suffit pas à produire la confiance. Celle-ci relève avant tout d'un processus fondé sur la connaissance mutuelle, la stabilité des échanges et la capacité à traiter les désaccords avant qu'ils ne deviennent des conflits. Or, il ressort des réponses des élus sollicités par le HCVA une grande hétérogénéité de pratiques allant de relations bilatérales autour d'une convention à des lieux dédiés de discussion pour (commission d'attribution des subventions) ou avec les associations (conseil consultatif de la commune, comité de pilotage des dispositifs publics…).

Exemples d'attribution des subventions associant la société civile

Le pouvoir discrétionnaire des collectivités en matière d'attribution de subvention peut rendre leur attribution peu lisible pour les associations et les citoyens.

Pour pallier cette difficulté, des communes ou intercommunalités ont mis en place des comités avec des citoyens pour débattre de l'attribution des subventions aux associations. Ces comités émettent des avis sur les dossiers, et même si la décision finale revient aux élus, il est très rare que ceux-ci aillent à l'encontre de l'avis du comité. Ce modèle vise à réduire la conflictualité et à rendre le processus plus transparent et collaboratif.

C'est par exemple le cas à Rennes, la ville a créé des commissions mixtes associant élus, techniciens et acteurs de la société civile, ou à Grenoble, avec l'expérimentation d'un comité d'avis consultatif, dans le cadre de la mandature 2020-2026, qui se concentre sur le secteur de la culture.

Dans trois cantons de Lille ont été installés en 2022 des jurys de citoyens du département du Nord constitués d'élus, de personnes issues du monde associatif et d'habitants.

Les collectivités qui disposent d'instances régulières de concertation, de chartes, de référents clairement identifiés, de commissions ad hoc ou de rencontres régulières constatent une relation plus apaisée avec leur tissu associatif. Les difficultés sont discutées en amont, les évolutions budgétaires sont anticipées et les ajustements deviennent possibles sans remettre en cause le partenariat lui-même.

À l'inverse, lorsque ces espaces font défaut, chaque arbitrage financier, chaque changement de majorité ou chaque évolution réglementaire tend à se traduire par un nouveau rapport de force. Les échanges deviennent ponctuels, souvent concentrés autour des demandes de financement sans cadre permettant d'inscrire la relation dans la durée.

Cette instabilité fragilise autant les associations que les collectivités. Elle prive ces dernières d'un réseau d'acteurs capables d'accompagner efficacement la mise en œuvre des politiques publiques en matière de cohésion sociale, de transition écologique ou de développement local par exemple. Elle entretient surtout une relation fondée sur la négociation permanente plutôt que sur une confiance progressivement construite.

La confiance institutionnelle n'est jamais le produit de la seule bonne volonté des acteurs. Elle résulte d'un cadre explicite, stable et reconnu, dans lequel chacun connaît son rôle, ses marges d'autonomie et les règles qui gouvernent la coopération. Restaurer cette confiance suppose donc moins de multiplier les procédures que de clarifier les statuts, sécuriser les relations contractuelles et organiser des espaces permanents de dialogue.

Préconisation :

11. Généraliser les chartes d'engagements réciproques assorties d'instances de suivi effectives (de concertation et de contrôle de la mise en œuvre), afin d'inscrire le dialogue entre collectivités et associations dans une logique de confiance plutôt que d'intention.

2.4 Une meilleure connaissance réciproque gage d'une meilleure relation.

Pour travailler ensemble il est nécessaire de mieux se connaître. La volonté de comprendre qui est l'interlocuteur, quelles sont ses contraintes, ses spécificités, témoigne d'une volonté d'ouverture nécessaire au dialogue.

Nous le voyons chaque jour, les collectivités territoriales et particulièrement les communes, sont les premiers interlocuteurs des associations.

Cependant, les élus comme les personnels de la fonction publique territoriale n'ont pas toujours une parfaite connaissance du monde associatif, de sa diversité, de ses règles de fonctionnement, des difficultés auxquelles les associations doivent faire face, les aléas financiers, mais également la richesse mais aussi la fragilité du bénévolat …

Ces situations sont différentes selon la taille des associations mais aussi de la collectivité.

Cette meilleure connaissance doit aussi être partagée, les responsables associatifs doivent comprendre les contraintes des élus, la gestion d'un budget, les attentes parfois contradictoires des administrés…

Ces rapides constats encouragent à proposer le développement d'une « culture réciproque ».

Pour les équipes municipales et leurs agents territoriaux, des sensibilisations, des outils tels que les observatoires locaux de la vie associative[12] mis en place par le Réseau national des maisons

[12] https://www.rnma.fr/actions/observatoires-locaux-vie-associative/

d'associations (RNMA), permettent le développement d'une culture commune grâce à ces outils d'observation.

En réponse, il importe que les responsables associatifs, élus, bénévoles et salariés aient une bonne connaissance du fonctionnement d'une commune, des règles budgétaires qui s'imposent à elle, des contraintes juridiques…

Il est vrai que dans certains cas, les élus sont d'anciens responsables associatifs ou y exercent encore quelques engagements, cependant les situations sont diverses et plus la collectivité a une taille importante, plus la connaissance peut être moins précise.

Cette connaissance qui pourrait être qualifiée d'acculturation va de pair avec une formation des élus ainsi que des personnels administratifs des collectivités qui doit être continue.

Il serait pertinent que les modules de ces formations soient en partie élaborés par les acteurs associatifs eux-mêmes tel que Le Mouvement associatif en lien avec les organismes de formation des personnels de la fonction publique territoriale (CNFPT et INET).

Préconisation :

12. Intégrer aux formations proposées par l'INET et le CNFPT des modules de formation relatifs aux associations co-construits avec les acteurs associatifs.

III. Comment mieux associer les associations à la politique de développement local, de développement durable, et d'accès au logement ? Comment identifier besoins et solutions avec les citoyens ?

3.1 Une politique de vie associative gage d'une vision générale et partenariale de la relation

Une politique de la vie associative, lorsqu'elle est mise en œuvre par les pouvoirs publics locaux en impliquant les associations et les autres acteurs de terrain, présente de multiples avantages corroborés par les auditions menées par le HCVA.

Qu'est-ce que la politique de vie associative d'une personne publique ?

La politique de vie associative d'une collectivité territoriale (commune, intercommunalité, département ou région) comprend l'ensemble des actions et dispositifs mis en œuvre pour accompagner les associations présentes sur le territoire et structurer les relations qu'elle entretient avec elles. Fondamentale pour le développement local, elle constitue également un vecteur de démocratie participative.

Elle repose sur différents outils :

- le soutien matériel ou financier : subventions annuelles ou pluriannuelles, conventions d'objectifs, mise à disposition de locaux, de matériels ou plus exceptionnellement de moyens humains ;

- la concertation organisée avec des instances pérennes de dialogue et de suivi propres à permettre la participation des associations du territoire à la conception et la mise en œuvre des politiques publiques.

La reconnaissance de leur rôle et de leur impact positif sur la vie du territoire est primordiale pour le dynamisme et la sincérité de la politique associative.

Cette politique doit reposer sur la reconnaissance du rôle des associations comme acteurs essentiels aptes à identifier et répondre aux besoins des habitants, porteurs de développement local et de cohésion sociale. Considérées comme des partenaires de l'action publique, les associations par leur action peuvent devenir complémentaires des politiques publiques locales.

Le partage de pouvoir avec la société civile renforce la légitimité et l'efficacité des politiques de développement local et assure souvent leur réussite. Il apporte aux autorités locales une expertise précieuse des besoins à satisfaire et des moyens à mettre en œuvre. De surcroit, dans le champ de la culture, le sport ou l'environnement, l'apport va bien au-delà de l'expertise : il s'agit de « faire » tout simplement, quand bien souvent la collectivité n'a pas les moyens. Les moyens humains et financiers, souvent très faibles, notamment dans les petites communes se trouvent ainsi

démultipliés. Il s'agit, dans ce cas précis, pour les collectivités de laisser faire la société civile et d'accompagner, avec des moyens, au service du territoire. La contribution et l'expertise de la société civile sont des leviers de création de valeur partagée.

Ce n'est pas un hasard si la plupart des communes rurales ont recours aux associations pour co-construire une politique locale au service de l'intérêt général ; les communes de plus grande taille le font aussi, mais dans de plus faibles proportions. Au total, faire contribuer les associations à la politique de développement local est un gage de succès dont un certain nombre d'élus perçoit l'intérêt politique. Elle nécessite au préalable d'établir une relation de confiance réciproque entre les pouvoirs publics et les associations, corps intermédiaires qui structurent la parole des citoyens.

Préconisation :

13. Sensibiliser les collectivités territoriales au bénéfice d'avoir une politique de vie associative et les inciter à en avoir une.

3.2 Les diagnostics partagés, l'analyse des besoins

Il existe en France de multiples exemples de politique locale de vie associative et de bonnes pratiques quant à leurs moyens de mise en œuvre. Ces exemples illustrent les modalités de dialogue utilisées par les autorités locales pour partager avec les associations un diagnostic sur les besoins et les enjeux et élaborer une stratégie commune ; ils témoignent également du rôle que peuvent jouer des instances de concertation et le poids des engagements réciproques. Les exemples mentionnés lors des auditions montrent une grande variété d'approche. Sans exhaustivité[13], on peut citer la « Collective » de Marseille (voir encadré) ; la mise en place du conseil consultatif de la vie associative de Villeurbanne, instance permanente de concertation et de dialogue ; la signature de chartes des engagements réciproques qui consolident les relations entre une collectivité et les associations (Ville de Paris en 2019, Rennes en 2006 actualisée en 2022), l'enquête citoyenne de Durtal en Maine et Loire pour définir des actions opérationnelles pour le développement local ; la co-construction d'une feuille de route à Angers pilotée par l'Agence de développement économique d'Angers Loire Atlantique.

[13] La plupart de ces exemples sont notamment cités dans le KIT MunicipalESS 2026, « Faire vivre la participation et la co-construction », RTES.

La « Collective », une alliance stratégique territoriale à Marseille

La « Collective » est une initiative lancée par la ville de Marseille en 2024. Son objectif est de mobiliser les acteurs engagés du territoire et de les associer à la politique de développement local dans l'intérêt général. Concrètement la « Collective » crée les conditions pour que ces acteurs identifient, avec le support de la ville de Marseille, des besoins sociaux et sociétaux à satisfaire et construisent ensemble des solutions innovantes. Cette démarche fondée sur la coopération et la participation citoyenne contribue à établir les relations de confiance indispensables à toute forme de partenariat entre les autorités locales et les acteurs privés. Jusqu'à présent, trois défis prioritaires ont été identifiés : la lutte contre l'isolement des seniors, l'accès à l'alimentation durable, et la mise à l'abri des femmes vulnérables. La « Collective » permet aux autorités locales de bénéficier de la connaissance du terrain des porteurs de projets, mais aussi des compétences et pratiques professionnelles du monde privé avec leurs moyens financiers. Les conditions de succès pour les projets territoriaux de développement s'en trouvent renforcées.

Pour le HCVA, les chartes d'engagements réciproques sont également des outils prometteurs pour pérenniser des relations de confiance entre autorités publiques et associations. Si elles s'établissent en général comme point d'aboutissement de l'implication des associations dans la politique de développement local, un projet de charte, nonobstant son aboutissement permet déjà de réunir tous les acteurs autour de la table et d'engager le dialogue. Actuellement, il n'en existe pas de recensement précis. Mais, il ressort des auditions et questionnaires qu'elles semblent sous exploitées. Le RTES souligne leur importance mais constate une mise en œuvre qui reste marginale et appelle de ses vœux qu'un nouveau souffle soit donné au dispositif. Il serait pertinent que soit mis en place un observatoire des chartes d'engagements réciproques afin de les dénombrer, d'en préciser les spécificités et leurs impacts[14].

Préconisations :

14. Susciter l'intérêt pour les collectivités territoriales et les associations à signer des chartes d'engagements réciproques en établissant un inventaire des bonnes pratiques et de leurs apports

15. Relancer la dynamique de la Charte d'engagements réciproques de 2014, en l'adaptant le cas échéant.

16. Créer un observatoire des chartes d'engagements réciproques.

En 2019 le secrétaire d'Etat en charge de la vie associative, Gabriel Attal, confiait à Cathy Racon Bouzon, députée des Bouches du Rhône et à Charles-Benoit Heidsieck, président du Rameau, une mission sur les alliances stratégiques entre associations, entreprises et collectivités territoriales.

[14] Le RTES lors de son audition a indiqué l'utilité d'une telle démarche qu'il pourrait d'ailleurs entreprendre.

Dans la lettre de mission le secrétaire d'Etat précisait : « je suis convaincu de la nécessité de créer des espaces de dialogue pour confronter les points de vue et ouvrir la voie à de futures coopérations nationales et territoriales entre ces acteurs aux identités et activités différentes mais complémentaires ».

Cette mission s'appuyant sur des travaux antérieurs conduits par Le Rameau, a présenté ses propositions en mai 2020.

Un des premiers constats portait sur l'importance pour les maires, comme pour les citoyens, d'un travail collectif, particulièrement à la suite de la crise sanitaire que la société venait de traverser.

Les 22 propositions élaborées par les auteurs de la mission, reposent sur le pouvoir d'agir et la nécessité du « devoir d'alliance » pour répondre aux défis et contribuer à l'intérêt général.

Aujourd'hui, 6 ans après cette mission et dans le cadre de ce rapport, ce « devoir d'alliance » doit toujours être au cœur des relations entre associations et collectivités territoriales il est constitutif d'une relation de confiance dont la mise en œuvre sert l'ensemble de la population.

Un des modes de concrétisation proposé par la mission s'est traduit par une proposition de loi portée par Cathy Racon Bouzon, déposée en 2021[15].

Dans l'exposé des motifs la proposition de loi indique *« …depuis une décennie, de nouvelles formes de partenariats entre personnes morales de droits public et privé se développent. Elles se distinguent du fait que leur objectif n'est pas prioritairement de répondre aux besoins des acteurs impliqués, mais d'agir ensemble au service de l'intérêt général »*. L'objectif du texte est de permettre l'alliance de différents acteurs privés lucratifs ou non-lucratifs, d'acteurs publics et d'expérimenter des formes d'alliances dans un cadre juridique sûr.

Cette proposition met en avant les partenariats multiparties et par ses dispositifs devrait permettre de sécuriser les expérimentations de cette nature. En effet, les auteurs du texte soulignent les difficultés de mise en œuvre des alliances dans un contexte juridiquement mal sécurisé. « Si les travaux de la mission ont démontré la nécessité d'accélérer les alliances innovantes au service de l'intérêt général pour répondre efficacement à un besoin du territoire par des solutions concrètes, ils ont aussi mis en évidence les carences de la législation qui rend difficile la collaboration entre acteurs privés et publics, soumis à des législations et réglementations différentes, pour innover ensemble ».

Aussi, cette proposition de loi pourrait être reprise, pour faire connaître ce mode de co-construction et ainsi répondre aux craintes de certains acteurs tout en permettant un vrai travail en commun sur les territoires.

Préconisation :

17. Continuer à porter la proposition de loi relative au développement de l'engagement collectif et des alliances innovantes au service de l'intérêt général sur les territoires pour une société durable.

[15] PROPOSITION DE LOI n° 3849 relative au développement de l'engagement collectif et des alliances innovantes au service de l'intérêt général sur les territoires pour une société durable.

Il apparaît dans toute cette variété de bonnes pratiques des points communs quant aux différentes phases à mettre en place afin de créer progressivement des relations pérennes de coopération et d'aboutir à une implication opérationnelle des associations dans la politique de développement local. D'abord la nécessité de créer les conditions d'une relation de confiance comme préalable à toute initiative. Un processus de concertation et de création d'une relation partenariale est toujours mis en place dans l'objectif d'assurer une compréhension réciproque des besoins et une vision partagée des enjeux locaux. S'accorder sur un diagnostic partagé est un bon moyen de développer une connaissance réciproque, de repérer les acteurs potentiels, leur expertise et leurs moyens. Cette phase préalable de diagnostic partagé permet d'identifier des priorités et les ressources à mettre en œuvre. Après validation entre parties prenantes, le suivi des actions peut s'organiser ; il nécessite de la part de l'administration locale une capacité à structurer et à mettre en réseau les acteurs dont les associations et à les accompagner dans leurs initiatives. Souvent, ces coopérations sont labelisées au travers de plateformes, qui jouent un rôle important de communication et de reconnaissance.

- Des exemples mentionnés au point 3.2, il est possible d'esquisser des conditions de succès :

i) La première est la volonté politique forte et pérenne des élus locaux d'impliquer les associations et de reconnaître leur apport à la politique de développement local. Même si beaucoup d'élus locaux comprennent leur intérêt politique à le faire, certains restent sourds à cette approche et parfois détricotent même ce que les élus précédents avaient mis en place sans tenir compte de l'intérêt général. Les auditions ont d'ailleurs montré une dérive négative et une réticence accrue des élus à associer les associations ou au moins une tendance à considérer les associations uniquement comme des prestataires de services.

ii) Cette volonté politique quand elle existe doit s'appuyer sur une capacité technique des structures administratives locales, c'est-à-dire une capacité à accompagner et à piloter sous délégation de pouvoir, les actions décidées.

iii) Pour répondre à la sollicitation politique, les associations doivent disposer de moyens suffisants de mobilisation, qu'ils soient humains et intellectuels, pour être une véritable force d'initiative.

iv) La présence d'un tiers facilitateur ou d'une structure permanente d'accompagnement fluidifie les relations et stimule de façon continue l'identification d'initiatives. Concrètement cela peut être une personne de l'administration locale dédiée à l'animation du partenariat avec les associations comme dans le cas de la « Collective », ou l'existence d'une Agence de la participation citoyenne comme à Mulhouse (voir encadré). C'est un facteur important d'efficacité et de coordination ainsi qu'un atout pour la recherche de partenariats complémentaires ; dans le cas de la « Collective », des accords passés avec la Banque des territoires, et la Fondation « La France s'engage » apportent des soutiens financiers particulièrement appréciables dans la période actuelle de contraintes budgétaires.

L'Agence de la participation citoyenne de Mulhouse

L'Agence de la participation citoyenne créée en 2015 a pour mission de mettre en œuvre le programme de démocratie participative de la ville de Mulhouse. Pour ce faire, elle accompagne les démarches participatives des services de la ville ainsi que les initiatives citoyennes et assure le lien entre la société civile et la collectivité communale. Elle anime une plateforme « Mulhouse, c'est à vous ». Elle est constituée de 15 membres, 8 élus locaux et 7 représentants de la société civile dont 1 issu du monde associatif.

3.3 Les freins réels ou supposés

Des freins peuvent apparaître très en amont de tout processus d'implication des associations. C'est évidemment le cas lorsqu'il n'existe aucune volonté politique de la part des élus locaux de mettre en place une politique associative ou pire encore lorsque ceux-ci considèrent les associations comme représentant un contre-pouvoir sans légitimité car sans mandat électif et indépendant des orientations politiques locales. Dans ce cas d'espèce, la répartition des compétences entre les collectivités territoriales prévue par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe, peut-être une justification aisée : la vie associative ne fait pas partie des compétences réparties entre les différents niveaux de collectivités en tant que telles. De plus, certaines thématiques telles que la culture, l'éducation populaire ou le sport ne sont pas des compétences obligatoires mais partagées.

Nonobstant ces cas particuliers, la loi NOTRe a eu clairement un impact sur les relations entre les collectivités territoriales et les associations.

La disparition de la clause de compétence générale des régions et des départements[16] a eu pour conséquence qu'une association ne peut solliciter une région ou un département que si son objet entre soit dans une des compétences dont la collectivité est titulaire, soit dans une des compétences partagées.

Concernant ces dernières, elles permettent des contacts avec plusieurs collectivités voire des financements portés par plusieurs niveaux de collectivités mais au prix d'une coordination accrue via des conventions ou des contrats de partenariat multipartites, source de complexité supplémentaire : les associations doivent identifier sans ambiguïté quel niveau de collectivité territoriale est compétent.

[16] Les régions et les départements pouvaient intervenir sur tout sujet d'intérêt local dès lors qu'un intérêt public le justifiait. Ces collectivités doivent désormais justifier leur action par un rattachement à une compétence légalement définie.

Préconisations :

18. Permettre une meilleure identification des compétences de chaque niveau de collectivité territoriale.

19. Favoriser la mise en œuvre des compétences partagées en incitant fortement les collectivités à se concerter.

Un autre frein s'est développé sournoisement ces dernières décennies ; il résulte du choix des autorités locales de recourir à la commande publique et à l'appel à projets compétitif plutôt qu'à la subvention ou à d'autres modes de contractualisation. Or la logique de la co-construction d'initiatives avec les associations n'est pas compatible avec un financement public sous la forme d'appels à projets puisque, dans ce cas, les priorités sont fixées unilatéralement par les autorités publiques. Ce frein a été largement documenté[17]. La commande publique en imposant unilatéralement des objectifs prioritaires risque en effet de s'écarter voire d'ignorer des projets potentiels portés par les associations. Elle limite ainsi leur faculté d'initiative et de propositions et les détourne de leur objectif social en les amenant à renoncer à des projets répondant à une réalité de terrain. Pour le HCVA, il apparaît essentiel d'inverser la tendance actuelle et de réduire l'importance prise par la commande publique dans le financement des projets associatifs. La circulaire Valls de septembre 2015 avait notamment pour objectif de dissuader les pouvoirs publics de recourir de manière abusive aux marchés publics. Elle n'a atteint que partiellement son objectif alors même qu'elle comporte, avec la loi relative à l'économie sociale et solidaire précitée de 2014 qu'elle éclaire, des éléments de définition et de stabilisation du recours à la subvention (cf. partie 1). Les raisons de cette insuffisance devraient être éclaircies et corrigées afin d'en améliorer l'efficacité.

Préconisation :

20. Identifier les freins à l'utilisation des concepts de la circulaire Valls et les corriger.

Même dans le cas où le processus de co-construction est engagé dans toute sa logique et sa temporalité, des freins sont souvent dus au comportement des personnels de la fonction publique territoriale. En effet, les équipes qui conseillent les élus préconisent souvent une lecture très voire trop prudente, voire limitative des contraintes réglementaires. En illustration, les autorités locales hésitent à avoir recours aux subventions et privilégient la commande publique. Or, cette solution, souvent au détriment des associations, résulte d'une volonté de sécurisation juridique non justifiée au regard de la circulaire Valls. De telles situations résultent également parfois d'une surinterprétation du corpus juridique de l'Union européenne, en matière de marchés publics ou d'aides d'Etat, par exemple.

[17] Voir en particulier le rapport du CESE « Renforcer le financement des associations : une urgence démocratique », 3 juin 2024.

Les auditions ont enfin fait valoir l'importance de l'expérimentation. L'innovation sociale a besoin de souplesse quant aux résultats obtenus, or trop souvent l'incertitude sur les impacts réels prévus freinent ou pire empêchent la mise en place de projets innovants. L'avantage des projets en expérimentation tient à ce que les obligations imposées aux associations ne portent que sur les moyens et pas sur les résultats. La stratégie nationale pour l'ESS propose de renforcer le droit à l'expérimentation[18] et ainsi de permettre aux collectivités locales de déroger temporairement à certaines dispositions législatives ou réglementaires pour tester des politiques publiques innovantes.

Préconisations :

21. Former les élus et les agents de la fonction publique territoriale aux diverses modalités de financement de projets associatifs.

22. Renforcer le droit à l'expérimentation pour les collectivités territoriales.

[18] Ce droit à l'expérimentation est inscrit dans l'article 72 alinéa 4 de la Constitution depuis 2003.

IV. Les enjeux démocratiques : associations, collectivités territoriales et engagement citoyen

Les relations entre collectivités territoriales et associations ne peuvent être réduites à une relation financière, administrative ou contractuelle. Elles interrogent plus largement la capacité des territoires à faire vivre une démocratie de proximité, à permettre aux citoyens de prendre part aux transformations de leur territoire et à construire collectivement des réponses adaptées aux évolutions sociales, environnementales et économiques dans un cadre de confiance.

4.1 Reconnaître les associations comme des partenaires démocratiques de l'intérêt général

Valoriser l'engagement

Il est souvent évoqué depuis quelques temps un désengagement politique et démocratique des citoyens, une fragmentation de la société et un repli individualiste. Mais dans ses travaux, Marie Gariazzo[19] constate qu'il s'agit plutôt d'un déplacement de la politique vers le quotidien avec l'émergence notamment de nouvelles formes d'engagement. Au moment où les grandes structures (syndicats, religions, réseaux associatifs nationaux) peinent parfois à intéresser, six français sur dix veulent s'engager localement.

Il est donc indispensable de préserver des espaces collectifs où peut s'épanouir le vivre ensemble. Et pour répondre à l'aspiration de la population, il est essentiel que ces lieux se développent localement. Les territoires ont donc besoin d'acteurs et de lieux qui rassemblent et permettent le faire ensemble et la création de valeur collective.

A l'aune de l'actualité, force est de constater que nombreuses sont les actions de nos concitoyens qui relèvent de l'envie d'agir, de contribuer à la dynamique de leur territoire (en réponse aux crises sociales, climatiques, mondiales…). Dans le même temps, est documentée une attente forte en matière de services de proximité (notamment dans le secteur du CARE).

Il est également constaté qu'une augmentation du temps passé devant les écrans favorise l'inscription du temps libre dans une logique marchande. Dans leur article publié par la Fondation Jean Jaurès, Marius Bertolucci, Julien Gobin et Paul Klotz[20] s'interrogent sur : « Dans ces conditions, que faire pour promouvoir un temps libre véritablement émancipateur ? ». Une solution semble être que l'échelon local, dont les élus possèdent une légitimité démocratique, forte du fait de leur proximité avec les habitants et leur connaissance des lieux de vie et des acteurs locaux, investisse la question. Pour ce faire la coopération avec et la coordination des acteurs locaux, et en particulier les acteurs associatifs, semble indispensable à la construction de temps et d'espaces où le désir d'engagement de la société civile peut pleinement s'exprimer.

[19] Marie Garrazzo, « Le grand contournement. Quand la société reprend la main », Fondation Jean Jaurès, juin 2026.

[20] Marius Bertolucci, Julien Gobin, Paul Klotz, « Penser global et agir municipal : pour une politique municipale du temps libre », Fondation Jean Jaurès, mars 2026.

La mobilisation des citoyens est d'autant plus efficace qu'elle est encadrée par des associations, organisées et qu'elle s'appuie sur l'expérience de ces dernières.

Chaque territoire est ainsi appelé à trouver les meilleures réponses aux réalités d'un monde changeant en proie à des crises nouvelles. Dans ce contexte, les associations peuvent apporter une contribution majeure, pour renforcer la robustesse des territoires, en favorisant notamment la diversité des acteurs et les coopérations entre eux et en développant la capacité à faire aux côtés des pouvoirs publics.

Les associations espaces de démocratie

Les associations occupent une place singulière dans cet écosystème démocratique. Elles constituent des espaces structurés d'engagement, de participation citoyenne et de solidarité. Elles permettent aux habitants de se réunir, d'agir collectivement et de contribuer directement aux réponses apportées aux enjeux de leur territoire.

À ce titre, elles représentent de véritables espaces d'apprentissage et d'exercice de la citoyenneté. En leur sein, des personnes s'organisent, débattent, prennent des responsabilités et développent une capacité collective d'action. Elles contribuent ainsi à faire vivre une démocratie qui ne se limite pas aux temps électoraux, mais qui se construit au quotidien.

Par leur présence auprès des populations, les associations jouent également un rôle essentiel de veille sociale et démocratique : elles identifient des besoins émergents, repèrent des fragilités, donnent à voir des réalités parfois invisibilisées et alertent les pouvoirs publics.

Cette capacité d'écoute, d'initiative et d'expérimentation constitue une richesse majeure pour les collectivités territoriales. La relation entre collectivités et associations doit ainsi être appréhendée dans une logique de réciprocité. Les collectivités ont besoin des associations pour mieux comprendre leur territoire, prendre en compte les réalités vécues par les habitants et construire des politiques publiques adaptées. Les associations ont besoin des collectivités pour inscrire leurs initiatives dans une dynamique territoriale, bénéficier d'un environnement favorable et amplifier leur contribution à l'intérêt général.

Comme le soulignent les travaux de l'INJEP[21], cette réciprocité invite à dépasser une approche uniquement descendante de la relation pour reconnaître la contribution spécifique de chacun des acteurs. « Caractériser les formes que peut prendre la réciprocité est à la fois une question de recherche et un enjeu stratégique pour les associations. ».

La reconnaissance institutionnelle d'un partenariat spécifique

La reconnaissance du rôle particulier des associations dans l'action publique s'inscrit dans plusieurs textes structurants.

La Charte des engagements réciproques, signée en 2001 puis renouvelée en 2014 en y associant les collectivités territoriales, affirme que les relations entre pouvoirs publics et associations doivent être fondées sur des principes de confiance, de respect mutuel et de dialogue. Ce texte définit les

[21] G. Trasciani, J. Maisonnasse, F. Petrella, « Faire face aux difficultés de financement dans les associations artistiques et culturelles. Quelles stratégies d'hybridation des ressources ? », Paris, INJEP 2024-19, Décembre 2024.

conditions d'un partenariat renouvelé entre associations, État et collectivités locales et encourage les démarches de co-construction.

Pour le Mouvement associatif : « La signature d'une charte s'avère bénéfique pour les pouvoirs publics comme pour les associations du territoire. »

Intérêt pour les acteurs publics :

- une légitimité démocratique plus grande des politiques publiques grâce à une concertation approfondie avec les associations ;

- une action publique de meilleure qualité, plus créative car fondée sur l'expertise citoyenne ;

- plus de transparence et de lisibilité dans les relations financières avec les associations ;

- un lien renforcé et de confiance avec le territoire et sa population ;

- une approche plus cohérente de la vie associative entre les différents services d'une collectivité ou entre les services de l'État.

Intérêt pour les associations :

- une reconnaissance de la contribution des associations à l'intérêt général et aux politiques publiques ;

- une prise en compte de l'expertise citoyenne des associations ;

- des élus et agents de collectivités sensibilisés aux spécificités du monde associatif ;

- des relations partenariales durables avec les pouvoirs publics, limitant les effets de concurrence inter associative ;

- un dialogue régulier et organisé sur des bases représentatives avec les pouvoirs publics.

Cette charte reconnaît la spécificité du fait associatif et encourage des relations fondées sur la coopération plutôt que sur une simple relation de financement.

Cette reconnaissance traduit une conviction essentielle : les associations ne sont pas uniquement des acteurs auxquels les pouvoirs publics peuvent confier certaines missions. Elles sont aussi des espaces où les citoyens s'organisent, expriment des besoins, développent des initiatives et contribuent à la construction de l'intérêt général.

Dans le prolongement de la Charte des engagements réciproques renouvelée en 2014, la circulaire du Premier ministre Manuel Valls du 29 septembre 2015 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations marque une étape importante. Elle rappelle que les associations constituent des partenaires essentiels des politiques publiques et précise les conditions dans lesquelles les pouvoirs publics peuvent soutenir les initiatives associatives, notamment par le recours à la subvention (cf. partie I).

Dans les années 2000-2015, les relations entre associations et pouvoirs publics se sont progressivement transformées.

Historiquement, les associations étaient considérées comme des acteurs d'intérêt général, capables d'identifier des besoins sociaux, d'innover et de construire des réponses avec les habitants.

Mais plusieurs évolutions ont fragilisé cette relation :

- montée des marchés publics dans le financement de l'action sociale ;
- logique de prestation : l'association devient parfois un simple opérateur exécutant une politique définie par la collectivité ;
- incertitudes juridiques autour des subventions (notamment liées au droit européen des aides d'État) ;
- sentiment du monde associatif de perdre son autonomie et sa capacité d'initiative.

La circulaire intervient donc pour réaffirmer une idée forte : une association n'est pas seulement un prestataire de services ; elle est un partenaire qui contribue à construire l'intérêt général.

Elle s'inscrit dans la continuité de la Charte des engagements réciproques, signée le 14 février 2014 entre l'État, les collectivités territoriales et les associations.

La circulaire rappelle que les associations occupent une place essentielle dans la société :

- elles créent du lien social ;
- elles favorisent la participation citoyenne ;
- elles expérimentent de nouvelles réponses ;
- elles mobilisent des bénévoles ;
- elles contribuent au renouvellement démocratique.

L'État reconnaît donc que l'association apporte quelque chose que l'administration ou le marché ne peuvent pas produire seuls : une capacité d'engagement citoyen.

La circulaire encourage donc :

- le dialogue régulier ;
- les espaces de concertation ;
- la reconnaissance de l'expertise associative ;
- la participation des associations à la définition des politiques publiques.

Cette circulaire marque une étape importante dans la reconnaissance d'une relation partenariale entre institutions publiques et monde associatif. Elle affirme que les associations ne doivent pas être appréhendées comme de simples prestataires de services exécutant des politiques définies par les pouvoirs publics, mais comme des partenaires contribuant à leur conception, leur mise en œuvre et leur évaluation.

Cette évolution traduit un changement profond de paradigme : il ne s'agit plus seulement de faire pour les citoyens, mais de construire avec eux. La circulaire invite ainsi les pouvoirs publics à développer une logique de confiance, de dialogue et de co-construction avec les acteurs associatifs. Elle réaffirme notamment la légitimité de la subvention comme outil permettant de soutenir des

projets d'intérêt général portés par les associations, en reconnaissant leur capacité d'initiative et leur autonomie.

Cette approche revêt une dimension démocratique essentielle. Les associations constituent en effet des espaces privilégiés d'expression citoyenne, de participation et de création de liens sociaux. Elles permettent à des personnes de s'engager collectivement, de faire entendre des réalités parfois invisibilisées et de contribuer directement aux réponses apportées aux enjeux sociaux, environnementaux ou territoriaux. À travers le bénévolat, elles offrent également des espaces d'apprentissage de la citoyenneté et de l'action collective.

Dans cette perspective, la vitalité associative représente un indicateur de la santé démocratique d'un territoire. Les associations jouent un rôle d'interface entre les habitants et les institutions : elles font remonter les besoins du terrain, facilitent la participation des personnes concernées et contribuent à rapprocher les politiques publiques des réalités vécues. Elles sont ainsi des « fabriques de citoyenneté », au même titre qu'elles sont des acteurs de solidarité.

Cependant, cette ambition partenariale basée sur la confiance demeure un équilibre fragile. Malgré les avancées portées par la circulaire Valls, les relations entre associations et pouvoirs publics restent parfois marquées par une logique de contractualisation descendante, d'appels à projets courts ou de financements orientés vers des objectifs quantitatifs. Ces pratiques peuvent réduire la capacité d'innovation associative et fragiliser l'autonomie des acteurs de terrain. Le défi actuel consiste donc à faire vivre concrètement cette relation de confiance, en reconnaissant davantage la contribution sociale, démocratique et citoyenne des associations au-delà des seules actions qu'elles réalisent.

Dans un contexte de défiance croissante envers les institutions et d'affaiblissement des formes traditionnelles de participation politique, les associations apparaissent ainsi comme des acteurs essentiels du renouvellement démocratique. Soutenir leur développement, favoriser l'engagement bénévole et renforcer les coopérations entre collectivités et associations ne relèvent pas uniquement d'une politique de soutien au secteur associatif : il s'agit d'un enjeu de cohésion sociale et de démocratie.

4.2 Les associations, forces d'initiative et d'innovation sociale

Des acteurs capables d'anticiper les besoins des territoires

Les associations sont souvent au contact direct des réalités vécues par les habitants. Cette proximité leur permet d'identifier rapidement les évolutions sociales et de proposer des réponses adaptées.

Elles jouent ainsi un rôle de vigie territoriale. Cette fonction constitue une dimension essentielle de leur contribution démocratique : elle permet de rendre visibles des situations parfois éloignées des dispositifs institutionnels classiques et de faire remonter la parole des personnes concernées.

Les épisodes récents de canicule, de grand froid ou de crise sanitaire illustrent cette capacité.

Dans ces situations, les associations ont souvent été en capacité :

- d'aller vers les personnes isolées ;
- d'identifier les publics invisibles ;
- d'adapter leurs modalités d'intervention ;
- de mobiliser rapidement des bénévoles ;

- d'inventer des réponses de proximité.

Ces initiatives montrent que l'innovation sociale ne vient pas uniquement des institutions. Elle peut émerger directement des acteurs de terrain.

L'enjeu pour les collectivités territoriales consiste donc moins à concevoir seules les réponses qu'à créer les conditions permettant aux initiatives citoyennes et associatives d'être reconnues, accompagnées et, lorsque cela est pertinent, intégrées dans les stratégies territoriales.

L'exemple de la « Collective - Faire Marseille ensemble »

L'audition de Cathy Racon-Bouzon sur la démarche « La Collective - Faire Marseille ensemble » illustre cette évolution vers de nouvelles formes de coopération territoriale.

« La Collective est une démarche innovante de coopération territoriale initiée par la ville de Marseille fin 2024. Son objectif est de mobiliser des acteurs engagés du territoire au service de l'intérêt général, associations, entreprises, institutions, et de répondre ensemble aux grands défis sociaux et sociétaux »[22].

Cette démarche repose sur une conviction : face à la complexité des défis actuels, aucun acteur ne peut agir seul.

La « Collective » agit comme un ensemblier territorial : elle met en réseau les acteurs publics, associatifs, économiques et de l'économie sociale et solidaire afin de faire émerger des solutions nouvelles. Cette approche s'inscrit dans l'esprit du 17e Objectif de développement durable des Nations unies, qui encourage les partenariats entre institutions publiques et société civile.

Elle repose sur trois principes :

- partager les diagnostics ;
- construire collectivement les solutions ;
- évaluer ensemble les impacts.

Cette démarche montre que les collectivités peuvent jouer un rôle majeur non seulement de financeur ou de régulateur, mais aussi de facilitateur des coopérations.

4.3 Le bénévolat associatif : une force citoyenne et d'apprentissage démocratique

La capacité des associations à agir repose largement sur une richesse singulière : l'engagement bénévole.

Les bénévoles sont des citoyens engagés dans leur territoire. Ils constituent une force collective considérable, capable de créer du lien social, de développer des solidarités et de répondre rapidement aux besoins émergents.

À travers leurs bénévoles, les associations constituent une véritable caisse de résonance citoyenne pour les collectivités.

[22] Cathy Racon-Bouzon, Wilfried Meynet, « La Collective, une alliance stratégique territoriale à la mode marseillaise », Juris Associations n°733, 15 février 2026, p19.

Elles permettent notamment :

- de mieux comprendre les réalités vécues par les habitants ;
- d'identifier les besoins qui ne remontent pas toujours par les dispositifs institutionnels ;
- de favoriser la participation des citoyens ;
- de renforcer la confiance entre habitants et institutions.

Cependant, cet engagement ne doit pas être considéré comme une ressource spontanée.

La mobilisation bénévole nécessite une véritable expertise associative.

Accueillir, accompagner et fidéliser des bénévoles suppose de :

- comprendre les motivations individuelles ;
- proposer des missions adaptées ;
- former les personnes engagées ;
- animer des collectifs ;
- accompagner les évolutions des attentes citoyennes ;
- gérer les tensions ou les situations de crise.

La gestion du bénévolat constitue ainsi une fonction stratégique des associations.

Reconnaître cette réalité revient à reconnaître que les associations ne mobilisent pas seulement des personnes : elles construisent et entretiennent des communautés citoyennes.

4.4 Une démocratie territoriale fondée sur la complémentarité des expertises

Une relation d'interdépendance

Les auditions du HCVA montrent que la relation ne peut être pensée comme une simple relation de soutien.

Elle repose sur une complémentarité des expertises.

Les collectivités apportent :

- une vision globale du territoire ;
- une capacité de coordination ;
- des ressources permettant de consolider les initiatives ;
- une capacité à inscrire les projets dans des politiques publiques.

Les associations apportent :

- une connaissance fine des habitants ;
- une capacité d'innovation ;

- une proximité avec les personnes concernées ;
- une mobilisation citoyenne.

Cette complémentarité est particulièrement importante face aux défis complexes : vieillissement, précarité, transition écologique, isolement, accès aux droits.

4.5 Construire une culture commune du « faire ensemble »

La connaissance mutuelle comme préalable à la confiance

L'audition du Réseau national des maisons des associations (RNMA) souligne une difficulté majeure : collectivités et associations ont parfois une connaissance insuffisante du fonctionnement et des contraintes de chacun.

Le développement d'une relation partenariale nécessite donc une véritable acculturation réciproque.

Le RNMA insiste notamment sur l'intérêt des Observatoires Locaux de la Vie Associative (OLVA) pour établir un diagnostic partagé.

Ces démarches permettent :

- de mieux connaître le tissu associatif ;
- de mesurer son poids économique et social ;
- d'identifier ses besoins ;
- de construire une stratégie associative territoriale.

Avant de « faire ensemble », il faut apprendre à se connaître.

Les espaces permanents de dialogue : des infrastructures démocratiques territoriales

La confiance se construit dans la durée.

Les conseils locaux de la vie associative, les chartes d'engagements réciproques, les maisons des associations, les conférences ou assises de la vie associative constituent autant d'espaces permettant d'organiser une relation durable entre institutions et citoyens engagés dans les associations.

Ces espaces ne doivent pas être conçus comme de simples lieux de consultation ponctuelle, mais comme de véritables infrastructures démocratiques territoriales permettant aux associations, aux habitants et aux collectivités de construire ensemble les réponses aux enjeux du territoire.

Gil Avérous, Maire de la ville de Châteauroux, ancien ministre des sports, de la jeunesse et de la vie associative affirme que *« le dialogue peut être considéré comme bon et opérationnel, notamment avec les associations bénéficiant d'un partenariat régulier ou d'un conventionnement. »*[23]. Pour lui, *« le dialogue avec les associations repose aujourd'hui principalement sur des relations de proximité entretenues par les agents de terrain qui sont en lien direct avec les associations. (…) Dans une ville moyenne comme Châteauroux, les associations sont bien*

[23]Réponse de Gil Avérous au questionnaire relatif aux relations entre les associations et les collectivités territoriales envoyé par le HCVA à la Ville de Châteauroux.

davantage que des acteurs de l'animation locale : elles sont des partenaires essentiels de l'action publique et des leviers de développement du territoire. (…) Elles connaissent les besoins du terrain, expérimentent des solutions innovantes et apportent une expertise indispensable pour construire des politiques publiques adaptées aux réalités locales. »[24]

Autre territoire : en Seine-Saint-Denis, le conseil départemental dispose d'une connaissance de son tissu associatif rendue possible par une enquête statistique menée en 2025 intitulée : « Panorama des associations en Seine-Saint-Denis ».

Diligentée par le conseil départemental lui-même et le RNMA, cette enquête a permis de mieux connaître et identifier les 24 000 associations actives du territoire.

Les espaces de dialogues permanents entre les citoyennes, citoyens engagés dans les associations et la collectivité se traduisent d'effet par un projet de Charte des Engagements réciproques qui vise à structurer ce dialogue. Des Assises départementales de la Vie Associative et de l'Engagement ont aussi été organisées pour la 1ère fois en 2026 par le conseil départemental, la Préfecture de Seine-Saint-Denis et le Mouvement Associatif Ile-de-France.

A l'écoute des besoins des associations et plus particulièrement de leurs bénévoles, le département déploie, aussi un plan de formation gratuit pour les associations, met à disposition ponctuellement ses locaux et pilote un incubateur départemental « Elan Asso » pour accompagner chaque année 5 à 10 structures pour se professionnaliser et embaucher un premier ou deuxième salarié. Pour le département, les associations jouent un rôle central pour le développement du territoire. Elles constituent un relais essentiel entre les habitants et les pouvoirs publics en particulier dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville et jouent un rôle déterminant dans la construction du lien social, de la citoyenneté et de la cohésion territoriale.

4.6 Former les acteurs et faire évoluer les cultures professionnelles

La réussite de ces alliances suppose une évolution des représentations.

Les associations doivent être reconnues non seulement comme des acteurs à soutenir, mais comme des partenaires stratégiques capables de contribuer à la définition de l'intérêt général.

Les auditions du RNMA et de Cathy Racon-Bouzon montrent que les freins ne sont pas uniquement techniques ou juridiques : ils relèvent aussi parfois d'un manque de culture commune.

[24] Réponse de Gil Avérous au questionnaire relatif aux relations entre les associations et les collectivités territoriales envoyé par le HCVA à la Ville de Châteauroux.

Les agents territoriaux doivent mieux connaître :

- le fonctionnement associatif ;
- la spécificité du bénévolat ;
- les modèles économiques associatifs ;
- les capacités d'innovation des associations.

Les élus doivent également disposer des clés permettant d'appréhender les associations comme des partenaires stratégiques du territoire.

La formation des élus et agents territoriaux apparaît donc comme un levier essentiel pour développer une véritable culture du partenariat.

Le dispositif de mécénat de compétences de la fonction publique (article 209 de la loi n°2022-217 du 21 février 2022[25]) permet la mise à disposition de fonctionnaires territoriaux dans des associations. Cette possibilité, sans doute plus facile à mettre en œuvre pour des collectivités de taille importante, permet à des fonctionnaires de connaitre les associations de l'intérieur.

Les associations ne sont pas seulement des acteurs auxquels les collectivités peuvent déléguer certaines missions. Elles constituent une force citoyenne, un espace d'engagement et un laboratoire d'innovation sociale. Leur capacité à mobiliser des habitants, à identifier les besoins émergents et à expérimenter de nouvelles réponses contribue directement à la vitalité démocratique des territoires.

Dans le même temps, les associations ont besoin des collectivités pour inscrire leurs initiatives dans une stratégie territoriale, bénéficier d'un environnement favorable et amplifier leur impact.

La relation entre collectivités territoriales et associations doit ainsi évoluer vers une véritable alliance d'intérêt général, fondée sur la confiance, la réciprocité et la capacité à « faire ensemble ».

Soutenir la vie associative ne relève donc pas uniquement d'une politique sectorielle : c'est un enjeu démocratique majeur.

[25] https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/article_jo/JORFARTI000045197662.

Conclusion

Au moment où les citoyens sont partagés entre éloignement du politique, perte de confiance vis-à-vis des élus et responsables politiques et volonté de peser sur les décisions, de remettre en cause la seule légitimité issue du bulletin de vote, comme forme de participation, on relève une demande des citoyens pour être consultés.

Ainsi, les diverses conventions citoyennes[26]ont connu un certain enthousiasme des participants. Ceux-ci ont fait preuve de sérieux, d'assiduité, de volonté de comprendre des sujets dont ils n'étaient pas familiers, pour en cerner les enjeux et formuler des propositions étayées sur des analyses et capables de répondre aux préoccupations du plus grand nombre.

Ces expériences conduites au niveau national, peuvent être encore plus facilement déployées sur le territoire et permettre un travail partagé entre les élus et les habitants. Ces pratiques peuvent être d'autant plus efficaces que les associations sont à l'origine des propositions. Au sein des associations, les habitants se retrouvent, débattent et font émerger des solutions, construites à partir des constats de terrain. Les difficultés rencontrées lors de catastrophes, de situations extrêmes, comme cet été avec la canicule, les incendies …ou au moment de la pandémie de 2020, ont montré la capacité des habitants à se mobiliser, s'organiser, pour répondre rapidement aux attentes. Très souvent les associations locales sont à l'origine de ces initiatives. Ces situations montrent que le dialogue entre tous les acteurs sur un territoire permet une réponse appropriée, fondée sur la complémentarité et l'expertise de tous.

Ce mode de fonctionnement sur les territoires repose sur une réelle politique de vie associative des élus locaux. Pour cela, il est nécessaire que les élus pensent le rôle et la place des associations avant de les considérer uniquement comme des instruments de leur politique. Cette coopération suppose également que la relation entre les associations et la collectivité ne repose pas seulement sur des politiques sectorielles : culture, sport, sociale … mais sur une appréhension transversale du fait associatif.

Ce travail de construction en commun doit permettre de réinventer l'action publique en considérant les habitants comme acteurs, parties prenantes de la mise en œuvre d'une politique au service de tous.

L'expérience des associations au plus près des habitants doit être entendue, soutenue au lieu de susciter crainte ou défiance. Quand bien même la décision finale appartient aux élus, elle doit pouvoir être éclairée par les habitants. Pour cela, il faut :

- instaurer un dialogue stable ;
- mettre en place des diagnostics en commun ;
- prévoir une connaissance réciproque, c'est-à-dire : que les élus connaissent le mode de fonctionnement des associations, leurs difficultés mais aussi leur capacité d'innovation et que dans le même temps, les associations ont besoin de comprendre le fonctionnement d'une collectivité, ses contraintes … ;

Ainsi, ce mode de relation, permettrait de développer des espaces d'apprentissage de la démocratie. Les collectivités pourraient également ouvrir des séances d'information, mettre en place des commissions dans lesquelles siègeraient des représentants d'associations.

[26] Environnement – Fin de vie – Rythme scolaire.

Pour un fonctionnement apaisé et fondé sur la confiance et le dialogue, il est nécessaire de remettre le citoyen au centre, travailler ensemble pour faire avancer le bien de tous grâce aux compétences de chacun. Des communes le pratiquent, comme on peut le voir dans les exemples à Rennes, Marseille, Strasbourg[27]…

Ce mode d'organisation est d'autant plus naturel que dans un certain nombre de cas, les élus sont ou ont été des responsables d'associations, qu'ils ont appris, dans ces structures, le sens de l'engagement et de l'intérêt général qui a pu les encourager à briguer un mandat électoral. Aussi, comment, devenus élus, ces hommes et ces femmes peuvent-ils oublier le rôle des associations dans la vie quotidienne et l'importance de soutenir leur capacité d'innovation pour faire vivre les territoires ?

La relation entre associations et collectivités territoriales, singulièrement les communes, ne peut reposer sur un échange purement économique, offre de services contre financement avec pour le financeur la recherche du moindre coût. Les associations sont bien plus que des pourvoyeurs de services, elles sont des lieux d'engagement, de développement du vivre ensemble pour une société plus harmonieuse, des citoyens responsables, soucieux du bien commun.

Des études ont montré que dans les territoires où les associations sont peu présentes, peu soutenues, le lien social est plus distendu et les habitants sans lieux de partage, sont moins soucieux de l'intérêt général.

Ce rapport, compte tenu du temps imparti pour sa réalisation, ne peut être qu'exploratoire. Il ouvre des pistes que les membres du HCVA pourront poursuivre dans les prochains mois. Un travail plus détaillé sur des expériences de terrain devrait permettre d'affiner les propositions et d'utiliser les bonnes pratiques comme exemples à reproduire en tenant compte des spécificités locales.

La démocratie sur laquelle repose le fonctionnement de notre pays, passe par une pratique de terrain en donnant au citoyen le pouvoir d'agir sur sa vie quotidienne en lien avec les élus.

[27] https://www.rtes.fr/kit-municipaless-fiche-26-faire-vivre-la-participation-et-la-co-construction.

Bibliographie

Sources :

Internet

https://lemouvementassociatif.org/charte-des-engagements-reciproques/

https://lemouvementassociatif.org/wp-content/uploads/2016/07/Assos_CharteEngagementsReciproques_v4.pdf

https://www.rnma.fr/actions/observatoires-locaux-vie-associative/

Articles et ouvrages

Dossier « Associations et Municipalités – Cause commune », Juris Associations n° 733, 15 février 2026.

G. Trasciani, J. Maisonnasse, F. Petrella, « Faire face aux difficultés de financement dans les associations artistiques et culturelles. Quelles stratégies d'hybridation des ressources ? », Paris, INJEP 2024-19, Décembre 2024.

E. Pereira, « L'univers impitoyable de l'appel à projets », Le Monde diplomatique, juillet 2026, p. 22.

Observatoire citoyen de la marchandisation des associations, « Entre marchandisation et démarchandisation : un monde associatif à la croisée des chemins », Paris, mai 2025.

L. Prouteau et Viviane Tchernonog, « Le Paysage associatif français – mesures et évolutions », Lefebvre Dalloz, août 2023.

Danièle Demoustier, « Les associations et leurs partenaires publics - Anciens enjeux, nouvelles attentes », Informations sociales 2005/1 n° 121, pages 120 à 131.

Rapport du CESE « Renforcer le financement des associations : une urgence démocratique », 3 juin 2024.

RTES, « Services d'intérêt économique général et collectivités », Points de repères ESS N°11, février 2024.

Marie Garrazzo, « Le grand contournement. Quand la société reprend la main », Fondation Jean Jaurès, juin 2026.

Marius Bertolucci, Julien Gobin, Paul Klotz, « Penser global et agir municipal : pour une politique municipale du temps libre », Fondation Jean Jaurès, mars 2026.

Divers

RTES, KIT MunicipalESS 2026, « Faire vivre la participation et la co-construction ».

Liste des auditions et des sondages par questionnaire dans le cadre de la préparation du rapport en réponse à la saisine de la ministre

Auditions

- Mme Racon-Bouzon – Directrice de la communication de la ville de Marseille, en charge de la mission « Faire Marseille ensemble ».
- Philippe Laurent, maire de Sceaux, membre de l'AMF.
- Mahel Coppey et Chloé Sécher – Réseau des collectivités Territoriales pour une Economie Sociale et Solidaire (RTES).
- Sylvain Rigaud, délégué général, et Fabienne Orban, administratrice – Réseau national des maisons des associations (RNMA).
- David Ratineau – Le mouvement associatif.

Réponses aux questionnaires

- Anne Terlez, vice-présidente du Conseil Départemental de l'Eure, 1ère adjointe au maire de Louviers, vice-présidente de l'agglomération Seine-Eure, vice-présidente d'Intercommunalités de France.
- Stéphane Troussel, Président du Conseil départemental de la Seine Saint Denis.
- Gil Avérous, Maire de Châteauroux et Président de Châteauroux Métropole, ancien ministre des sports, de la jeunesse et de la vie associative.
- Karine Lenoir Sénatrice de Loire Atlantique.
- Paul Audan, Maire de Gréoux-les-Bains et vice-président de Durance Luberon agglomération délégué au tourisme.
- Yvan Lubraneski, vice-président des maires ruraux de France.

Lettre de saisine de la Ministre chargée de la vie associative

MINISTÈRE
DES SPORTS,
DE LA JEUNESSE
ET DE LA VIE ASSOCIATIVE
Liberté
Égalité
Fraternité

La Ministre

Paris, le 12 FEV. 2026

Madame la Vice-présidente, Chère Chantal,

Les associations occupent une place essentielle dans la cohésion sociale et le dynamisme des territoires. Présentes dans l'ensemble des communes, quelles que soient leur taille et leur configuration, elles interviennent dans tous les champs de la vie collective et contribuent de manière décisive au lien social, à la vitalité économique locale et au vivre-ensemble.

Les échanges intervenus lors de nos précédentes rencontres ont mis en évidence l'importance de mieux reconnaître et valoriser les pratiques territoriales qui soutiennent durablement l'action associative, dans un contexte marqué par des évolutions profondes des relations entre collectivités territoriales et associations.

Dans ce cadre, je souhaite confier au Haut Conseil à la vie associative une réflexion ciblée portant sur les **conditions de construction et de maintien de relations de confiance entre les collectivités territoriales et les associations**, condition essentielle à la pérennité de leurs actions et à la pleine reconnaissance de leur contribution à l'intérêt général.

Je souhaite que ces travaux permettent, à partir de trois secteurs dans lesquels l'engagement associatif est particulièrement structurant — la culture, le sport et l'environnement —, d'identifier les apports des associations aux territoires, en distinguant ceux qui peuvent être mesurés de ceux qui, moins quantifiables, n'en demeurent pas moins essentiels à la cohésion sociale. Il s'agira également d'analyser les modalités de relations entre les collectivités territoriales et les associations, afin d'identifier des pratiques favorisant un dialogue équilibré, la stabilité des partenariats et une coopération fondée sur la confiance.

L'objectif de cette saisine est de mettre en évidence l'intérêt du dialogue et des échanges entre partenaires, de documenter de bonnes pratiques transposables et d'illustrer les contributions sociales et économiques rendues possibles par des relations partenariales durables entre acteurs publics territoriaux et associations.

À l'heure où les collectivités territoriales élaborent leurs orientations dans la perspective des prochains mandats municipaux, vos travaux permettront d'éclairer utilement les élus sur l'intérêt de construire avec les associations des partenariats fondés sur la reconnaissance mutuelle, la réciprocité et la confiance.

Je souhaite que le rapport issu de ces travaux puisse m'être remis à l'automne 2026.

Je vous prie d'agréer, Madame la Vice-présidente, l'expression de ma très haute considération.

Marina FERRARI

Bien à vous.

Madame Chantal BRUNEAU
Vice-présidente du Haut Conseil à la vie associative
Haut Conseil à la vie associative (HCVA)
95, avenue de France
75650 Paris Cedex 13

95, avenue de France
75650 PARIS CEDEX 13
Tel : 01 55 55 96 72

RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE

Liberté
Égalité
Fraternité

associations.gouv.fr