

NEUTRALISER LE MONDE ASSOCIATIF

ENQUETE SUR UNE
INJONCTION À LA
DEPOLITISATION

ANTONIO DELFINI
MARIE GARMADI



Les auteurs du rapport

Ce rapport a été rédigé par **Antonio Delfini**, chercheur associé au CERAPS (Université de Lille), membre de l'Observatoire des libertés associatives, salarié de la Coordination Pas sans Nous et **Marie Garmadi** chargée d'études à l'Observatoire des libertés associatives. Il a bénéficié de l'intervention de **Julien Talpin**, directeur de recherche au CNRS (CERAPS, UMR 8026). Un grand merci à **Marion Ogier** pour ses conseils et relectures.

L'Observatoire des libertés associatives

L'Observatoire des Libertés Associatives vise à documenter la pluralité des atteintes aux libertés associatives et des entraves à l'action collective citoyennes dans la France contemporaine.

L'Observatoire des Libertés Associatives travaille en collaboration avec La Coordination pour les libertés associatives. Un collectif d'associations qui promeuvent la défense des libertés associatives et luttent contre le rétrécissement de l'espace démocratique. L'Observatoire des Libertés Associatives est animé par l'Institut Alinsky.

L'Observatoire est aussi composé d'un comité scientifique, comptant treize chercheurs en sciences sociales, spécialistes des questions de participation et d'engagement associatif.

Un premier rapport, « Une citoyenneté réprimée » (paru en octobre 2020) a analysé une centaine de cas récents d'entraves et de répressions contre des associations et des collectifs citoyens et a formulé douze recommandations pour protéger les libertés associatives. Il poursuit ses recherches aujourd'hui avec des rapports consacrés aux associations de défense des droits des musulmans, aux associations de locataires HLM et aux associations solidaires avec les personnes exilées aux frontières.



SOMMAIRE

Résumé	4
Introduction.....	6
I - Autoritarisme, contre-pouvoirs et laïcité : de quoi la “neutralité” est-elle le nom ?...9	
1. Au delà des associations : une offensive politique qui incarne un tournant autoritaire...9	
2. Les métamorphoses d'un débat historique : l'imposition des règles du service public aux associations.....11	
3. La nouvelle laïcité comme cheval de Troie de la dépolitisation ?.....14	
II - Sources, circulation et mécaniques des attaques : vers un nouveau référentiel répressif ?.....17	
1. Entre rappels à l'ordre et sanctions : l'émergence d'un nouveau mot d'ordre au sein des collectivités locales.....18	
2. Circulation de la notion dans les débats parlementaires : le cas des associations de soutien aux exilés.....23	
3. Le rôle central de l'extrême droite dans la diffusion et l'utilisation du référentiel.....25	
4. Immixtion dans la vie interne des associations et la vie privée des membres des associations.....29	
III - Rappels juridiques : les associations ne sont pas neutres.....33	
1. La restriction du droit de manifester ses convictions : la loi El Khomri de 2016.....33	
2. Un strict devoir de neutralité des missions de service public depuis la “loi séparatisme” de 2021.....35	
3. Comment prendre position lorsqu'on est subventionné par la puissance publique ?...37	
3.1 Les conditions de temps et de lieu : l'exemple des temps missions extra-scolaires.....38	
3.2 L'intérêt public local de la mission et le fléchage comptable des subventions.....39	
3.3 Les prises de position électorales.....42	
IV - ... et ne doivent pas l'être ! Préconisations pour protéger le rôle démocratique des associations.....45	
1. “Le droit, tout le droit, rien que le droit” : former juridiquement les acteurs institutionnels et associatifs.....45	
2. Consacrer le rôle critique des associations dans les chartes d'engagement réciproque et les conventions.....45	
3. Recourir au contentieux stratégique pour renforcer le droit à ne pas être neutre.....46	
4. Réduire le recours à la commande publique au profit de subventions pluriannuelles47	
Conclusion : La neutralité, nouveau vocable de l'offensive autoritaire.....48	

Résumé

Après les élections législatives de 2024, de nombreuses associations ont été rappelées à l'ordre ou sanctionnées suite à leurs prises de positions dans le débat politique. Par courrier, en entretien ou dans les médias, des élus et fonctionnaires territoriaux invoquent un devoir de neutralité politique des associations. En s'appuyant sur l'analyse de 20 cas de sanctions ou rappels à l'ordre d'associations par les pouvoirs publics et sur les amendements relatifs aux associations dans les débats législatifs récents, ce rapport interroge les fondements juridiques et politiques de ces injonctions. A travers ce travail, on observe comment l'engagement des associations est construit comme un problème public. Le rôle citoyen des associations serait incompatible avec l'intérêt général. Cette injonction témoigne d'une dynamique de contrôle des voix associatives qui, progressivement, participe à la dépolitisation du monde associatif.

Dans une première partie, ce rapport montre que cette tendance observée pour les associations s'inscrit dans le cadre d'une offensive politique plus générale où l'impératif de neutralité est utilisé pour mettre à mal les contre-pouvoirs démocratiques que sont la justice, les médias, la recherche scientifique ou encore l'éducation. Il montre ensuite que ces attaques sont la réactivation d'un débat historique sur la reconnaissance par l'Etat du rôle des associations dans la définition de l'intérêt général. Et interroge la capacité des associations à défendre leur autonomie politique et leurs capacités critiques alors que l'Etat leur externalise des missions de service public. Cette partie montre enfin que cette dynamique doit s'inscrire dans le cadre d'un élargissement du domaine de la laïcité qui prône la diffusion du principe de neutralité au-delà de l'Etat aux organismes privés, dont les associations.

La deuxième partie de ce rapport analyse les réactivations contemporaines de l'impératif de neutralité. L'étude de cas permet tout d'abord d'identifier deux espaces actuels de circulation de ce référentiel : les collectivités locales et les débats parlementaires. Elle permet également de caractériser la nature de ces attaques. Si la base de données fait apparaître plusieurs cas de sanctions effectives, on observe de nombreux rappels à l'ordre plus informels (via des courriers ou discussion avec les associations). Les institutions sont en effet précautionneuses lorsqu'elles invoquent ce motif. Et pour cause : la neutralité est un registre de justification extra-légale. Cette deuxième partie montre ensuite le rôle,

direct ou indirect, de l'extrême droite dans les cas étudiés ainsi que l'utilisation précoce de ce motif pour attaquer les associations qui vont à l'encontre du projet porté par cette force politique. Enfin, ce rapport s'intéresse à la forme des attaques qui, à l'instar de la nouvelle laïcité et de son brouillage entre le public et le privé, s'immiscent dans la vie interne des associations et la vie privée de leurs membres.

La troisième partie de ce rapport fait le point sur les règles juridiques en vigueur pour les associations. Elle montre que les associations n'ont pas de devoir de neutralité dans l'absolu mais que certaines de leurs actions et missions ont progressivement été encadrées par des textes qui leur imposent une neutralité. Suite à la jurisprudence Baby Loup, la loi El Khomri permet, sous conditions, de restreindre le droit des salariés des associations à manifester leurs convictions politiques, morales, philosophiques et religieuses. Par ailleurs, depuis la loi séparatisme, les salariés associatifs qui exécutent une mission de service public ont les mêmes obligations que les agents de l'État : neutralité et devoir de réserve. Enfin, cette partie insiste sur le fait que les associations sont en droit de prendre des positions politiques en étant subventionnées. Mais elles doivent cependant faire attention au contexte et aux ressources utilisées pour le faire. Les associations peuvent même, à certaines conditions, prendre des positions électorales même si la démarche les expose à des représailles politiques.

La quatrième partie met en avant quatre préconisations pour endiguer ce processus. L'absence de fondement légal à la plupart de ces attaques montre qu'il y a un enjeu à renforcer le respect et l'accès au droit pour les associations comme pour les institutions. Concernant les associations, il y a également un enjeu à élargir les jurisprudences par le recours au contentieux stratégique, à introduire des textes forts pour défendre le travail critique des associations et enfin à infléchir le recours à la commande publique pour valoriser les conventions pluriannuelles de fonctionnement.

Introduction

Une petite musique de fond semble gagner de plus en plus d'écho ces derniers mois parmi les institutions : les associations financées par l'argent public ne seraient pas suffisamment « neutres ». En août 2024, dans le Calvados, la Caisse d'allocation familiale envoie plusieurs courriers à des associations, leur reprochant de ne pas avoir “respecté le principe de neutralité” et les prévenir qu’“en cas de renouvellement d'un [tel] positionnement” elle se réservait “le droit de ne pas étudier [leurs] nouvelles demandes de subvention”. Qu'avait pu faire la vingtaine d'associations concernées pour recevoir un tel rappel à l'ordre ? Elles avaient signé la tribune du Mouvement associatif : “L'extrême-droite, une menace pour l'action associative et citoyenne”, publiée à l'occasion des élections législatives de juin 2024. Quelques semaines plus tôt, dans ce même contexte post-législatives, la mairie Rassemblement national de Morières-lès-Avignon stoppe les subventions municipales et résilie la convention d'occupation de locaux qui la lie à la compagnie de théâtre jeune public Okkio. En cause : la signature et le relais d'un communiqué de l'Union Fédérale d'Intervention des Structures Culturelles (UFISC) appelant à une « Mobilisation contre l'extrême-droite, pour une alternative forte, solidaire et populaire ! » Pour le Maire de Morières, malgré son droit à exprimer ses opinions politiques, la compagnie contrevient à un article de la convention de partenariat et d'objectifs liant l'association à la commune. A une autre échelle, le 12 mai 2025 lors d'une séance publique au Sénat, la parlementaire Marie-Carole Ciuntu, autrice d'une proposition de loi sur l'accueil et l'information des personnes retenues en Centre de rétention administrative (CRA) explique : “l'État finance des associations qui ne sont généralement pas neutres. Certaines d'entre elles s'opposent même systématiquement au départ de tout étranger du sol français, quelle que soit sa situation.” Et d'enchaîner : “le choix de confier ce rôle à des associations militantes, qui, souvent, luttent de manière frontale contre la politique migratoire du Gouvernement, ce qui est d'ailleurs leur droit le plus strict, portait en germe un certain nombre de contradictions.”

Au-delà de ces quelques cas, l'injonction à la neutralité semble s'être diffusée dans plusieurs secteurs du monde associatif ces derniers mois. Si, comme le montre ce rapport, ce constat ne date pas d'aujourd'hui, il a pris une nouvelle consistance au lendemain des élections législatives anticipées de juin 2024. A cette occasion, de nombreuses associations ont

pris position vis-à-vis de l'arrivée potentielle de l'extrême-droite au pouvoir. Ce faisant, elles ont fait irruption dans le champ de la politique électorale, ce qui a déplu à certains responsables politiques pour qui le monde associatif doit se tenir à l'écart des enjeux proprement politiques. Derrière ces injonctions et rappels à l'ordre se joue un débat démocratique fondamental : les associations peuvent-elles intervenir dans le débat public, ou devraient elles être cantonnées à l'exécution de certaines missions d'intérêt général, voire occuper une place de service public délégué et ainsi respecter les obligations de neutralité en vigueur au sein des services de l'Etat ?

Ce rapport propose une enquête sur l'émergence de ce référentiel de neutralité dans les relations entre le monde associatif, l'Etat et les collectivités locales. Il tente d'en évaluer l'ampleur, d'en saisir les ressorts et d'interroger ses conséquences démocratiques. Ce travail a nécessité de naviguer entre plusieurs arènes publiques : le parlement, les tribunaux, les collectivités locales et le débat médiatique. Il s'appuie sur l'analyse de vingt situations de sanctions ou de rappel à l'ordre d'association pour défaut de neutralité religieuse ou politique entre 2023 et 2025. Il repose également sur l'analyse des amendements au PLF 2026 concernant les associations¹ et les débats parlementaires du projet de loi visant à remplacer les associations dans les Centres de rétentions administratifs.

Une première partie revient sur le contexte politique qui a permis l'émergence de ce référentiel. Si la question de la neutralité des associations est ancienne, comme en témoigne les débats du XIXe siècle sur leur capacité à remplir des missions d'intérêt général, il faut la réencastrer dans les temporalités de moyen terme, via les débats sur la laïcité, et de court terme, dans le cadre d'une offensive politique plus globale à destination des contre-pouvoirs démocratiques.

La deuxième partie aborde les cas concrets d'émergence de ce référentiel ces deux dernières années. Malgré des sanctions effectives et des résultats déjà palpables, elle montre le caractère encore hésitant de certains services de l'Etat et des collectivités locales à se saisir officiellement de cette justification. Et pour cause, cette dernière n'a que peu de bases légales. Elle met également en avant le rôle d'élus d'extrême-droite ou de droite nationaliste dans les premiers cas de mobilisation de ces attaques. Et à destination de secteurs du monde

¹ Un grand merci au Mouvement associatif, et tout particulièrement à Théo Berger et David Ratinaud pour leur mise à disposition de ce précieux travail.

associatifs visés en priorité : migrations, écologie, antiracisme, social, culture... Enfin, elle montre tout ce que ces attaques pour défaut de neutralité doivent à la mobilisation de cette notion dans le cadre des débats sur l'application extensive d'une "nouvelle laïcité".

La troisième partie de ce rapport fait le point sur les règles juridiques en vigueur pour les associations. Elle montre que les associations n'ont pas de devoir de neutralité mais que certaines de leurs actions et missions ont progressivement été encadrées par des textes qui leur imposent une neutralité. Elle avance enfin que les associations peuvent légalement prendre des positions politiques tout en étant subventionnées. Il faut cependant faire attention au contexte et aux ressources utilisées pour le faire. Les associations peuvent même, à certaines conditions, prendre des positions électorales, bien que cette démarche les expose à des représailles politiques.

La dernière partie présente quatre préconisations qui visent à mieux former juridiquement les institutions et les associations ; reconnaître le rôle critique et démocratique des associations ; approfondir la jurisprudence par le contentieux stratégique et développer les subventions pluriannuelles de fonctionnement.

I - Autoritarisme, contre-pouvoirs et laïcité : de quoi la “neutralité” est-elle le nom ?

1. Au delà des associations : une offensive politique qui incarne un tournant autoritaire

Résumé : au-delà de l'élément de langage, le recours à l'argument de la neutralité se retrouve de manière prégnante dans d'autres domaines que celui du monde associatif : justice, médias, éducation, recherche. Au point d'en faire un nouveau régime de mise au pas des contre-pouvoirs ?

Si ce rapport pointe l'émergence d'injonctions à la neutralité à destination des associations, il faut replacer cette dynamique dans un cadre plus large. En effet, depuis quelques mois, la justification de sanctions, menaces ou rappels à l'ordre pour défaut de neutralité semble se diffuser également dans d'autres espaces démocratiques.

En témoigne, notamment, les récentes mises en cause de certaines décisions de justice, de certains magistrats et de certains syndicats de magistrats. Suite à la condamnation en première instance de Marine Le Pen en mars 2025, le fonctionnement de la justice a fait l'objet de nombreuses attaques politiques mettant en cause la neutralité des juges. Le 3 avril 2025 sur France 2, le ministre de l'Intérieur, Bruno Retailleau, affirme par exemple que « la contrepartie de l'indépendance des juges est leur neutralité », visant explicitement les “juges rouges” du syndicat de la magistrature². Une semaine après sa nomination, en septembre 2024, il avait déjà fait polémique en déclarant que "L'Etat de droit, ça n'est pas intangible, ni sacré." Quelques mois plus tard, en septembre 2025, à propos de la condamnation de Nicolas Sarkozy dans l'affaire du financement illégal de sa campagne électorale, Marine Le Pen déclarait : "Les Français commencent à s'interroger sur la neutralité de notre justice". Quand Marion Maréchal Le Pen dénonçait à son tour les “juges rouges”.

L'absence de neutralité de l'éducation nationale est également l'argument d'un mouvement tel que Parents vigilants, créé en 2022 par le parti Reconquête d'Eric Zemmour. A côté d'autres collectifs comme SOS Éducation ou Parents en colère, il dénonce notamment la partialité des

² [“Critiques sur la neutralité des juges : Bruno Retailleau s'en prend au Syndicat de la magistrature”](#), Le Parisien, 03/04/2025

enseignants et intervenants qui assurent les cours d'éducation à la vie affective, relationnelle et à la sexualité (EVARS). Leur mobilisation s'est montrée efficace : telle enseignante de Grenoble est rappelée à l'ordre par sa direction suite à un tract de Reconquête qui dénonce les "scènes pornographiques" du livre d'Edouard Louis, *En finir avec Eddy Bellegueule*, présent dans une sélection d'ouvrages pour les élèves de seconde. En Bretagne, un professeur a subi des "menaces physiques" pour avoir proposé, dans le cadre du Concourt des lycéens, un autre roman où sont décrites des scènes de sexe³. En février 2025, Gisèle Lelouis, députée Rassemblement national de la 3e circonscription des Bouches-du-Rhône, dépose une question écrite au Ministre de l'Éducation nationale sur "les manquements à la neutralité professorale". La députée dénonce des pratiques qui, « sous couvert de générosité et de respect de la diversité » incitent à l'utilisation de l'écriture inclusive, la politisation des programmes, les débats sur les "violences policières" ou le "racisme anti-blanc"... Elle écrit : "Bien que l'ancien ministre de l'éducation M. Blanquer ait inscrit dans sa loi de 2019 l'obligation de réserve, le pouvoir de contrôle des corps d'inspection en la matière n'est pas encore assez considérable, permettant donc au corps professoral de s'écartier bien trop souvent du devoir de neutralité."⁴

En octobre 2025 s'est lancée à grand bruits médiatiques la commission d'enquête parlementaire sur "la neutralité, le fonctionnement et le financement de l'audiovisuel public"⁵. Dirigée par l'Union des droites pour la République (UDR), le parti d'Eric Ciotti, cette commission s'est efforcée, par l'intermédiaire de son rapporteur, de démontrer l'engagement "militant", "de gauche" de France télévision et de Radio France.

Mais c'est peut-être dans le domaine des libertés académiques que la question de la neutralité a été utilisée de la manière la plus explicite. Là encore, les exemples récents ne manquent pas, tel ce colloque de novembre 2025 sur la Palestine et l'Europe annulé par le Collège de France sur demande du ministre de l'enseignement supérieur⁶ ou les nombreuses

³ "[Éducation à la sexualité : un programme sous haute tension](#)", Politis, 29/01/2025.

⁴ "[Question écrite n° 3903 : Manquements à la neutralité professorale](#)", par Mme Gisèle Lelouis, députée des Bouches-du-Rhône (3^e circonscription) - Rassemblement National, publiée au journal officiel du 11 février 2025.

⁵ "[Commission d'enquête sur la neutralité de l'audiovisuel public : l'Arcom ouvre le bal](#)", Le Monde, 25/11/2025

⁶ "[Comment le Collège de France en est venu à annuler un colloque scientifique sur la Palestine](#)", Le Monde, 12/11/2025

polémiques sur la “théorie du genre”. Mais il faut se rappeler qu’en mai 2024, Sylvie Retailleau, ministre de l’enseignement supérieur et de la recherche (ESR), déclarait dans sa prise de parole à l’occasion du conseil d’administration de France Universités, que « pour accomplir sa mission, l’Université a besoin d’un cadre apaisé, de pouvoir fonctionner sereinement et donc de démocratie, de pluralité et de neutralité ». Quelques semaines plus tard, la ministre saisit le Collège de déontologie et obtient qu’il souligne le « principe de neutralité, rappelé à l’article L.121-2 du code général de la fonction publique, qui a notamment pour conséquence qu’un établissement public ne saurait faire sienne la revendication d’opinions politiques »⁷.

Justice, éducation, média, recherche, associations : partout le même constat de cette multiplication des références à la “neutralité” pour attester à des libertés publiques (d’expression principalement mais aussi de réunion ou d’opinion). Les domaines dans lesquels se répandent principalement ces accusations ne sont pas anodins. Il s’agit des espaces qui font vivre des formes de contre-pouvoirs nécessaires à la démocratie.

Les injonctions à la neutralité des associations que prend pour objet ce rapport font donc partie d’une offensive politique plus globale qui vise l’ensemble des espaces démocratiques que sont la justice, les médias, la recherche, l’éducation. Mises en parallèle de la brutalisation du pouvoir parlementaire, via notamment les recours au 49.3, ces dynamiques incarnent le tournant autoritaire contemporain du pouvoir exécutif en France.

2. Les métamorphoses d'un débat historique : l'imposition des règles du service public aux associations

Résumé : à bien des égards, ces injonctions à la neutralité réactivent un débat historique autour du lien entre les associations et l’Etat : sont-elles de simples opérateurs de politiques publiques soumis aux mêmes règles que l’Etat ou des acteurs à part entière de la vie politique à qui il faut reconnaître une autonomie ? L'imposition des règles de l'administration aux associations (dont le devoir de neutralité) doit être regardée comme une conséquence d'un mouvement d'externalisation des missions de service public vers le monde associatif.

⁷ [“Discréditer la parole et contraindre à la neutralité: les atteintes aux libertés des universitaires et des universités”, La Vie de la Recherche Scientifique, n°440, 30/04/2025.](#)

Les récentes injonctions à la neutralité des associations sont, à bien des égards, la réactivation d'un débat historique sur le rôle démocratique des associations. Dans son récent ouvrage sur la reconnaissance d'utilité publique des associations, Chloé Gaboriaux donne à voir la manière dont l'obligation de neutralité est utilisée dès la IIIe République afin de sanctionner les associations qui voudraient acquérir ce statut et ainsi recevoir des dons et des legs⁸.

L'exemple de la Société Franklin pour la propagation des bibliothèques développé dans l'ouvrage est très éclairant pour comprendre la centralité de la référence à la neutralité politique et religieuse pour obtenir le statut ainsi que la flexibilité et le contournement des règles par le Conseil d'Etat. Un cas truffé d'analogies avec la période actuelle.

La neutralité comme mesure de l'utilité publique d'une association

Crée en 1860, la société Franklin se donne pour but de diffuser le mouvement des bibliothèques populaires à travers la France. Comme les autres associations qui font cette démarche à l'époque, elle souhaite être reconnue d'utilité publique afin de pouvoir bénéficier notamment de dons et de legs et ainsi étendre son action.

L'association voit sa première demande refusée en mai 1873 par une majorité de membres du Conseil d'Etat, proches du légitimiste Maréchal Mac Mahon. En filigrane des arguments du Conseil d'Etat, on retrouve deux dangers dont il cherche à prémunir l'association : celui des attaques contre la religion catholique, d'un côté, et de l'essor du mouvement ouvrier de l'autre. Le refus d'obtention du statut est en effet justifié au prétexte que l'association, "sous des dehors fallacieux et par des moyens puissants, travaille à faire pénétrer dans les casernes, comme dans les écoles, l'action dissolvante de protestantisme et de la libre-pensée, c'est à dire de l'irreligion et de la révolte." Le refus du CE a un écho médiatique : la presse catholique se réjouit quand le *Petit Journal* dénonce "l'arbitraire" et les "représailles" que rend possible cette procédure.

On aura compris que la neutralité défendue par le CE est non seulement à géométrie variable mais également en conflit au sein même de l'institution. Comme l'explique Chloé Gaboriau : "pour les éléments les

⁸ Chloé Gaboriaux, *L'intérêt général en partage. La reconnaissance d'utilité publique des associations en République (1870-1914)*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2023.

plus cléricaux du Conseil d'Etat, la neutralité n'est qu'un vain mot, dont l'intérêt ne réside que dans le maintien de l'ordre public. Le monde se partage entre la vérité - religieuse - et l'erreur." Pour les conseillers d'Etat républicain, "la neutralité permet au contraire de faire le bien". Et dans le cas de la société Franklin, "plus que l'objet de la lecture, c'est la lecture elle-même qui importe et qui constitue un bien en soi."

Après sept ans de procédure et un refus du Conseil d'Etat, l'association est finalement reconnue d'utilité publique en 1879 à la condition de modifier ses statuts pour y indiquer qu'elle "s'interdit de traiter dans ses réunions ou ses publications des questions politiques ou religieuses" et qu'elle "s'interdit également d'introduire dans ses catalogues des livres de polémiques ou de propagande religieuse ou politique".

Cet exemple montre que la question de la neutralité des associations est un enjeu historique de leur rapport à l'Etat. L'histoire des libertés associatives est en effet marquée par une tension fondamentale dans la relation des associations à l'Etat. Deux visions s'affrontent : dans la première, que l'on pourrait qualifier d'"utilitariste", les associations s'inscrivent dans une relation verticale, descendante, avec l'État : elles assurent des missions d'intérêt général et sont donc soumises au contrôle de la puissance publique. De l'autre côté, dans une vision que Jean-Louis Laville nomme l'associationnisme, l'association peut être conçue comme un espace autonome de solidarité démocratique, légitime à contester la puissance publique et qui contribue à la façonner⁹.

Héritée du passé, cette tension se présente pourtant sous un nouveau jour en raison des transformations récentes du monde associatif. En effet, à partir du tournant néo-libéral des années 1980, l'État amorce un désengagement de certaines missions sociales. On assiste alors à une externalisation des services publics vers les associations, en premier lieu dans les secteurs du travail social, éducatif, de la formation professionnelle ou de la culture...¹⁰ Cette dynamique d'ampleur va se traduire par un double mouvement : d'un côté, les associations se professionnalisent et assument de plus en plus leur rôle d'opérateurs des politiques publiques.

⁹ Jean Baptiste Jobard, *Une histoire des libertés associatives : De 1791 à nos jours*. ECLM, 2022.

¹⁰ Élie Guéraut, [De l'externalisation des services publics à la professionnalisation des associations](#), in Romain Pudal, Jérémy Sinigaglia, *Le nouvel esprit du service public*, Editions du Croquant, 2024.

De l'autre, elles voient leur autonomie se restreindre sous l'effet d'un contrôle accru de la puissance publique qui, désormais, oriente et façonne l'objet et le travail associatif¹¹. A partir de cette époque, de nouvelles formes de contractualisations entre l'Etat et les associations se multiplient au point que certains parlent de l'émergence d'une "quatrième fonction publique"¹².

C'est dans ce contexte qu'il faut comprendre l'extension des prérogatives du service public aux associations et le transfert des devoirs des fonctionnaires aux salariés du monde associatif. Si ces derniers ne bénéficient pas des mêmes *droits* que les salariés de la fonction publique - et sont, de fait, bien plus précaires que les fonctionnaires - ils font l'objet d'une pression croissante pour leur imposer les mêmes *devoirs* : dont les devoirs de réserve et de neutralité. Un jeu perdant pour les associations qui impacte directement leurs capacités politiques et démocratiques.

3. La nouvelle laïcité comme cheval de Troie de la dépolitisation ?

Résumé : l'émergence du référentiel de neutralité doit se comprendre à la lumière d'une "nouvelle laïcité" qui a progressivement brouillé les frontières du public et du privé et qui a participé à un phénomène d'hypertrophie de la neutralité religieuse au détriment d'autres principes clés comme la liberté de culte.

Enfin, et dans le prolongement direct de ce mouvement de d'extension des prérogatives de l'État aux associations, l'inflation de la notion de neutralité doit être analysée à l'aune des débats contemporains sur la laïcité. Depuis le début des années 2000, la neutralité religieuse est en effet au cœur du renouvellement normatif du principe de laïcité.

Stéphanie Hennette-Vauchez a montré la trajectoire récente prise par le concept de laïcité, passant du respect d'un principe de séparation des Eglises et de l'Etat à une adhésion à des valeurs "républicaines" mouvantes. Ce faisant, cette "nouvelle laïcité" tend de plus en plus à s'appliquer à des personnes privées là où elle ne concernait - en

¹¹ Maud Simmonet, *Le travail bénévole. Engagement citoyen ou travail gratuit ?*, Paris, La Dispute, coll. « Travail et salariat », 2010.

¹² Matthieu Hély, "[Servir l'intérêt général ou produire de l'utilité sociale ? Avenir de la fonction publique et marché du travail associatif](#)", *Les Mondes du travail*, n°5, 2008.

application stricte de la loi de 1905 - que des personnes publiques et des institutions¹³.

Cette extension des règles de laïcité au-delà des agents publics se réalise en premier lieu à destination de certains bénéficiaires du service public, à l'image de la loi du 15 mars 2004 qui proscrit le port de signes religieux ostentatoires aux élèves de l'enseignement public primaire et secondaire. Elle s'étend également à la sphère publique plus largement avec la loi de 2010 qui interdit la dissimulation du visage dans l'espace public. Elle s'étend enfin à d'autres institutions comme les entreprises avec la loi El Khomri qui limite la liberté de manifester des convictions religieuses aux employés des entreprises privées. Ce faisant, cette Nouvelle laïcité se caractérise par une reconfiguration de la frontière entre public et privé (Beaugé et Hajjat 2015). On assiste à une immixtion dans la sphère privée pour contrôler le respect des valeurs républicaines des structures privées et des individus.

Tout en s'inscrivant dans cette dynamique, la loi séparatisme de 2021 franchit un pas supplémentaire en passant du contrôle des individus à celui des associations. Concue comme une réponse au "séparatisme islamiste"¹⁴ qui viserait à s'affranchir des lois de la République, la loi pointe du doigt les associations comme comme le potentiel terreau du terrorisme djihadiste¹⁵. Et ce faisant suggère un contrôle accru de ces associations par l'administration : l'article premier de la loi vise à étendre les contraintes du service public en matière de laïcité aux associations lorsqu'elles agissent dans le cadre d'une commande publique ou d'une délégation de service public¹⁶. Elle met également en place un Contrat d'engagement républicains qui renforce le droit de regard de l'administration sur les activités des associations qui bénéficient de subventions publiques.

A côté de l'extension de la laïcité à la sphère privée, on assiste en parallèle à une tendance à la réduction du principe de laïcité à sa seule dimension de neutralité religieuse. A côté de la séparation des Eglises et de l'Etat et de la garantie du libre exercice des cultes, la neutralité de l'Etat et du service public constitue bien l'une des grammaires juridiques

¹³ Jean Baubérot, *La laïcité falsifiée*, La Découverte, 2012.

Stéphanie Hennette Vauchez et Valentin Vincent, *L'affaire Baby Loup ou La nouvelle laïcité*, LGDJ-Lextenso éditions, 2014.

¹⁴ Emmanuel Macron dans le propos liminaire à la conférence de presse [Protéger les libertés en luttant contre le séparatisme islamiste](#), à Mulhouse le 8 février 2020.

¹⁵ Observatoire des libertés associatives, *Une chasse aux sorcières*, 2022

¹⁶ Voir le troisième partie de ce rapport.

d'application de la laïcité en France¹⁷. Mais elle a connu un surinvestissement au point de mettre en péril les autres piliers constitutifs de la laïcité, notamment la liberté de conscience et de culte. Ce phénomène "d'hypertrophie de la neutralité"¹⁸ vient notamment contraindre un autre pilier de la laïcité : la liberté de culte. Si cette hypertrophie de la neutralité a pour conséquence de restreindre les espaces de libertés religieuses, elle comporte en outre des effets discriminatoires puisque ces restrictions n'ont pas le même poids selon les confessions. Les lois de 2004, 2010 et 2021 trouvent en effet leurs motivations dans des controverses autour de la visibilité de l'islam dans l'espace public.

Il convient donc de rapprocher les récentes prises de position autour de la neutralité politique de l'historique de la neutralité religieuse. Tout semble indiquer que cette hypertrophie de la neutralité religieuse au sein du concept de laïcité a joué le rôle de cheval de Troie de l'émergence d'une neutralité proprement politique. C'est du moins l'une des questions posées par ce rapport¹⁹.

Le rappel de ces différents contextes d'émergence du référentiel de la neutralité permet de percevoir les objectifs de sa mobilisation : celle d'une tentative politique - non encore aboutie - de mise au pas des contre-pouvoirs, et tout particulièrement des associations, par un renforcement accru du contrôle de l'Etat sur les corps intermédiaires. Ce faisant, cette nouvelle neutralité est un des symptômes du tournant autoritaire auquel nous assistons depuis plusieurs années.

¹⁷Stéphanie Hennette-Vauchez, "Séparation, garantie, neutralité... les multiples grammaires de la laïcité", *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel* - n° 53, octobre 2016.

¹⁸ Stéphanie Hennette Vauchez, *Laïcité*, Anamosa, 2023.

¹⁹ Antonio Delfini et Julien Talpin, *L'état contre les associations Anatomie d'un tournant autoritaire*, Textuel, 2025.

Tableau de synthèse des cas d'analyse

Cas	Année	Associations	Institutions	Nature de l'entraîne	Motifs	Fait ou propos mis en cause
1	2017	Pastel FM	Président du Conseil régional des Hauts-de-France	Coupure de subventions	<u>Non-respect des principes de laïcité et de neutralité religieuse.</u>	Organisation d'une émission lors du ramadan ; organisation de débats avec représentants de "l'islam radicalisé"
2	2019-2025	SOS Méditerranée	Élus et candidats Rassemblement National et Les Républicains	Recours juridiques contre les subventions des collectivités locales	<u>Défaut de neutralité politique</u>	Activités humanitaire sauvetage et accueil de personnes exilées Plaidoyer critique des politiques migratoires
3	2021	Femmes sans frontières	Préfecture de l'Oise Département Région	Coupure de subventions	<u>Non-respect des "valeurs républicaines" et des principes de neutralité religieuse.</u>	Le port du voile par la directrice de l'association
4	2022	Beaubreuil Vacances Loisirs	Conseil Municipal de Limoges	Menace de coup de subventions	<u>Infraction au contrat d'engagement républicain et défaut de neutralité religieuse</u>	Organisation de sorties piscine avec des personnes qui portent un maillot de bain couvrant
5	2023	Patronage laïque Guérin	Prefecture Finistère	Coupure de subventions	<u>Défaut de neutralité politique des salariés de l'association hors de leur temps de travail</u>	Activités militantes personnelles d'un salarié dans la défense d'un "squat culturel" à Brest
6	2024	Planning Familial Calvados	Caisse d'Allocation familiale du Calvados	Coupure de subventions	<u>Défaut de neutralité politique dans le plaidoyer de la structure</u>	Communication de l'association pour la défense des droits reproductifs et signature de la tribune du Mouvement associatif contre l'extrême-droite lors des élections 2024
7	2024	Dix associations du Calvados	Caisse d'Allocation familiale 14	Menace de refus de subventions	<u>Non-respect des principes de neutralité politique</u>	Signature de la tribune du Mouvement associatif contre l'extrême droite lors des élections 2024

Tableau de synthèse des cas d'analyse

Cas	Année	Associations	Institutions	Nature de l'entraîne	Motifs	Fait ou propos mis en cause
8	2024	Compagnie de Théâtre Okkio	Mairie de Mouriès les Avignons	Coupe de subvention et privation de locaux	<u>Assimilation de la municipalité Rassemblement National à l'extrême droite</u>	Signature de la tribune de l'UFISC contre l'extrême droite lors des élections 2024
9	2024	Optim'ism	Municipalité de Lorient	Rappel à l'ordre, disqualification	<u>Non respect d'un "devoir de réserve" associatif</u>	Prise de positions publiques pour le candidat du Nouveau front populaire
10	2024	Ligue des droits de l'homme d'Arles	Maison de la vie associatives de Arles	Exclusion de la Maison de la vie associative	<u>Non-respect de la neutralité politique.</u>	Demande d'une salle pour la projection du film "Béziers, l'envers du décors" et recours contre la décision
11	2024-2025	Cimade	Ministre de l'Intérieur et groupe des sénateurs Les Républicains	Proposition de loi pour exclure l'association des Centre de rétention administratif	<u>L'absence de neutralité politique des activités de plaidoyer</u>	Plaidoyer contre les politiques migratoire et critique des conditions de rétention
12	2024	Centre social Léo Lagrange	Maire de Vienne, groupe Rassemblement national	Baisse de subventions	<u>Non respect de la neutralité politique</u>	Envie d'un mail aux adhérents pour faire barrage à l'extrême droite lors des élections de 2024
13	2025	Inter-LGBT	Région Ile-de-France et groupe RATP	Coupe de subventions et annulation partenariat	<u>Non respect des principes de neutralité et de laïcité. Antisémitisme et incitation à la haine et à la violence.</u>	Affiche de la marche des fiertés "contre l'internationale réactionnaire"
14	2025	Ligue de l'enseignement Francas et Peuples et Cultures	Élu Rassemblement national au Conseil régional de Nouvelle-Aquitaine	Disqualifications	<u>Militantisme et absence de neutralité politique</u>	Discours politiques dont : prises de positions contre l'extrême droite, critique de la loi immigration et des discours patriotes

Tableau de synthèse des cas d'analyse

Cas	Année	Associations	Institutions	Nature de l'entraîne	Motifs	Fait ou propos mis en cause
15	2025	France Palestine Solidarités Saône et Loire	Mairie de Châlons-sur-Saône	Ostracisation et tentative d'exclusion du forum de la vie associative	<u>Non respect de la neutralité politique</u>	Affichage du drapeau palestinien sur le stand de l'association et recours juridiques contre des arrêtés municipaux
16	2025	Ligue des droits de l'Homme de Saône et Loire	Mairie de Châlons-sur-Saône	Ostracisation et tentative d'exclusion du forum de la vie associative	<u>Non-respect de la neutralité politique</u>	Présence de tracts contre l'extrême droite sur le stand de l'association et recours juridiques contre des arrêtés municipaux
17	2025	France Palestine Solidarités de Salon-de-Provence	Mairie de Salon-de-Provence	Exclusion du forum de la vie associative	<u>Non-respect de la neutralité politique</u>	Caractère politique et militant de l'objet de l'association
18	2025	France Terre d'Asile	Sénatrice du groupe Les Républicains	Disqualifications	<u>Absence de neutralité politique</u>	Plaidoyer critiques des politiques migratoires
19	2025	Mouvement Associatif et CNAJEP	Députés Rassemblement National	Disqualifications	<u>Défaut de neutralité politique</u>	Prises de positions publiques contre l'extrême droite
20	2025	Associations étudiantes Bordelaise Cop1	Députés Rassemblement National	Disqualifications	<u>Défaut de neutralité politique</u>	Prise de positions contre l'extrême droite et organisation d'évènements décoloniaux ou en non mixité choisie

II - Sources, circulation et mécaniques des attaques : vers un nouveau référentiel répressif ?

Ce rapport s'appuie sur l'analyse de 20 cas d'entraves ou de rappels à l'ordre d'associations pour défaut de neutralité politique ou religieuse recensés par l'Observatoire des libertés associatives ces trois dernières années. La multiplication des cas fin 2024 suite à des prises de positions lors des élections législatives de juin est nette : 15 cas sur 20. Il faut prendre ces chiffres avec précaution, l'Observatoire des libertés associatives n'a pas la prétention ni les moyens de recenser l'intégralité des attaques subies par les associations sur le territoire français, dont beaucoup se font encore à bas bruits, d'autant plus dans le cas de rappels à l'ordre. Par ailleurs, beaucoup d'affaires ne permettent pas de sonder l'intentionnalité et les justifications précises des élus ou techniciens qui mettent en œuvre ces sanctions. Néanmoins, une chose est sûre : le monde associatif a connu une vague inédite d'engagement politique à l'occasion des législatives de 2024 et cet engagement a suscité en retour un mouvement de rappel à l'ordre par les institutions.

Contrairement à ce qu'un récent rapport de notre Observatoire a pu montrer pour le cas du Fonds de développement de la vie associative (FDVA)²⁰, la faible présence des préfectures dans les sources des attaques permet de rester prudent sur l'existence d'une consigne ministérielle, à l'échelle nationale. Mais ce constat est peut-être d'autant plus inquiétant : la diffusion non centralisée de sanctions pour défaut de neutralité indique l'existence d'une culture institutionnelle et politique partagée. En effet, ce que montre notre analyse, c'est la circulation de ce référentiel au sein de deux espaces : les collectivités locales tout d'abord, des municipalités aux antennes CAF en passant par des conseils départementaux (1) et les débats parlementaires ensuite, qu'ils concernent le vote de textes à portée générale, comme le PLFSS 2026, ou sectorielle, comme le projet de loi sur les centres de rétention (2).

Au-delà, notre travail permet également de tirer des enseignements sur la mécanique répressive de ces attaques. Il révèle, tout d'abord, la place centrale d'acteurs politiques d'extrême droite : des élus aux associations en passant par des médias. Tantôt directement à la manœuvre, tantôt jouant

²⁰ Pablo Corroyer, [Le Fond de développement de la vie associative : trajectoires, équilibres et menaces dans un dispositif collégial de financement de la vie associative](#), Rapport de l'Observatoire des libertés associatives, 2025. Voir également : "[Comment les préfectures censurent en amont les demandes de subventions associatives](#)", Mediapart, 15/10/2025.

le rôle d'acteur tiers incitant les institutions à la répression (3). Enfin, il insiste sur l'immixtion récurrente dans la vie interne des structures et même la vie privée des membres des associations (4).

1. Entre rappels à l'ordre et sanctions : l'émergence d'un nouveau mot d'ordre au sein des collectivités locales

Résumé : Les différents exemples mentionnés ici montrent que le référentiel de neutralité circule avant tout au sein des collectivités locales et tout particulièrement des municipalités. La surreprésentation des rappels à l'ordre montre également le caractère précautionneux des institutions dans la mobilisation de ce régime de justification. Les injonctions à la neutralité sont des justifications extra et/ou para-légales, à valeur de test pour le monde associatif.

“Nous avons constaté avec regret que votre association subventionnée par la Caisse d'Allocation Familiale n'a pas respecté le principe de neutralité tel qu'il est inscrit dans les conventions d'attribution de subvention et rappelé comme principes de la charte de la laïcité ”

Caisse d'allocation familiale du Calvados le 1er Août 2024

L'analyse de notre corpus permet de faire deux premiers constats sur la nature des attaques. Tout d'abord, le principal espace dans lequel le référentiel de neutralité est utilisé est celui des collectivités locales. Dix-neufs cas sur vingt mettent en effet en jeu, une collectivité locale (principalement des municipalités) et une association. C'est donc à cette échelle qu'il faut aujourd'hui observer la circulation des références à la neutralité des associations.

Deuxième constat, on observe en effet une diversité de représailles : du rappel à l'ordre informel à la sanction financière en passant par la disqualification publique²¹. Sur les vingt cas de notre étude, treize situations révèlent que la neutralité n'est utilisée que de manière discursive et non suivie de sanctions financières ou juridiques. Les élus et institutions restent précautionneux, la notion étant à ce jour principalement utilisée pour rappeler à l'ordre ou menacer plutôt que pour sanctionner. Et pour

²¹ voir typologie des entraves rapport 1 une citoyenneté réprimée

cause : les bases juridiques manquent pour pouvoir officiellement l'utiliser comme motif de sanctions. Cependant, la notion devient un outil de justification para ou extra-légal.

Un des cas emblématiques d'entrave à la liberté d'expression suite aux élections législatives de 2024 s'est joué dans le Calvados. Et il est symptomatique de cette utilisation extra-légale et locale de la notion.

Rappels à l'ordre de la CAF du Calvados pour manque au “respect de la neutralité”

En octobre 2024, onze associations du Calvados reçoivent un courrier de la Caisse d'Allocation Familiale ayant pour objet : “respect du principe de neutralité - Rappel et conséquences”. La CAF les rappelle à l'ordre sur la neutralité : “Nous avons constaté avec regret que votre association subventionnée par la Caisse d'Allocation Familiale n'a pas respecté le principe de neutralité tel qu'il est inscrit dans les conventions d'attribution de subvention et rappelé comme principes de la charte de la laïcité. Ce principe de neutralité est fondamental pour assurer l'équité et le respect des valeurs républicaines dans les actions soutenues par la CAF. Il est impératif que toutes les associations subventionnées s'engagent à le respecter strictement, tant dans le cadre des communications diffusées que dans celui des activités”.

L'organisme rappelle ensuite que dans la convention signée avec la CAF, l'association s'engage à n'avoir aucune vocation à la diffusion philosophique, politique, syndicale ou confessionnelle. La CAF complète en rappelant 3 articles de la charte de la laïcité et ajoute en gras les mentions suivantes : “les activités doivent être menées dans le respect de la neutralité et de la laïcité, sans promotion ou critique de convictions personnelles” ; “les bénéficiaires des actions de votre association ne doivent subir aucune forme de prosélytisme” ; et enfin : “les locaux et espaces utilisés dans le cadre de vos activités doivent rester neutres et exempts de signes ostentatoires relatifs à des convictions religieuses ou politiques.” Le courrier se termine par un avertissement : “nous vous rappelons que toute entorse à ce principe peut avoir des conséquences significatives. Plus précisément, en cas de renouvellement d'un positionnement contrevenant aux principes de neutralité ou de laïcité, la commission d'attribution des aides collectives du Conseil d'administration de la CAF (...) se réserve le droit de ne pas étudier vos nouvelles demandes de subventions. Nous comptons sur votre coopération pour rectifier cette situation et pour veiller au strict respect des principes de neutralité et des engagements de la charte de la laïcité à l'avenir”.

Construit comme un rappel juridique et réglementaire, ce courrier interroge : à aucun moment, la CAF ne précise les actions mises en cause. Après échanges entre elles, les onze associations qui ont reçu le courrier comprennent son origine : elles ont toutes signées la tribune nationale du Mouvement associatif qui alerte sur l'incompatibilité entre l'action associative et l'extrême droite²². Malgré les sollicitations, la CAF n'a pas donné plus d'explications. Ce rappel à l'ordre est, à une exception près²³, resté sans conséquences. Et pour cause : les textes légaux mis en avant dans le courrier ne concernent pas les associations en soi mais les missions conventionnées (voir partie 3). Certains responsables associatifs ont rencontré des sources anonymes qui leur ont révélé l'existence de fortes tensions politiques et personnelles au sein du conseil d'administration de cette antenne de la CAF. Des désaccords qui expliquent en partie l'écart de trois mois entre la rédaction du courrier et son envoi : reçu à l'automne 2024 par les associations, le courrier est daté du 1er août. Si la valeur légale de cet avertissement est remise en question par les associations, son impact symbolique n'est pas négligeable. Elle suscite stress, pression et risques pour les associations. Et participe au climat d'autocensure du monde associatif et d'atteinte à la liberté d'expression.²⁴

Ce courrier joue sur la confusion entre association, service public et activités associatives exercées dans le cadre du service public. Comme nous l'avons vu plus haut, il est difficile pour les élus de considérer que les associations soient d'utilité publique au même titre que les pouvoirs publics sans en avoir les mêmes contraintes.

“Ils ont choisi un programme, ce n'est pas le rôle d'une association qui doit avoir une forme de devoir de réserve.”

Fabrice Loher, Maire de Lorient, à propos d'Optim'ism

²² “[L'extrême-droite, une menace pour l'action associative et citoyenne : la tribune](#)”, Le Mouvement associatif, 14/06/2024.

²³ Le planning familial de Caen a perdu le soutien de la CAF. Les entraves de l'institution envers l'association sont antérieures au courrier et la rupture de la convention n'est pas motivée par un manquement à la neutralité.

²⁴ C.Rodrigues et J. Talpin, «Nos libertés associatives vont-elles si mal ?», novembre 2025, *JurisAssociation*, 727, p.19.

À l'image des débats de la fin du XIXe siècle, on retrouve une volonté de la part de certains acteurs d'imposer aux associations les obligations en vigueur dans le service public. C'est cette même confusion - qu'elle soit intentionnelle ou non - qui ressort du cas de l'association Optim'ism en Bretagne.

L'extension du "devoir de réserve" aux associations ? Le cas d'Optim'ism à Lorient

Près de Lorient, l'association Optim'ism porte, depuis 1999, un projet d'écologie populaire et d'insertion sociale par l'agriculture maraîchère. Suite au score de l'extrême droite lors des élections européennes, l'association décide d'annoncer publiquement son soutien au candidat NFP local afin de "dépasser le silence de la neutralité" et parce que son programme est "le seul à représenter les valeurs de l'association"²⁵. Le 2 juillet 2024, entre les deux tours des élections législatives, le maire de Lorient envoie un courrier à l'association dans lequel il se dit étonné "de cette position alors que votre association bénéficie de financements importants de l'État, de Lorient Agglomération et de la Ville de Lorient et que sur la Ve circonscription, le candidat NFP est opposée à la députée sortante, très investie dans le domaine de l'insertion »²⁶. Députée sortante que le maire a explicitement soutenu et qui appartient à la même famille politique que lui. Le Maire et président de la métropole poursuit : « Je vous remercie de me faire savoir si c'est une position arrêtée par votre conseil d'administration [...] Nous en tirerons bien entendu toutes les conséquences en temps voulu ».

Dans la presse, il ajoute le lendemain : "je ne vois pas ce qu'Optim'ism vient faire dans le champ politique de ces législatives à partir du moment où il y a une candidate de l'arc républicain". Plus tard, il déplore que l'association ait "des méthodes d'extrême gauche. Ils ont choisi un programme, ce n'est pas le rôle d'une association qui doit avoir une forme de devoir de réserve."

L'apparition d'une mention à un "devoir de réserve" des associations - sans base légale - est symptomatique du glissement des prérogatives des

²⁵ "[Législatives 2024. Qui soutient qui dans la circonscription de Lorient ?](#)", Ouest France, 01/07/2024.

²⁶ "[Législatives. À Lorient, l'association Optim'Ism soutient le NFP, Fabrice Loher le lui reproche](#)", Ouest France, 03/07/2024.

agents du service public vers les associations. Il est d'une certaine manière le corollaire des injonctions à la neutralité au centre de ce rapport. Ce "devoir de réserve", sous-entend que l'association doit concevoir l'ensemble de ses activités comme une délégation de service public (voir chapitre suivant). Ce rappel à l'ordre suggère une logique de vassalisation entre associations et institutions bailleresses : la liberté d'expression de l'association est conditionnée à une forme de loyauté à ses financeurs.

Mais les retours institutionnels n'en sont pas restés uniquement aux rappels à l'ordre et des associations se sont vues retirer des subventions suite à leurs prises de position. C'est notamment le cas, à la même époque, dans la Ville de Vienne dans l'Isère.

Neutralité politique et contrat d'engagement républicain à Vienne dans l'Isère

Le 9 décembre 2024, au cours du conseil municipal de Vienne, Adrien Rubagotti, un élu d'opposition du Rassemblement national, accuse l'antenne locale de l'association Léo Lagrange d'avoir envoyé un mail à ses adhérents pour les inviter à faire barrage au RN lors des élections législatives de 2024. Né dans les années 1960, le club Léo Lagrange est aujourd'hui présidé par un élu de gauche siégeant dans l'opposition au maire Les Républicains de la ville. Avec ses 35 salariés et 1500 adhérents, la structure est un pilier du paysage associatif local. Quelques mois plus tard, Adrien Rubagotti récidive et accuse cette fois l'association d'avoir "liké" sur les réseaux sociaux l'annonce d'une réunion publique d'un candidat aux élections municipales de 2026. Le 17 février 2025, le maire Les Républicains, Thierry Kovacs, décide alors de sanctionner l'association pour avoir enfreint la charte locale de la vie associative et le Contrat d'engagement républicain. Il écrit : "Ces textes imposent aux associations, d'une part, de ne pas se prévaloir des convictions politiques, philosophiques ou religieuses pour s'affranchir des règles communes et, d'autre part, de respecter la neutralité politique en s'abstenant de toute démarche partisane. (...) La charte municipale, tout comme le décret, stipulent que les associations doivent veiller au respect de ces engagements par leurs salariés, membres et bénévoles. En cas de manquement, elles s'exposent à une suppression partielle ou totale de leur subvention." Le maire décide donc de suspendre 75% de la subvention municipale de l'association, soit 112 500 euros. Après avoir reconnu publiquement une "erreur" et s'être engagé par courrier auprès de ses adhérents à ne pas renouveler ces pratiques, l'association a pu

récupérer une partie de ses financements - 67 500 euros - avec malgré tout un manque à gagner d'environ 30% de sa subvention habituelle. Or le Contrat d'engagement républicain ne fait mention d'aucune manière à un devoir de neutralité des associations. Comme nous le verrons au prochain chapitre, le motif de la sanction était donc illégal.

D'autres cas de coupes effectives de subventions peuvent être mentionnés. En juin 2024, la compagnie de théâtre jeune public Okkio, qui travaille depuis 2012 en partenariat avec la municipalité de Morières-les-avignons, signe la tribune de l'Union Fédérale d'Intervention des Structures Culturelles (UFISC) contre l'extrême droite. Dans un premier courrier le 9 juillet, la mairie Rassemblement National (RN) reproche à l'association d'assimiler le RN à l'extrême droite et d'avoir « pris position politiquement contre le Rassemblement national, en cosignant et en appelant à cosigner un communiqué». Dans un second courrier municipal daté du 23 juillet 2024, la mairie annonce le non renouvellement de la convention partenariale : la compagnie se voit retirer son local et ses subventions²⁷.

2. Circulation de la notion dans les débats parlementaires : le cas des associations de soutien aux exilés

Mais les collectivités locales ne sont pas les seuls espaces au sein desquels la notion de neutralité circule activement. La participation citoyenne des associations reconnues d'intérêt général devient un problème public. Sans que celle-ci n'ait encore fait l'objet de

“En effet, les derniers rapports d’activité du Mouvement associatif et du CNAJEP laissent transparaître un engagement très marqué à l’extrême gauche, en violation du principe de neutralité politique et partisane qui s’impose aux associations subventionnées. Par cette baisse, nous demandons à l’État de supprimer les subventions allouées à ces organisations d’extrême gauche qui poursuivent un but strictement politique et non associatif.”

Extrait d'un amendement du RN dans le projet de loi de finance

²⁷ Pour plus de détails sur ce cas, voir : “[Fiche 141. Suite à la signature d'une tribune contre l'extrême-droite, la mairie RN de Morières-lès-Avignon résilie la convention d'occupation de locaux de la compagnie Okkio](#)”, Observatoire des libertés associatives.

transformations législatives récentes, la notion se retrouve particulièrement mobilisée dans les discussions parlementaires des derniers mois. Les amendements lors de la discussion du projet de loi de finance en octobre-novembre 2025 en ont donné un exemple flagrant.

Un exemple parmi d'autres, mais significatif : le 30 octobre 2025, plusieurs parlementaires du groupe Rassemblement national déposaient un amendement visant à réduire les crédits d'actions de développement de la vie associative. La raison ? Des associations financerait "leur agenda politique et idéologique avec l'argent public" : "En effet, les derniers rapports d'activité du Mouvement associatif et du CNAJEP laissent transparaître un engagement très marqué à l'extrême gauche, en violation du principe de neutralité politique et partisane qui s'impose aux associations subventionnées. Par cette baisse, nous demandons à l'État de supprimer les subventions allouées à ces organisations d'extrême gauche qui poursuivent un but strictement politique et non associatif."²⁸ Le 3 novembre, le même groupe RN dépose un amendement visant une meilleure transparence des financements à la vie étudiante. En cause, le financement d'événements "très discutables" comme l'organisation par des associations étudiantes de Sciences Po Bordeaux d'une soirée « exclusivement pour les femmes et minorités de genre » ou d'un festival au cours duquel il a été appelé à faire barrage au RN²⁹.

"Qu'une association ait un agenda politique, veuille promouvoir une politique d'accueil massif de l'immigration, c'est son choix. Ce qui est choquant, c'est quand ces associations profitent des financements de l'État pour promouvoir d'autres politiques publiques que celles que l'État veut défendre. Il y a un problème parce que certaines de ces structures se voient confier des missions de service public, et les exercent sans la moindre neutralité."

B.Retailleau, Ministre de l'intérieur

²⁸AMENDEMENT N o II-AC429 présenté par Mme Sicard, M. Bilde, M. Chudeau, M. Ballard, Mme Lavalette, Mme Joubert, Mme Da Conceicao Carvalho, Mme Parmentier, M. Odoul, M. Tesson, Mme Joncour et M. Perez
<https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/amendements/1906C/CION-CEDU/AC429.pdf>

²⁹ AMENDEMENT N o II-260 présenté par M. Perez, M. Gery, M. Boccaletti, Mme Bamana, M. Rivière, M. Evrard, Mme Bouquin, M. Dessigny, M. Dragon, Mme Joncour, M. Buisson, M. Le Bourgeois, M. Jolly, Mme Galzy, Mme Martinez, Mme Joubert, Mme Sabatini, Mme Pollet, M. Falcon, Mme Delannoy, M. Baubry, M. Tesson, Mme Parmentier, M. Tonussi, Mme Roy, M. Giletti, M. Limongi, M. Lottiaux, Mme Lelouis, Mme Diaz, M. Bernhardt, Mme Hamelet, Mme Alexandra Masson et M. Humbert

Mais c'est à l'occasion de la proposition de loi qui vise à remplacer les associations qui interviennent en centres de rétention administrative que les débat parlementaires se sont le plus focalisés sur l'impératif de neutralité politique des associations. Cette proposition de loi - toujours en cours de discussion - vise à substituer les associations qui effectuent des tâches d'accueil et d'information des personnes retenues en Centre de Rétention Administratif par les services de l'Office français de l'immigration et de l'intégration. En janvier 2025, Bruno Retailleau, alors ministre de l'intérieur, écrit à ce propos sur le réseau social X : « Qu'une association ait un agenda politique, veuille promouvoir une politique d'accueil massif de l'immigration, c'est son choix. Ce qui est choquant, c'est quand ces associations profitent des financements de l'État pour promouvoir d'autres politiques publiques que celles que l'État veut défendre. Il y a un problème parce que certaines de ces structures se voient confier des missions de service public, et les exercent sans la moindre neutralité.»³⁰

À l'instar de nombreuses associations du secteur de l'accompagnement des personnes exilées³¹, les associations qui interviennent en CRA sont au cœur de la tension entre partenariat du service public et contestation de l'action publique. Elles sont présentes dans les CRA parce qu'elles sont prestataires d'une commande publique et qu'elles réalisent un service d'accueil et d'accompagnement juridique auprès des personnes retenues. Mais dans le même temps, certaines se servent de cette expérience pour produire de la documentation sur la rétention et alerter sur les conditions de vie en CRA.

Le vocable de la neutralité est au centre de l'argumentaire des législateurs. Lors de la séance du 12 mai 2025, le sénateur Les Républicain David Marguerite explique : "L'article 1er de la loi du 24 août 2021 le souligne de manière très claire : les associations chargées d'une délégation de service public sont soumises, dans le cadre de leur mission, à un strict devoir de neutralité. Cette obligation ne remet nullement en cause la liberté d'expression de ces associations ou l'action de plaider qu'elles déploient par ailleurs. Toujours est-il que, selon certaines d'entre elles, la politique d'éloignement pratiquée par les gouvernements successifs constitue un problème en soi : une telle posture militante pose nécessairement question."³²

³⁰ <https://x.com/BrunoRetailleau/status/1881963572919517529>

³¹ Camille Hamidi. *Associations, politisation et action publique : un monde en tensions.* dans *Sociologie plurielle des comportements politiques : je vote, tu contestes, elle cherche..*, Sciences Po, Les Presses, 2017, ,pp.347-370

³² Sénat, Séance du 12 mai 2025, JO.

L'objectif affiché des sénateurs est ainsi de compléter la loi séparatisme par une déclinaison sectorielle. Cette proposition affirme l'incompatibilité entre militantisme et respect des cadres de la commande publique. Ce discours crée par le haut une distinction entre les acteurs contestataires et ceux qui font service public. Le travail de plaidoyer des associations n'est pas saisi à l'aune de leur expertise de terrain. À l'inverse, il est soupçonné d'entacher le travail de terrain.

Au sein de ces débats, La Cimade est une association tout particulièrement visée. Née pendant la seconde guerre mondiale pour venir en aide aux victimes du nazisme, elle concentre ensuite ses actions vers l'accompagnement socio-culturel et juridique des personnes exilées. Dans ce cadre, l'association intervient dans les centres de rétentions administratifs et utilise cette présence pour témoigner des conditions de vie des personnes retenues et étayer un plaidoyer. Jusqu'en 2009, elle était la seule association à y intervenir par une convention avec l'État. En 2010, le gouvernement crée un marché public qui ouvre à la concurrence cette mission d'aide sociale et juridique. Aujourd'hui, cinq associations répondent à cette mission de commande publique. Malgré le fait que le droit administratif précise clairement que toute association est libre de convictions en dehors de l'exécution de sa mission de service public, Bruno Retailleau cible très directement l'association pour ses prises de position en dehors de ses missions : "Pour apporter de l'eau au moulin de ceux qui dénoncent l'attitude dépourvue d'impartialité et de neutralité d'un certain nombre d'associations, je tiens à préciser que la Cimade avait institué les « charter awards » pour « récompenser » les préfets avec, par exemple, l'attribution du prix Petits bagnards..." "Comme nous le verrons, utiliser les activités que l'association exerce en dehors des activités où elle est tenue à la neutralité nourrit les confusions sur l'encadrement de l'action associative et l'usage de l'argent public. Ici, la fonction démocratique des associations est construite comme incompatible avec la réalisation du service public.

3. Le rôle central de l'extrême droite dans la diffusion et l'utilisation du référentiel

Résumé : Il faut relever la centralité de l'extrême-droite dans l'émergence de ce référentiel de neutralité. D'abord, elle a très tôt utilisé la notion pour s'attaquer à des associations opposées à son projet politique (migrations, féminisme, social, culture...). Ensuite elle est fortement représentée dans les cas récents d'attaque que ce soit de manière directe ou indirecte.

Enfin, son rapport aux associations traduit des choix politiques contradictoires au respect des libertés publiques fondamentales.

On le voit en filigrane des différents cas déjà mentionnés dans ce rapport : ils mettent régulièrement en jeu des personnalités d'extrême-droite. Cette présence est de deux ordres : tantôt directe, via l'intervention d'élus d'extrême-droite membres de la majorité locale (comme c'est le cas pour la compagnie de théâtre Okkio avec la municipalité de Mourières-les-avignons) ; tantôt indirecte, quand la sanction est le fruit d'interpellations d'élus d'opposition qui demandent explicitement des sanctions aux exécutifs locaux (comme c'est le cas avec l'association Léo Lagrange à Vienne).

Ces interventions indirectes illustrent une mécanique répressive que nous avons qualifié dans un précédent rapport de "pression à la répression"³³. C'est à dire que les sanctions des exécutifs font souvent suite à des formes de pressions externes incitant les institutions à prendre des mesures contre les associations. L'extrême droite initie l'attaque, formule des accusations quant à une potentielle atteinte à la neutralité, et la majorité en place, sous la pression d'accusations de complaisance, sanctionne l'association.

Les attaques subies par l'association SOS Méditerranée montrent comment l'extrême droite s'est, très tôt, saisie de la neutralité politique pour cibler les associations.

Multiples attaques de l'extrême-droite contre les subventions de SOS Méditerranée

En 2015, face à la crise de l'accueil migratoire, l'association SOS Méditerranée se donne pour mission le sauvetage inconditionnel des personnes naufragées en mer. En parallèle, elle poursuit des activités de plaidoyer et de sensibilisation sur le rôle des institutions et des politiques publiques dans l'augmentation de la mortalité en méditerranée.

A partir de 2016, SOS Méditerranée est régulièrement disqualifiée par des personnalités issues de la droite nationaliste, à l'image de Stéphane Ravier, sénateur marseillais du parti Reconquête, qui a été condamnée en 2024 pour diffamation suite à un post sur les réseaux sociaux qui affirmait que l'association était "complice du trafic d'êtres humains".

³³ Observatoire des libertés associatives, [Une nouvelle chasse aux sorcières. Enquête sur la répression des associations dans le cadre de la lutte contre l'islamisme](#), 2022, p.12.

Mais les attaques envers l'association proviennent principalement de recours juridiques contre ses subventions publiques pour défaut de neutralité politique. Entre 2019 et 2025, des contribuables, militants identitaires et élu·es ou candidat·es majoritairement issues des rangs du Rassemblement National et des Républicains, ont contesté les subventions de la ville de St-Nazaire, de Paris, Montpellier, Marseille, Rouen, Rennes ou encore Vitrolles. En 2020, un élu Rassemblement National de l'Hérault portait plainte contre le Département au motif que la subvention attribuée à SOS Méditerranée contreviendrait à la "neutralité du service public". Ces contestations ont permis au juge administratif de trancher sur la neutralité politique des subventions octroyées à SOS Méditerranée (voir chapitre suivant).

Ces recours s'inscrivent dans une stratégie plus globale du Rassemblement national perceptible à travers ses propositions d'amendements au projet de loi de finance 2026 que nous avons en partie examiné plus haut.

J'ai signé tout à l'heure un arrêté qui, pour des motifs d'ordre public, interdit toute exhibition, exposition ou présentation de ce drapeau [Palestinien] sur le Forum de la Vie associative et sportive. Jamais je n'accepterai que [...] on politicise ce forum qui est d'abord le grand rendez-vous de tous les bénévoles qui respectent au quotidien, dans leurs associations, l'obligation de neutralité politique et religieuse.

G.Platret Maire de Châlon-sur-Saône.

Autre exemple de cette prégnance des idéologies d'extrême droite venant d'un maire incarnant l'aile droite des Républicains et très régulièrement en prise avec les associations de son territoire³⁴.

³⁴ Ce Maire n'en est pas à sa première tentative de museler les associations. Il avait, le premier, utilisé le Contrat d'Engagement Républicains pour tenter d'interdire au Planning familial 71 de tenir un stand lors de la journée internationale des droits des femmes au motif qu'une des six silhouettes de femmes présentes sur une affiche mise en avant par l'association, portait le voile. Là encore, il tentait de mobiliser un outil réglementaire coercitif pour sanctionner une association avec laquelle il est en désaccord. Là aussi, le juge administratif puis le Conseil d'État lui avaient donné tort.

La mairie de Chalon-sur-Saône contre la liberté d'expression des associations

Suite à des troubles survenus à l'occasion de la célébration d'un match de football international, le maire de Chalon-sur-Saône dépose le 2 juin 2025 un arrêté pour interdire "l'affichage, l'utilisation et la vente de drapeau palestinien" sur le territoire de la commune. Le 2 juin, des associations et particuliers, dont la section locale de la Ligue des droits de l'homme (LDH) et l'AFPS 71 déposent un référendum de liberté au tribunal administratif de Dijon. Les juges donnent raison aux associations au motif que l'arrêté "porte une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'expression". Le 6 juin, le maire de Chalon-sur-Saône réitère avec un nouvel arrêté, à nouveau contesté par les associations et encore cassé par le Tribunal Administratif. Le maire de Châlon-sur-Saône saisit alors le Conseil d'État qui rejette la requête du maire le 4 juillet. Il estime que le drapeau palestinien n'a pas été utilisé "comme un signe de ralliement en vue de défier les forces de l'ordre et inciter à la violence". Pour le juge, cette interdiction constitue "une atteinte grave à la liberté d'expression et à la liberté de manifestation". Début juin, la section locale de la LDH dépose une demande d'inscription au forum municipal des associations. Elle participe à l'événement depuis une trentaine d'années. Le 1 août, la LDH apprend par téléphone que le cabinet du maire lui refuse la présence à cet événement. Le même jour, l'AFPS, qui avait dans un premier temps été conviée à l'événement, reçoit un mail qui indique que sa présence au forum n'est finalement pas autorisée. Début septembre la LDH et l'AFPS contestent ce refus de participation devant le tribunal administratif et obtiennent finalement leurs participations à l'événement. Le 5 septembre, Gilles Platret, réagit dans un post Facebook : "le principal danger, c'est la politisation du forum de la vie associative et sportive de Chalon". Et annonce qu'il n'acceptera jamais que "sur le fondement de décisions prises [par le tribunal administratif de] Dijon [qu']on politise ce forum qui est d'abord le grand rendez-vous de tous les bénévoles qui respectent au quotidien, dans leurs associations, l'obligation de neutralité politique et religieuse". Le Maire prend alors un nouvel arrêté d'interdiction du drapeau palestinien lors du forum associatif. Le jour de l'événement la LDH annonce avoir dû "enlever un présentoir, car il était indiqué dans [ses] missions [qu'elle lutte] contre l'extrême-droite". L'AFPS n'a elle pas pu visibiliser ses communications, le drapeau palestinien figurant sur leur logo.

Cette séquence montre comment la neutralité est utilisée pour punir les associations qui prennent des positions “contraires à celles défendues par la ville de Chalon-sur-Saône” pour reprendre les termes du jugement du TA de Dijon³⁵. Or le Juge rappelle que la liberté d'expression et de communication des associations est une condition de la démocratie. En attaquant, la visibilisation du drapeau palestinien puis en remettant en cause la possibilité des associations à le poursuivre, le Maire discrimine et s'oppose à l'État de droit.

Ces attaques participent au climat d'autocensure³⁶. Les craintes des associations se confirment puisqu'en novembre 2025 l'AFPS s'est vue refuser des salles municipales et le soutien de la municipalité à un festival interassociatif sur la solidarité internationale une fois encore au motif qu'il serait “politique”³⁷.

4. Immixtion dans la vie interne des associations et la vie privée des membres des associations

Résumé : à l'instar de la nouvelle laïcité et de son brouillage entre le public et le privé, les attaques pour politisation s'immiscent dans la vie interne des associations et la vie privée de leurs membres.

Le dernier élément à retenir concernant ces attaques ou rappels à l'ordre pour défaut de neutralité est celui de leur immixtion dans la vie interne des associations et la vie privée de leurs membres. En effet, dans une majorité de cas, les reproches des institutions font référence à des propos ou des actes menés en dehors des missions pour lesquelles elles sont financées. Ce faisant, elles s'immiscent dans la vie et la gestion interne des associations en exerçant des pressions sur des groupements privés pourtant protégés par la liberté d'association. Le phénomène va même plus loin. Certaines associations sont attaquées pour des actions entreprises par certaines de leurs membres dans leur vie privée, en dehors de leur investissement dans la structure.

³⁵ Tribunal administratif de Dijon, 2 septembre 2025, n°2503071.

³⁶ C.Rodrigues et J. Talpin, « Nos libertés associatives vont-elles si mal ? », novembre 2025, JurisAssociation, 727,p19

³⁷<https://www.info-chalon.com/articles/2025/11/15/105119/l-autoritarisme-et-la-mesquinerie-de-gilles-platret-n-ont-plus-de-limites-pointe-l-union-populaire-chalonnaise/>

<https://www.info-chalon.com/articles/2025/11/16/105139/l-association-bien-vivre-a-chalon-a-pporte-son-soutien-au-collectif-d-organisations-engagees-dans-le-festisol/>

Un cas typique de la première forme d'entrave pour motif de neutralité religieuse avant 2024 était celui de la radio associative roubaisienne Pastel FM.

La neutralité religieuse, un outil d'entrave du monde associatif musulmans. L'exemple de Pastel FM à Roubaix

En 2016, lors d'une séance du Conseil régional des Hauts-de-France, la radio associative roubaisienne Pastel FM est disqualifiée par le groupe d'élus du Front National qui met en cause une subvention de 11 603,70 €. Pour Philippe Eymery, président du groupe, la radio affiche « clairement son communautarisme islamiste » et « partage publiquement des profils d'individus faisant l'éloge de l'immigration et du voile. [...] L'argent public n'a pas à participer au développement du communautarisme (...) Les contribuables n'ont pas à financer des radios qui ne sont pas neutres politiquement ». En 2017, les accusations du FN sont reprises par l'exécutif : le président de Région, Xavier Bertrand (Les Républicains), annonce la fin des subventions accordées à la radio : « À partir du moment où les conventions n'ont pas été respectées sur la neutralité, c'est terminé, c'est aussi simple que ça. » En cause : une série d'émissions diffusées pendant la période du ramadan qui invitait notamment des imams et des théologiens ainsi que la présence de la radio comme partenaire d'une conférence à laquelle participait Tariq Ramadan.

A l'époque, Sébastien Chenu, alors conseiller régional Rassemblement national s'était félicité : « Je rends hommage [à Xavier Bertrand], car ça veut dire qu'il a écouté nos avertissements(...) À ma connaissance, c'est la première fois qu'il prend en compte une de nos propositions. Si on n'avait pas mis en lumière ce problème, cette radio continuerait d'être subventionnée aux frais des contribuables des Hauts-de-France. »

Suite à un marathon judiciaire de plus de sept ans, l'association qui dénonçait la perte de ses subventions à finalement gagné devant la Cour administrative d'appel de Douai le 14 mars 2024. En guise de conclusion, elle publiait le 22 mars 2024 un communiqué : "Ce refus obstiné [de Xavier Bertrand] de se conformer à la loi et de respecter ses obligations en tant qu'élu a entraîné des préjudices financiers considérables, affaibli et intimidé des partenariats, porté atteinte à notre réputation ainsi qu'à l'honneur de nos bénévoles, dont l'énergie et la mobilisation est une denrée si précieuse."

Cette attaque fait suite à plusieurs campagnes de presse contre des membres de la radio associative les accusants notamment d'antisémitisme et d'accointances avec l'islam radical au motif qu'ils entretiendraient des relations avec certaines figures musulmanes locales et nationales. Des attaques contre des individus qui sont ensuite étendues à l'association.

Les institutions s'en prennent également aux membres des associations - aux personnes privées, et pas seulement aux personnes morales - reprochant les engagements ou convictions religieuses des individus. On retrouve le même mouvement aujourd'hui avec la neutralité politique, où des membres d'associations se voient reprocher leurs engagements extra-associatifs. L'utilisation du contrat d'engagement républicains et les coupes subventions qui ont touché plusieurs associations brestoises en 2023 en offrent une bonne illustration.

Immixtion dans la vie privée : le cas des associations brestoises.

En 2023, comme il le fait depuis plusieurs années, le média associatif brestois Canal Ti Zef dépose une demande de subvention auprès du fonds pour le développement de la vie associative 2 (FDVA)³⁸. Le 7 juin, Canal Ti Zef apprend que sa demande de subvention est accordée et doit être rapidement officialisée par un arrêté préfectoral. Mais le 5 décembre 2023, l'association reçoit finalement une notification de refus de subvention de la part du préfet du Finistère. Quelques semaines plus tard, le Sous-préfet informe l'association que la subvention a été annulée au motif que "certains aspects du fonctionnement de [l'association] étaient incompatibles avec le Contrat d'Engagement Républicain".

En parallèle, la préfecture annonce l'annulation des subventions FDVA à trois autres associations. Les quatre associations constatent qu'elles ont toutes un lien avec le Squat l'Avenir, un espace culturel né en 2015 dans le quartier Guérin de Brest, qui propose des animations sociales et des événements culturels. Un lieu fermé par la police en juillet 2023.

Le Patronage Laïque Guérin avait lui aussi déposé un dossier FDVA en mars 2023. En réponse, l'association reçoit un courrier du sous-préfet le 24 avril 2023 qui explique que son "attention a été attirée à plusieurs

³⁸ Lien note fdva

reprises sur le comportement d'un des animateurs, salarié de [l'association] ». Il est ici question d'un salarié de l'association impliqué, en dehors de son temps de travail, au sein du collectif Pas d'avenir sans avenir, qui portait la dynamique collective de l'Avenir. Le sous-préfet ajoute "Outre les suites pénales que la justice donnera à cette affaire, et sans vouloir interférer sur le pouvoir de gestion qui est le vôtre, ce comportement questionne la capacité de cet animateur à exercer les missions qui lui sont confiées dans l'accompagnement de jeunes enfants. (...) Je vous remercie de m'apporter tous les éléments nécessaires sur ce point et les dispositions que vous comptez prendre en la matière, ces informations m'étant indispensables pour apprécier la pérennité des subventions que les services de l'État seront amenés à accorder à votre association dont je salue le travail et le rôle essentiel dans l'animation du quartier".

Pour Canal Ti Zef, le Contrat d'Engagement Républicains est mobilisé pour sanctionner des prises de positions qui relèvent de la liberté d'expression de l'association. Au-delà, le cas du Patronage Laïque Guérin est singulier puisqu'il donne la preuve de l'immixtion des pouvoirs publics dans la vie privée des travailleur·euses associatifs pour juger de leurs compétences à faire appliquer un devoir de neutralité. C'est en celà que ces cas participent à l'entreprise d'acculturation à la neutralité du monde associatif. L'attribution de financement public est, sans fondement légal, mise en opposition avec les engagements hors travail de certains des salariés. Dans les cas roubaisiens comme brestois, on retrouve le même schéma : une hypertrophie de la neutralité et une immixtion dans la vie privée des individus.

Cette partie nous a permis de mieux comprendre l'ampleur et les ressorts de ces attaques et rappels à l'ordre. Elles évoluent pour l'instant au sein des collectivités locales et dans les débats parlementaires. Sans réelles bases légales, elles sont aujourd'hui principalement utilisées sous forme de rappels à l'ordre ou menaces même si des associations ont effectivement été sanctionnées sur ce motif. Par ailleurs, l'extrême droite est très régulièrement représentée, directement ou indirectement, dans l'origine de ces attaques qui n'hésitent pas à s'immiscer dans la vie interne des associations et même la vie personnelle de leurs membres.

III - Rappels juridiques : les associations ne sont pas neutres...

Nous l'avons vu, les rappels à l'ordre ou sanctions justifiées par un défaut de neutralité des associations sont souvent extra- ou illégaux. C'est la raison pour laquelle il convient de revenir sur les contours juridiques de cette notion et les obligations différencieras qui pèsent sur les associations en fonction de la nature de leurs relations avec les pouvoirs publics.

Ce faisant, cette partie examine les capacités des salariés des associations à manifester leur convictions politiques ou religieuses depuis l'entrée en vigueur de la loi El Khomri en 2016 (partie 1), les exigences de neutralité qui pèsent sur les associations et leurs salariés qui effectuent une mission de service public depuis la "loi séparatisme" de 2021 (partie 2) et enfin, la capacité des associations à prendre position publiquement (et même électoralement) tout en étant subventionnées par l'Etat, à condition cependant de faire attention au contexte et aux ressources utilisées pour porter ces positionnements (partie3).

1. La restriction du droit de manifester ses convictions : la loi El Khomri de 2016

Résumé : Suite à la jurisprudence Baby Loup, la loi El Khomri permet, sous conditions, de restreindre le droit des salariés des associations à manifester leurs convictions politiques, morales, philosophiques et religieuses.

L'impératif de neutralité peut s'imposer aux associations d'au moins deux manières : dans leurs relations avec les pouvoirs publics mais également au sein même de l'association. Dans ce cas, lorsque l'association emploie des salariés, elle s'applique via le droit du travail.

Ces dernières années, on assiste à une extension des exigences de neutralité des salariés associatifs du fait de l'application extensive de la laïcité aux entreprises privées, dont les associations. L'une des jurisprudences les plus importantes en la matière est celle de l'affaire Baby Loup.

En décembre 2008, la crèche associative parentale Baby Loup de Chanteloup-les-Vignes licencie l'une de ses salariées au motif du port du voile. Après réclamations auprès de la direction, la salariée saisit le conseil

des prud'hommes. En décembre 2010, celui-ci donne raison à la directrice de la crèche et valide le licenciement de la salariée voilée.

En 2014, suite à un long parcours juridique, la jurisprudence de l'affaire Baby Loup³⁹ statue finalement qu'une association, de droit privé, peut restreindre les libertés religieuses de ses employé·es si cette restriction est motivée par la nature des tâches à accomplir et si elle est proportionnée. En l'espèce, une association qui propose, notamment, un service de garde d'enfant peut inscrire dans son règlement intérieur le respect de la neutralité et de la laïcité pour les travailleur·euses de ce service.

Bien que la décision de justice rappelle que le principe de laïcité ne concerne pas les salariés de droit privé qui n'exécutent pas un service public, la cour justifie sa décision par la nature du public accueilli (des enfants), et par le fait que cela ne concerne pas l'intégralité des activités de l'association. La décision et les débats ont mis en avant le fait que l'association réalise une mission d'intérêt général, pour partie subventionnée par la puissance publique. La liberté religieuse s'est heurtée à la liberté de conscience des enfants et d'éducation des parents. Tous ces éléments ont permis une première diffusion du principe de neutralité dans la sphère privée⁴⁰.

En 2016, la loi El Khomri vient inscrire dans le droit cette jurisprudence en limitant la liberté de manifester leurs convictions aux employés des entreprises privées. L'article L. 3121-1-2 autorise en effet l'inscription de la neutralité dans les règlements intérieur et la possibilité de restreindre la liberté de manifester ses convictions « si ces restrictions sont justifiées par l'exercice d'autres libertés et droits fondamentaux ou par les nécessités du bon fonctionnement de l'entreprise et si elles sont proportionnées au but recherché ».

Une fois de plus, la proportionnalité, les libertés fondamentales et le but visé par l'entreprise conditionnent ces restrictions. Le législateur évite d'aborder frontalement le débat sur la laïcité en invoquant la neutralité de convictions⁴¹, comprenant donc également les aspects moraux, philosophiques et politiques.

³⁹ Cass. AP, 25 juin 2014, n° 13-28269.

⁴⁰ Stéphanie Hennette Vauchez, *Laïcité*, Anamosa, 2023.

⁴¹ En droit européen, la notion de « convictions » désigne des idées ayant atteint un certain degré de force, de sérieux, de cohérence et d'importance. Les convictions peuvent être religieuses, politiques, philosophiques ou morales. À titre d'exemple, le port de signes religieux ostentatoires ou l'opposition à la chasse sont des convictions personnelles.
<https://ledroitouvrier.cgt.fr/IMG/pdf/201702DoctrineBossu.pdf>

La loi El Khomri permet donc aux entreprises d'inscrire une exigence de neutralité dans leur règlement intérieur. Cela reste lié aux choix de l'entreprise. Bien qu'on manque d'étude précise à ce sujet, il faut néanmoins noter que les entreprises ayant adopté de tels règlements intérieurs demeurent très minoritaires, rendant – de fait – le port de signes religieux autorisé dans les entreprises⁴².

Par la suite, le droit européen va confirmer cette tendance : au nom de la liberté d'entreprendre et de la volonté de l'employeur de donner une image à son entreprise, la neutralité de convictions peut être imposée aux employé·es qui représentent cette dernière⁴³.

Loi et jurisprudences témoignent d'un changement de paradigme quant à la liberté de manifester ses convictions religieuses et politiques. La neutralité n'est plus l'apanage de l'État, elle s'étend au monde du privé. Ce faisant, la liberté de conviction est reléguée par rapport à d'autres droits et libertés fondamentales.

2. Un strict devoir de neutralité des missions de service public depuis la “loi séparatisme” de 2021

Résumé : Depuis la loi séparatisme, les salariés associatifs qui exécutent une mission de service public ont les mêmes obligations que les agents de l'État : neutralité et devoir de réserve.

Cette partie quitte le droit du travail pour s'intéresser au droit public, administratif. A ce titre, il faut revenir sur les contours de la relation entre les associations et les pouvoirs publics telle que décrite par la “circulaire Valls” du 29 septembre 2015⁴⁴. Cette dernière insiste en effet sur le caractère spécifique de la subvention et sa différence avec un contrat de commande publique. La subvention reconnaît l'initiative associative dans son indépendance. Elle a vocation à soutenir un projet associatif “défini, conçu et initié par ce même organisme.” Ce faisant, elle place l'association dans un rôle de “partenaire” et non de “prestataire” comme c'est le cas dans le cadre de la commande publique où le prestataire n'est pas à

⁴² Défenseur des droits, [Les discriminations fondées sur la religion - Constats et analyses](#), 04/12/2025.

⁴³ CJUE, GC, mars 2017, Achbita

⁴⁴ [Circulaire relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations : déclinaison de la charte des engagements réciproques et soutien public aux associations](#), 29/09/2015.

l'initiative du projet financé. Cette distinction entre associations partenaires et prestataires a des effets très concrets sur les devoirs de neutralité des structures.

Dans le cadre de l'exercice d'une mission de service public, lorsque l'association est un prestataire de l'Etat et qu'elle mène une mission d'intérêt général, l'association doit, dans l'exercice de sa mission, respecter un strict devoir de neutralité.

Depuis la promulgation de la loi confortant le respect des principes de la République, dite "loi séparatisme", du 24 août 2021, les salariés associatifs qui exécutent une mission de service public ont en effet les mêmes obligations que les agents de l'État. L'article 1 de la loi⁴⁵ précise : "Lorsque la loi ou le règlement confie directement l'exécution d'un service public à un organisme de droit public ou de droit privé, celui-ci est tenu d'assurer l'égalité des usagers devant le service public et de veiller au respect des principes de laïcité et de neutralité du service public. Il prend les mesures nécessaires à cet effet et, en particulier, il veille à ce que ses salariés ou les personnes sur lesquelles il exerce une autorité hiérarchique ou un pouvoir de direction, lorsqu'ils participent à l'exécution du service public, s'abstiennent notamment de manifester leurs opinions politiques ou religieuses, traitent de façon égale toutes les personnes et respectent leur liberté de conscience et leur dignité."⁴⁶

Il convient, ce faisant, de rappeler les obligations qui pèsent sur les fonctionnaires (et les salariés associatifs qui exécutent des missions de service public) en matière de liberté d'expression et de conviction.

Devoir de neutralité et devoir de réserve : les obligations dans l'exécution d'un service public

La neutralité des agents publics, fonctionnaires et contractuels, existe pour garantir l'égalité de traitement des usagers du service public. Elle suppose que l'agent public ne porte aucun signe distinctif d'appartenance à une religion, ainsi qu'aucun comportement prosélyte

⁴⁵ L.2021-1109, 24 août 2021 confortant le respect des principes de la république, INTX2030083L

⁴⁶ L.2021-1109, 24 août 2021 confortant le respect des principes de la république, INTX2030083L

ou troublant le fonctionnement de son service⁴⁷. Ces obligations dans le cadre professionnel s'accompagnent d'un devoir de réserve, en dehors du temps de travail, qui oblige les agents publics à faire preuve de modération dans la manière dont ils expriment leurs opinions⁴⁸. Ici, le devoir de réserve est plus synonyme de modération que de silence. Il s'agit moins de se taire que de ne pas entacher le service public aux yeux des bénéficiaires. Dit autrement : dans l'exercice de leur liberté d'expression, les agents ne doivent pas compromettre des informations obtenues dans le cadre de leur mission.

Le devoir de réserve se construit progressivement dans les jurisprudences. Il est notamment confronté à une utilisation politique comme outil de disqualification des agents publics lorsque ces derniers critiquent les politiques publiques. Le juge administratif rend des avis variés et s'attache pour chaque cas aux singularités des situations.

Mais encore une fois, ce strict devoir de neutralité dans le cadre de l'exécution d'un service public ne s'applique qu'à des missions spécifiques de l'association et non pas à la structure dans sa totalité. Ce qui est encore plus vrai dans les situations où les associations sont simplement subventionnées par la puissance publique sans être dans une contractualisation spécifique.

3. Comment prendre position lorsqu'on est subventionné par la puissance publique ?

Résumé : Les associations peuvent prendre des positions politiques en étant subventionnées. Il faut cependant faire attention au contexte et aux ressources utilisées pour le faire. Les associations peuvent même, à certaines conditions, prendre des positions électorales même si la démarche les expose à des représailles politiques.

Qu'en est-il des associations qui ne réalisent pas une mission de service public mais qui reçoivent de l'argent public pour réaliser une action ? Les associations subventionnées qui sont des partenaires des institutions

⁴⁷ Voir Ministère de l'action et des comptes publics, [Laïcité et neutralité de la fonction publique](#), publié le 21/10/2022 et mis à jour le 11/04/2024.

⁴⁸ Nos services publics, [Guide du devoir de réserve et de la liberté d'expression des agents publics](#), juillet 2021.

dans la réalisation de leur mission peuvent-elles - et à quelles conditions ? - prendre des positions publiques à caractère politique ou religieux ?

Il faut ici tout d'abord rappeler deux conditions importantes pour les associations liées au contexte spatio-temporel d'exercice des missions (partie 1) et à celui du respect de l'intérêt public local et du fléchage, au sein des comptes de l'association, de l'argent public (partie 2). Il faut ensuite revenir sur un cas particulier, celui de la solidarité internationale (partie 3) avant d'interroger, pour finir, les marges de manœuvre des associations dans le contexte spécifique de campagnes électorales (partie 4).

3.1 Les conditions de temps et de lieu : l'exemple des temps missions extra-scolaires

Lorsque l'association n'est pas dans le cadre d'une commande ou d'une délégation de service public, mais qu'elle est tout de même subventionnée financièrement ou en nature, elle n'a pas d'obligation si elle n'est pas dans le cadre de l'exercice d'une mission de service public. Définir si un salarié associatif exerce une mission de service public n'est pas toujours évident. Un même salarié dans des mêmes locaux peut parfois réaliser des missions de services publics et d'autres qui n'en sont pas. L'exemple de l'animation de temps péri ou extra scolaires est ici éclairant.

En juin 2024, une salariée d'un centre social d'une grande commune française est interpellée par une employée de la mairie sur son port du voile dans les locaux de la cantine municipale. La salariée voilée répond qu'étant salariée par le centre social et non par la municipalité, elle n'a en conséquence pas d'obligation de neutralité religieuse à respecter. Si l'incident a bien lieu au sein d'un bâtiment municipal, il se déroule un mercredi midi, jour où il n'y a pas d'école, lors de temps dit "extra-scolaires". L'action du centre social est subventionnée par la Ville dans le cadre d'une convention tripartite signée avec la Caisse d'allocation familiale (CAF) qui mentionne entre autres le respect de "la laïcité, la neutralité et la mixité". En conséquence : l'association doit-elle respecter un devoir de neutralité ? Si l'affaire n'est pas allée plus loin qu'une remontée interne jusqu'au DGS de l'institution, elle permet de tirer des enseignements plus globaux sur l'importance du contexte d'exercice de la mission.

Bien qu'ils soient financés par des organismes publics, les centres-sociaux ne sont pas des opérateurs de service public et gardent leur caractère propre et leur identité associative. Comme l'explique la juriste Gwénaële Calvès, « les financeurs publics ne peuvent (...) pas dicter à un centre social leur conception de la laïcité, qui ne vaut que pour la sphère publique. Pour les acteurs qui n'en relèvent pas, la laïcité est une valeur ouverte, investie de significations variables : il n'y a rien d'aberrant à ce qu'un centre social géré par une Amicale laïque n'en ait pas exactement la même vision que son homologue issu du christianisme social. »⁴⁹

Par ailleurs, l'animation de temps extra-scolaires par un centre social, même dans des locaux scolaires, ne peut être regardée comme une mission de service public et encore moins une délégation ou une commande publique. Il faut ici mentionner la distinction entre temps "péri-scolaires" et "extra-scolaires". Les premiers sont des accueils de loisirs lors des jours où il y a école. Ils correspondent dès lors à des services publics facultatifs qui doivent respecter les mêmes obligations que les missions de service public. Les seconds sont des accueils de loisirs lors des jours où il n'y a pas école et ils n'ont dès lors pas d'obligation de neutralité⁵⁰. Ce faisant, les modifications induites par l'article 1 de la loi séparatisme ne s'appliquent pas dans ce cas d'espèce. Ici, c'est donc le contexte temporel et spatial qui joue sur l'imposition de la neutralité. Les questions à se poser sont donc : l'action de l'association est-elle menée dans un bâtiment public ? Si oui, est-elle menée dans un laps de temps (scolaire, par exemple) où est menée une mission de service public ?

3.2 L'intérêt public local de la mission et le fléchage comptable des subventions

Autre élément important d'attention pour une association, celui du respect de l'intérêt public local de ses actions subventionnées et de sa capacité à fournir des traces comptables de l'allocation des financements publics aux actions soutenues.

Toute intervention d'une collectivité locale est censée répondre d'un intérêt public local à agir, par nature évolutif dans le temps et dans l'espace. Cet intérêt public local est délimité par les prérogatives propres de

⁴⁹ Calvès Gwénaële (dir.), *Territoires disputés de la laïcité. 44 questions (plus ou moins) épineuses*, Paris, Presses Universitaires de France, 2018,

⁵⁰ Neutralité des animateurs de centres aérés, Les vigies de la laïcité, 08/01/2023.

chaque institutions : son territoire d'intervention, les compétences d'autres niveaux administratifs, ou l'initiative privée. Dans le cadre d'une subvention associative, l'intérêt public local du financeur rejaillit sur la mission financée. Toute subvention associative doit donc répondre d'un intérêt public local. Celà ne signifie pas que toutes les actions de l'association doivent respecter cet intérêt public local mais que les missions spécifiquement subventionnées le doivent. Une jurisprudence récemment réaffirmée par le Conseil d'Etat dans l'affaire du Centre LGBTQIA+ de Nantes.

En 2016, la Ville de Nantes approuve, par une délibération, une convention pluriannuelle de financement avec l'association Centre Lesbien Gay Bi et Transidentitaire de Nantes. Pour la Ville, l'association témoigne d'un intérêt public local. Madame B, contribuable nantaise, n'est pas de cet avis. Elle n'approuve pas les prises de positions de l'association dans le débat public en faveur de la procréation médicalement assistée et la gestation pour autrui. Pour Mme B, l'association est politique, elle ne serait pas neutre et la Ville, par sa subvention, méconnaît le principe de neutralité et prend parti dans un conflit politique. Elle demande donc au Tribunal Administratif (TA) de la ville d'annuler cette délibération. C'est ce qu'il fait en février 2018 au motif que la subvention ne serait "pas exempte de tout motif politique".

La commune de Nantes et l'association Nos Orientations Sexuelles et Identités de genre (NOSIG) anciennement Centre LGBT de Nantes, portent un recours devant la Cours administratives d'appel de Nantes qui leur donne raison. Elle rejette la première décision au prétexte que la Ville n'a pas favorisé une position politique : une position sur la GPA n'est pas un acte de GPA, cela relève de la liberté d'expression. Enfin, elle ajoute que les subventions issues de la convention ont pour "seul objet de permettre à l'association de mener les actions d'information, de prévention et de soutien (...) auprès de la population locale".

Mme B, peu satisfaite de ces conclusions, emmène l'affaire devant le Conseil d'État (CE), la plus haute juridiction administrative. Le CE rend un arrêt en 2020 qui confirme la décision de la Cour d'appel. Il soutient qu'une municipalité (comme les autres collectivités locales) possède un droit discrétionnaire sur l'attribution de subventions et qu'elle n'a à justifier un financement que par l'intérêt public communal de l'action associative

soutenue. Même si une commune ne peut pas user de son pouvoir de subvention pour prendre parti dans un conflit politique, le seul fait qu'une association prenne des positions politiques n'empêche pas une commune de la subventionner si ses activités relèvent bien d'un intérêt public local. La commune, surtout si c'est une subvention de fonctionnement, doit s'assurer que la subvention sera utilisée pour les activités d'intérêt public local et non pour financer les prises de position. Le Conseil d'Etat résume de façon complexe mais sans équivoque : "Lorsqu'une association a un objet d'intérêt public local, mais mène aussi des actions, notamment à caractère politique, qui ne peuvent être regardées comme revêtant un tel caractère, la commune ne peut légalement lui accorder une subvention, en particulier lorsqu'il s'agit d'une subvention générale destinée à son fonctionnement, qu'en s'assurant, par des engagements appropriés qu'elle lui demande de prendre, que son aide sera destinée au financement des activités d'intérêt public local." Que recouvre les "engagements appropriés" que peut demander une institution pour s'assurer que ses subventions sont utilisées dans le cadre d'action relevant d'un intérêt public local et non dans le cadre d'actions politiques ou religieuses ? C'est avant tout les traces comptables dans les documents financiers des associations qui montrent le fléchage des financements publics vers les actions identifiées.

"la seule circonstance qu'une organisation prenne des positions dans le débat public ne fait pas obstacle à ce qu'une collectivité territoriale ou un groupement lui accorde un soutien"

Conseil d'Etat, 13 mai 2024 n° 474507

C'est la même logique qui guide le jugement du Conseil d'Etat sur les subventions allouées à l'association SOS Méditerranée. Le 13 mai 2024, le Conseil d'État (CE) a statué sur les subventions attribuées à SOS Méditerranée par les Villes de Paris⁵¹ et Montpellier⁵² ainsi que par le conseil départemental de l'Hérault⁵³. Pour être légales, les subventions doivent être motivées par l'intérêt public local⁵⁴ et, dans ce cadre, ne pas dépasser les prérogatives de ces institutions en prenant des positions contraires aux politiques nationales. Une collectivité territoriale doit rester neutre

⁵¹ Conseil d'État, 13 mai 2024 req. n° 472155

⁵² Conseil d'État, 13 mai 2024 req. n° 474652

⁵³ Conseil d'État, 13 mai 2024, req. n°474507

⁵⁴ Voir ci dessus (mettre la page avec décision NOSIG)

politiquement et une subvention ne peut pas prendre un parti contraire à celui de l'Etat auquel elle appartient dans un conflit international⁵⁵.

Cette activité de sauvetage en mer ne saurait être regardée [...] comme constituant, en réalité, une action à caractère politique.

Conseil d'Etat, 13 mai 2024 n° 472155

Dans les décisions du 13 mai 2024, le CE rappelle qu'une collectivité ne peut pas subventionner une organisation dont les actions de coopération, d'aide au développement ou humanitaire sont, au regard de l'objet associatif, des activités politiques. Il précise néanmoins qu'une organisation peut être soutenue au titre de l'aide internationale et, par ailleurs, mener des activités politiques. Dans ce cas, l'institution doit s'assurer que la subvention soutient uniquement les activités de coopération, d'aide au développement ou humanitaire et non celles politiques.

Le CE a jugé que les activités de sauvetage en mer de SOS Méditerranée relèvent bien de l'action humanitaire internationale et non strictement politique. L'association agit dans le respect du droit international, qui comprend l'obligation de porter secours à des personnes en détresse en mer, peu importe leur statut et nationalité, de les débarquer dans un délai raisonnable dans un lieu sûr. Ces actions ne dérogent pas aux engagements internationaux de la France : le sauvetage en mer n'est pas politique. Le fait que l'association mène par ailleurs des activités de plaidoyer dans lesquelles elle émet une critique des politiques migratoires menées par les Etats européens et l'Union européenne, n'entache en rien les activités d'aide humanitaire de l'association.

Cependant, il faut que la collectivité s'assure que la subvention est destinée à l'activité d'aide humanitaire et non celles politiques. Le CE a donc scruté les conventions et jugé que celles de la Ville de Paris et du Conseil départemental de l'Hérault étaient assez précises (comprenant notamment des possibilités de restitution des subventions et de contrôle). En revanche, il a rejeté celle de la Ville de Montpellier qui n'était pas assez détaillée et n'engageait pas l'association.

⁵⁵ Conseil d'État, 23 octobre 1989 req. n° 93331, n° 93847, n° 93885. Ainsi que Conseil d'État, 24 mars 2004, req.n° 26179.

3.3 Les prises de position électorales

Alors que l'injonction à la neutralité politique s'est particulièrement manifestée en période électorale, il convient pour terminer d'étudier ce que dit le droit sur la participation des associations à des campagnes électorales.

La participation des personnes morales privées (entreprises ou association) aux élections est encadrée pour des raisons de transparence du financement des campagnes électorales. L'article L. 52-8 du Code électoral interdit à toute personne morale autre qu'un parti ou groupement politique agréé, de participer, financièrement ou matériellement, au soutien du candidat. Il précise que sont prohibés les dons sous quelque forme que ce soit, les biens et services ou autres avantages indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués. La logique est économique et financière. Dans le cadre de la loi de 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, les partis, qui souvent sont des associations de loi 1901, doivent disposer d'un agrément pour faire campagne et bénéficier du remboursement de frais de campagnes. Pour ce faire, ils doivent constituer une association de financement. Une association a le droit de fournir des prestations dans le cadre d'une campagne électorale, mais elles doivent être à prix coûtant et être inscrites dans les comptes de campagne.

En dehors de ces contraintes financières et matérielles, une association peut exprimer son soutien à un parti et faire campagne pour un ou une candidate à condition d'être indépendante du candidat. Pour apprécier cela, le juge regardera ses statuts. Dans un arrêt de 2009⁵⁶, le Conseil d'Etat rappelle que les prises de position, à travers leur site internet et la diffusion de tracts, documents et journaux d'associations qui sont indépendantes des candidats, ne constituent pas une aide illégale. Dans cette affaire, l'association Anticor avait publié un rapport relatif à la gestion des comptes d'un candidat sortant, rapport présenté à l'occasion d'une soirée de campagne de l'opposition. Pour la haute juridiction, un appel lancé par différentes associations en faveur d'un candidat à une élection, même relayé par voie électronique, n'est pas un avantage en nature assimilable à

⁵⁶ Conseil d'État, 15 mai 2009, n° 322132, MG 2008, Asnières-sur-Seine

un don de la part d'une personne morale⁵⁷. Il précise que l'appel, qui plus est par voie électronique, représente un coût nul et n'a pas à être intégré aux comptes de campagnes.⁵⁸ Le Conseil d'Etat admet également que, s'il existe un lien entre l'association et le candidat, il faudrait alors que le coût d'une action de l'association en faveur du candidat, un tract par exemple, soit consigné dans les comptes de campagne. De même, l'existence du logo d'une association sur un tract de campagne n'est pas considérée comme un avantage en nature.⁵⁹

Les jurisprudences sont souples lorsqu'on regarde les avantages nul, ou presque, sur le plan financier et matériel. Cependant, le juge est très précis sur les risques d'abus de propagande et l'appréciation des situations qui peuvent constituer des financements interdits⁶⁰. Il ne faut pas qu'une association conduise une campagne parallèle en utilisant ses locaux, ses moyens logistique et matériels, suive les thématiques du candidats. In fine une association peut prendre position dans le cadre électoral, voire soutenir activement un candidat. Les limites sont financières et matérielles, elles sont relatives à la transparence et à l'égalité des moyens.

Les associations peuvent donc prendre des positions politiques en étant subventionnées. Elles peuvent même soutenir explicitement un candidat dans le cadre d'une élection. Cependant, il faut relever les potentielles conséquences d'un tel positionnement. Soutenir directement un candidat, et participer à une campagne électorale, c'est non seulement s'exposer à des potentielles sanctions d'un autre bord politique en cas de défaite du candidat soutenu ou d'alternance politique. Mais c'est également inscrire le rôle démocratique des associations dans la sphère et la temporalité de la démocratie représentative. Au risque de délaisser, ou d'affaiblir, le rôle démocratique spécifique des associations : celui de contre-pouvoir et sa fonction d'interpellation.

⁵⁷ [Réponse du ministère de l'intérieur à la question écrite de Mme Renaud Garabedian](#), Sénat, 5 mai 2019, n° 08666.

⁵⁸ Conseil d'Etat, n° 395544, 20 juin 2016.

⁵⁹ Conseil d'Etat, n° 236983, 25 mars 2002.

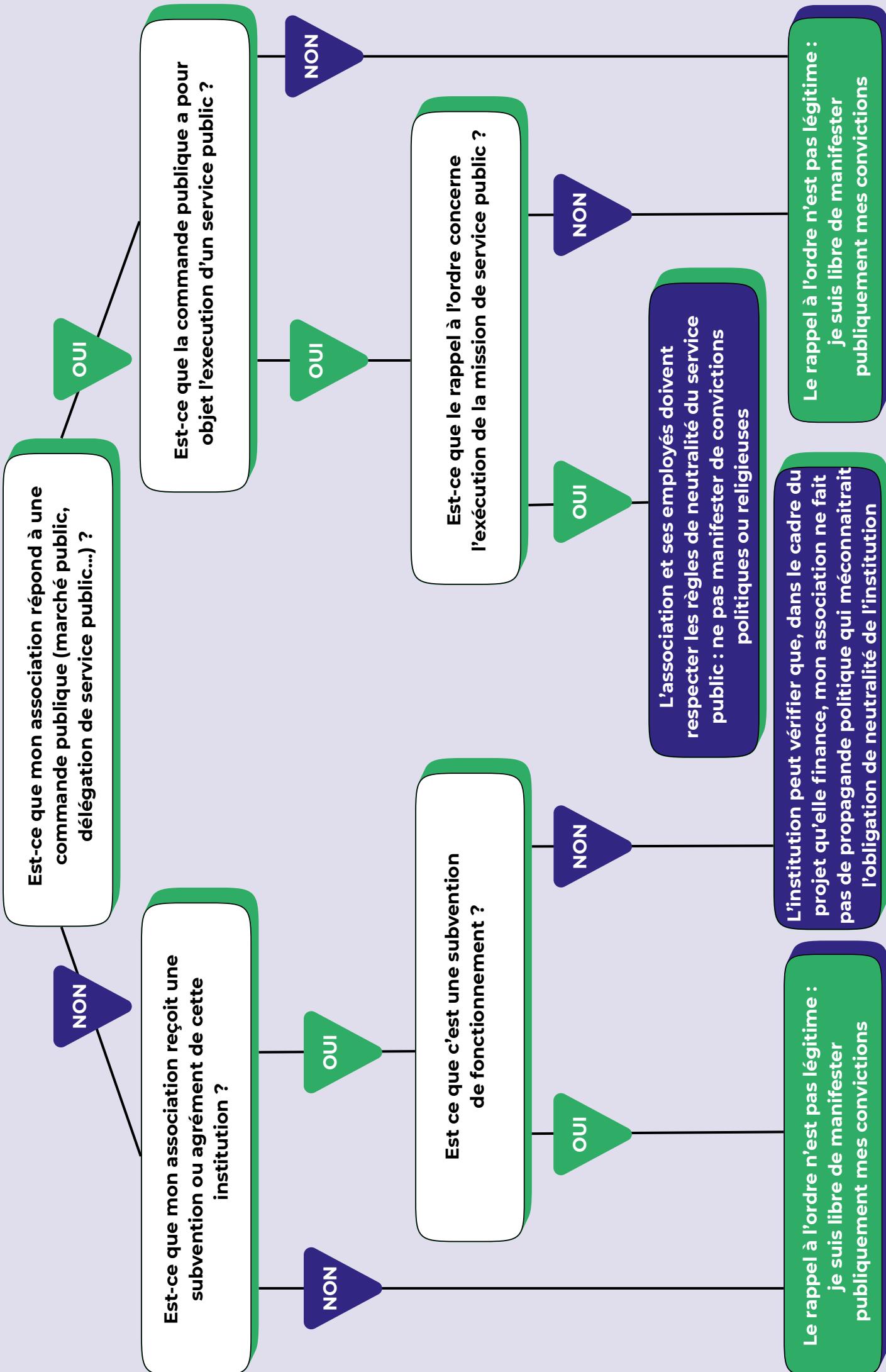
⁶⁰ <https://www.actu-juridique.fr/constitutionnel/associations-et-campagnes-electorales/>

À travers les différents cas d'entraves motivés par la neutralité, nous avons pu voir que, dans le respect des règles de la liberté d'expression, une association est libre de ses activités et des convictions qu'elle veut défendre. La liberté est la règle. Ce sont, en revanche, les subventions de l'Etat et des collectivités territoriales qui doivent être neutres, et cette neutralité peut rejaillir sur les associations qui en sont les récipiendaires, mais dans certaines conditions que nous avons exposé.

Pour comprendre les obligations juridiques des associations, il ne faut pas raisonner en termes de structure associative mais de missions mises en œuvre. Les missions qu'elles remplissent peuvent, lorsqu'elles sont permises via des subventions publiques ou dans le cadre de contractualisations avec l'Etat, demander de respecter certaines règles précises de neutralité. Selon les formes de contractualisation, les obligations sont différentes. La complexité et le flou qui entourent encore ces obligations, expliquent en partie l'usage extensif et à géométrie variable de l'impératif de neutralité.

La liberté d'expression et de communication, garantie par la Constitution et par la Convention européenne des droits de l'Homme, constitue une liberté fondamentale. Son exercice est une condition de la démocratie. La candidature de l'AFPS 71 au forum des associations est recevable.

Une institution invoque un devoir de neutralité de mon association : est-ce légal ?



IV - ... et ne doivent pas l'être ! Préconisations pour protéger le rôle démocratique des associations

L'enjeu est donc de résister à cette inflation d'attaques pour motif de défaut de neutralité. Cette inversion passe par la formation juridique (1) et l'expression d'un engagement institutionnel fort en soutien au rôle démocratique du tissu associatif (2). Enfin, il est nécessaire de repenser les financements du monde associatif pour garantir l'autonomie matérielle des associations et enrayer la diffusion de la neutralité (3).

1. "Le droit, tout le droit, rien que le droit" : former juridiquement les acteurs institutionnels et associatifs

Nous l'avons vu, le droit protège la liberté d'association et les libertés associatives d'expression, de réunion et de manifestation. Les jurisprudences montrent également que l'engagement politique d'une association est compatible avec le fait de recevoir des financements publics. C'est pourquoi, pour endiguer les discours sur la neutralité associative, l'enjeu est moins de changer le droit que de le faire appliquer.

D'un côté, cela passe par la formation des institutions bailleresses à une meilleure compréhension du cadre juridique des partenariats qu'elles nouent avec les associations. De l'autre, par la formation des associations afin d'éviter tout phénomène d'autocensure. Cette campagne d'information et de formation pourrait être menée par des universitaires, des juristes.

2. Consacrer le rôle critique des associations dans les chartes d'engagement réciproque et les conventions

La majeure partie des injonctions à la neutralité ne sont pas fondées juridiquement. La force de ces injonctions est qu'elles s'appuient sur un sens commun : "celui qui paye décide" ou encore "on ne mord pas la main qui nourrit". Il convient donc de s'outiller politiquement pour déconstruire la force symbolique de ces axiomes.

Depuis 2014, plusieurs collectivités territoriales ont entrepris de s'engager auprès du tissu associatif local pour réaffirmer leur rôle de partenaire. Ces positions s'incarnent à travers les Chartes d'engagement

réciproques⁶¹. Si certaines d'entre elles soulignent que les associations ont une fonction d'interpellation nécessaire à la vie démocratique, cette dynamique de reconnaissance a été infléchie par la loi séparatisme et le Contrat d'engagement républicain.

Il nous faut donc réaffirmer la fonction d'interpellation des associations et en faire la promotion. Il s'agirait de produire des garanties textuelles dans lesquelles les institutions bailleresses s'engagent à ne pas conditionner les subventions à la loyauté politique des associations. Plus encore ces textes peuvent consacrer le rôle démocratique des associations à l'instar de l'éducation permanente en Belgique⁶². Cela aurait comme effets d'assurer un environnement favorable à l'interpellation citoyenne, de renforcer l'autonomie associative et par là même la vitalité démocratique territoriale. Ces textes offrent un socle pour contrecarrer le processus d'acculturation à la neutralité et infléchir les tendance à l'autocensure.

3. Recourir au contentieux stratégique pour renforcer le droit à ne pas être neutre.

Bien que le Droit défende encore les associations, il y a un enjeu à le consolider et à multiplier les interprétations que donne le Juge de la liberté de dans la jurisprudence. Aussi, nous invitons les associations qui seraient confrontées à des injonctions à la neutralité, infondées juridiquement, à porter leur cause au tribunal. Celà permettrait d'éclaircir l'encadrement juridique, parfois complexe, de la manière dont la neutralité des institutions peut - ou non - rejaillir sur les associations. Des victoires juridiques auraient le double effet de renforcer le droit et surtout de renforcer l'autonomie des associations. Les effets pour le moment symboliques des discours sur la neutralité des associations seraient contrés et celà favoriserait la participation démocratique des associations.

4. Réduire le recours à la commande publique au profit de subventions pluriannuelles

La question de la neutralité associative s'est posée à l'aune du désengagement de l'État qui a confié une partie de ses missions sociales

⁶¹ <https://lemouvementassociatif.org/charter-des-engagements-reciproques/>

⁶² RAPPORT DE L'OBSERVATOIRE CITOYEN DE LA MARCHANDISATION DES ASSOCIATIONS, 2025. p91 <https://yw.associations-citoyennes.net/observatoire/?RapPorts>

au tissu associatif. Ce faisant, il a multiplié les formes de contractualisation que sont les commandes publiques, délégations de services publics, etc. En déléguant les services publics et en ouvrant des marchés publics, la frontière entre l'administration et le monde associatif s'est brouillée entraînant un flou sur les contraintes qui pèsent désormais sur les associations. Il est donc nécessaire de réduire les contractualisations du type de la commande public au profit de subventions pluriannuelles de fonctionnement, assurant à la fois la pérennité financière et la capacité d'intervention dans le débat public. La distinction avec l'administration serait claire et cela renforcerait la vision d'un monde associatif qui est capable de la contester et de jouer son rôle de contre-pouvoirs.

Conclusion : La neutralité, nouveau vocable de l'offensive autoritaire

A bien des égards, le présent rapport fait écho et prolonge un précédent travail de l'Observatoire des libertés associatives. En 2021, nous publions un rapport consacré aux entraves aux associations au nom de la lutte contre l'islamisme⁶³. A cette époque, six cas sur les vingt étudiés concernaient des associations accusées de "prosélytisme" ou de "non respect de la laïcité"⁶⁴. En cause, pour chacun de ces 6 cas, leur défaut de neutralité religieuse dans le cadre de leurs actions. En démontrant que ces entraves s'attaquaient à "des associations aux pratiques légales au regard du droit en vigueur, et parfois sur des accusations aux bases factuelles incertaines" ce rapport mettait en évidence l'arbitraire contenu dans certaines attaques pour défaut de "neutralité religieuse".

Depuis 2024, si les motifs de sanction pour absence de neutralité religieuse n'ont pas disparu, c'est le motif de neutralité politique qui a pris le dessus dans les bases de données de recensement des cas d'entraves aux libertés associatives de l'Observatoire, avec parfois certaines analogies saisissantes dans les motivations formulées par les institutions.

Qu'elles soient ou non suivies de sanctions effectives, ces injonctions produisent in fine des formes d'autocensure du fait de craintes des potentielles conséquences de leur engagement de la part des associations. En juin 2025, l'Observatoire avait déjà mis en évidence que les associations dites "citoyennes" – c'est-à-dire menant des activités de plaidoyer ou ayant, dans l'année, organisé une manifestations, un débats, ou rédigé une tribunes ou une pétitions – sont en effet 41 % à déclarer s'être déjà auto-censurées pour éviter des conflits avec les pouvoirs publics.

⁶³Observatoire des libertés associatives, [Une nouvelle chasse aux sorcières. Enquête sur la répression des associations dans le cadre de la lutte contre l'islamisme](#), 2022.

⁶⁴Pour rappel : l'accusation portée par la Caisse d'allocation familiale (CAF) de Dordogne d'atteinte à la laïcité contre deux centres sociaux de la ville de Bergerac qui, en 2018, ont ouvert leurs portes aux habitants jusqu'à 1h du matin en période de ramadan ; la privation d'une salle de réunion pour l'Alliance Citoyenne réunissant des femmes musulmanes dans le cadre d'actions de désobéissance civile consistant à se baigner dans des piscines municipales en maillot de bain couvrant ; l'accusation de prosélytisme religieux portée par la Région des Hauts de France à l'encontre d'une radio locale roubaudienne Pastel FM entraînant une coupure des subventions régionales ; la suspension de subventions du centre social la Gabelle par le maire de Fréjus en raison de distribution de repas pendant le Ramadan ; ou encore l'association d'éducation populaire la Boite Sans Projet et la Fédération des centres sociaux et socioculturels de France (FCSF) qui voient la Secrétaire d'État à la jeunesse et l'engagement, Sarah El Haïry, interroger leurs agréments via une inspection.

Cette autocensure produit une dépolitisation du monde associatif. Derrière ces injonctions à la neutralité, se joue en effet une bataille culturelle sur les frontières du politique. Faut-il concevoir les associations comme des auxiliaires du service public – auxquelles il faudrait donc imposer le devoir de neutralité – ou des actrices nécessaires et indépendantes du jeu démocratique. La réponse à cette question à valeur de test pour la démocratie.

La remise en cause de l'État de droit et des libertés fondamentales est une caractéristique de l'extrême-droite. Cette dynamique s'illustre dans de nombreux pays européens⁶⁵. Nous l'avons vu, l'extrême droite est la première à utiliser la thématique de la neutralité pour s'attaquer à des associations qui portent des missions en opposition à son projet politique. *In fine*, elle s'en sert pour promouvoir l'idée d'un monde associatif démis de son rôle démocratique, de sa capacité à être un contre-pouvoir. A l'orée d'échéances électorales cruciales, c'est un constat qui devrait être dans toutes les têtes des défenseurs de la démocratie et des libertés publiques.

⁶⁵ Eric Carpano et Marie-Laure Basilien-Gainche, « [Quel Etat de droit dans une Europe en crise ?](#) » Actes du Colloque de l'Université Jean Moulin Lyon 3, 11 et 12 octobre 2018.



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