

Rapport complémentaire relatif au fonds « Marianne »

INSPECTION GENERALE
DE L'ADMINISTRATION
N° 23040



- Juin 2023 -

Rapport complémentaire relatif au fonds « Marianne »

Établi par

Cyrille MAILLET
Inspecteur général
de l'administration en service
extraordinaire

Adrien SPERRY
Inspecteur
de l'administration

- Juin 2023 -

SYNTHESE

Par lettre de mission en date du 29 mars 2023, la secrétaire d'État auprès du ministre de l'intérieur et des outre-mer, chargée de la citoyenneté, avait mandaté l'inspection générale de l'administration (IGA) d'une mission de contrôle relative à la subvention accordée en 2021 à l'association *Union des Sociétés d'Education Physique et de Préparation Militaire* (USEPPM). Par une lettre de mission complémentaire, en date du 12 avril 2023, il a été demandé à l'IGA d'étendre ses investigations à l'ensemble des lauréats du fonds « Marianne ».

Les conclusions de la première mission ont été remises, le 30 mai 2023, au ministre de l'intérieur et des outre-mer et à la secrétaire d'État chargée de la citoyenneté. Ce premier rapport établissait que le secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR) n'avait pas mené les diligences nécessaires au bon suivi des actions financées par le fonds « Marianne », et relevait, au plan administratif, des manquements susceptibles de recevoir des qualifications pénale et disciplinaire. Il mettait également en lumière des irrégularités dans la gestion par l'USEPPM de la subvention attribuée. Les membres de la mission ont, conformément aux dispositions de l'article 40 du code de procédure pénale, saisi la procureure de la République près le tribunal judiciaire de Paris de ces faits.

Sur l'appel à projets

Ce premier rapport soutenait que l'appel à projets mis en œuvre pour sélectionner les lauréats du fonds « Marianne », n'avait été ni transparent, ni équitable. Le présent rapport confirme et étaye cette première conclusion, à la suite de l'examen de l'ensemble du processus de subventionnement.

L'appel à projets a conjugué un dialogue en gré à gré et une démarche de mise en concurrence des candidats, en amont comme en aval de la sélection des lauréats. Il ne s'est appuyé sur aucune grille d'évaluation. Des contacts directs ont été engagés, à l'initiative de l'administration, avec certains des porteurs de projet, entre l'annonce du fonds, le 20 avril 2021, et le comité de sélection, le 21 mai 2021. Une pré-sélection, dont l'objectivité peut difficilement être démontrée, opérée au cours d'une réunion tenue seulement par le secrétaire général du CIPDR et l'agent en charge de l'instruction, le 20 mai 2021, a conduit à écarter 25 candidats éligibles, qui n'ont pas été présentés au comité de sélection. Or il est relevé des discordances évidentes entre certains projets retenus et les critères du fonds, tandis que des dossiers éligibles, non examinés en comité de sélection, s'inscrivent à l'inverse dans le cadre supposé de l'appel à candidatures. La mission constate par ailleurs que la fragilité au plan juridique de l'appel à projets était clairement identifiée par le secrétariat général du CIPDR. Le risque d'une requalification en marché public n'a pas pour autant été expertisé.

Le fonds « Marianne », à l'échelle de l'ensemble des dossiers présentés, n'a donc été ni transparent, ni équitable. Il aurait pourtant été nécessaire qu'il le fût, dans l'absolu, et à plus forte raison eu égard à la décision, partagée par l'administration et l'autorité ministérielle, de préserver la confidentialité de la liste de organismes sélectionnés.

Sur l'action de l'autorité ministérielle

La mission indiquait dans son premier rapport que, selon les témoignages qu'elle avait jusqu'alors recueillis, l'ancienne ministre déléguée chargée de la citoyenneté, une fois passée l'annonce officielle de l'appel à projets, s'était effacée du processus. Les auditions renouvelées des anciens membres de son cabinet conduisent cependant la mission à nuancer cette énonciation initiale.

Le 1er juin 2021, un courriel valant « relevé de conclusions » de deux réunions, dont l'une en présence de la ministre déléguée, est transmis, après validation du directeur de cabinet, par un conseiller technique de la ministre au secrétaire général du CIPDR. Ce courriel indique : « *on propose de substituer à SOS racisme une asso de journalistes qui fait de l'éducation aux médias* ». Ce même courriel demande par ailleurs au CIPDR d'intégrer au fonds « Marianne » un 18ème lauréat, à savoir

l'association Alma, dont le projet avait pourtant été validé à l'occasion d'un comité de programmation du FIPD (et non du fonds « Marianne »), tenu le 13 avril 2021, soit antérieurement à l'annonce de l'appel à projets.

Le directeur de cabinet a fait valoir qu'il n'avait plus en mémoire ce retrait de SOS Racisme, lorsque la mission l'avait auditionné à deux reprises, le 18 avril et le 28 avril 2023. Il a indiqué, lors de sa troisième audition, le 10 juin 2023, qu'il avait depuis lors récupéré l'ensemble de sa messagerie, qu'il a d'ailleurs proposé de mettre à la disposition de l'inspection générale. Le directeur de cabinet a par suite, au cours de sa dernière audition, le 10 juin 2023, indiqué qu'un dossier, en l'occurrence celui de SOS Racisme, avait effectivement été porté à l'arbitrage de la ministre, dans le contexte particulier d'une polémique par voie de presse entre l'association concernée et la ministre déléguée. Il a ainsi déclaré que, sur ce seul dossier, il avait été déjugé par la ministre déléguée. Cette décision, en tant que telle, qui a été prise dans le cadre de prérogatives ministérielles, n'appelle pas d'observations. S'agissant du cas d'Alma, sur lequel les témoignages des membres du cabinet ont de même été changeants à mesure de l'avancée de la mission, le directeur de cabinet a concédé une ambiguïté. La notification et le suivi de l'association concernée au titre du fonds « Marianne », à la demande de l'autorité ministérielle, amènent pour autant l'inspection à une conclusion sans équivoque : Alma fait partie, **à son insu**, des 18 lauréats du fonds « Marianne ».

Sur les lauréats

Les investigations de l'inspection s'agissant des structures bénéficiaires du fonds « Marianne » se sont concentrées sur six aspects : la conformité aux critères de l'appel à projets ; le suivi de la procédure de mise en concurrence ; le respect des obligations administratives stipulées dans les actes attributifs ; le niveau des rémunérations imputées au projet ; les contenus annoncés et produits. Des fiches d'analyse, pour chaque projet, figurent en annexe.

La mission s'est longuement interrogée sur l'éventuelle divulgation, dans le cadre du présent rapport, des analyses qui pouvaient être portées sur chacune des personnes morales individuellement désignées. La mission a choisi, même dans l'hypothèse d'une publication, d'y nommer les structures qui font l'objet de ses conclusions, dans un souci de clarté. Il est à cet égard fait observer :

- que la liste des lauréats, longtemps restée confidentielle, a été, à une association près, rendue publique par un quotidien national ;
- qu'à l'exception notable de l'USEPPM et de Reconstruire le commun, dont les manquements ont été publiquement relevés, la mission n'a pas identifié de la part des organismes bénéficiaires du fonds « Marianne » d'irrégularités manifestes, mais tout au plus des retards dans la mise en œuvre des projets et des incompréhensions quant aux obligations administratives qui leur incombaient ; elle tient d'ailleurs à souligner la disponibilité et la bonne coopération de l'ensemble des porteurs de projet concernés ; elle estime donc que le parti de transparence du présent rapport, dans les circonstances actuelles, ne leur portera pas préjudice.

Il est par ailleurs exclu, pour l'inspection, de considérer pour l'essentiel ces bénéficiaires responsables des lacunes d'un processus de sélection auxquels ils n'étaient pas partie prenante, sinon lors de la phase de candidature. Cette responsabilité repose en premier lieu sur le secrétariat général du CIPDR, qui avait la charge d'instruire et de proposer les dossiers, et en second lieu sur le comité de sélection, dont le directeur de cabinet assurait la présidence par suppléance, auquel il revenait de valider les propositions de l'administration.

Sur le suivi réalisé par le CIPDR

Les carences du secrétariat général du CIDR se concentrent avant tout dans la phase amont de l'appel à projets : opacité de la présélection ; présentation au comité de sélection de dossiers incomplets, voire inéligibles sur le plan réglementaire ; absence de saisine préalable de la direction

des affaires juridiques et des libertés publiques (DLPAJ) sur le risque, pourtant clairement identifié, de requalification en marché public de cet appel à candidatures.

La mission a constaté, sur le fondement d'un recensement précis effectué par l'unité du contre-discours républicain (UCDR) à sa demande, que le suivi de la matérialité des actions financées avait pour l'essentiel été mis en œuvre, en dépit d'une instabilité chronique des ressources humaines du service concerné, qui soulève, en tant que telle, des interrogations. Le processus de suivi est cependant défaillant, en ce qu'il disjoint les aspects métiers, du ressort de l'UCDR, des enjeux financiers, qui relèvent du pôle administratif et financier du secrétariat général du CIPDR. La mise en œuvre des projets ne fait donc pas l'objet d'une analyse intégrée. Des documents, pourtant indispensables à la lecture budgétaire des projets engagés, dont la mise à disposition est prévue dans les actes attributifs, ne sont jamais demandés par l'UCDR. Le solde des subventions est versé sur une base quasi-systématique, sur simple déclaration de l'organisme bénéficiaire. Les cofinancements font, paradoxalement, l'objet d'une relative vigilance au moment de la candidature, sans par la suite, au moment du suivi, que les financements obtenus voire même les démarches engagées pour les mobiliser fassent l'objet de la moindre attention. La mission a donc été amenée, sur ces enjeux d'organisation et de processus, à faire des recommandations pour l'avenir.

Les annexes du rapport ont été disjointes. Elles ne sont pas communicables, aux termes des dispositions des articles L.311-5 et L.311-6 du code des relations entre le public et l'administration.

Synthèse de la matrice d'analyse des projets du fonds « Marianne » établie par la mission (détaillée en annexe 4)

Lauréats	Conformité aux critères de l'appel à projets	Respect de la procédure d'appel à projets	Respect des obligations administratives	Niveau des rémunérations imputées au projet	Cofinancements déclarés et obtenus	Contenu annoncé et produit
USEPPM						
La chance pour la diversité dans les médias						
Civic Fab						
Alma						
La ligue de l'enseignement						
Fraternité générale						
Lumières sur l'info						
2P2L						
Licra						
ISD France						
SPICEE						
France fraternités						
Génération numérique						
Conspiracy Watch						
Bibliothèques sans frontières						
Reconstruire le commun						
Yahad in Unum						
Mémoire et BD						

Légende

Analyse favorable	
Analyse défavorable	
Analyse contrastée (conformité partielle, retards etc.)	
Sans objet	

Liste des recommandations par ordre d'apparition dans le rapport

Recommandation n°1 :	Solliciter de manière systématique un avis formel de la DLPAJ en amont des appels à projets nationaux destinés à subventionner des acteurs privés 17
Recommandation n°2 :	Appliquer l'arrêté du 3 avril 2018 dans l'attribution des subventions au titre du FIPD, ou le modifier s'il est jugé inopérant24
Recommandation n°3 :	Ecarter les dossiers de demande comportant un CERFA partiellement renseigné25
Recommandation n°4 :	Encadrer par circulaire l'emploi de l'unité opérationnelle centrale, à l'exemple des crédits déconcentrés du FIPD.....26
Recommandation n°5 :	Imposer aux structures subventionnées la transmission de l'outil de suivi analytique des dépenses29
Recommandation n°6 :	Définir, dans la circulaire proposée pour encadrer l'emploi des crédits de l'UO centrale du FIPD, les éventuels cas dérogatoires ouvrant droit à un taux de financement à 100%30
Recommandation n°7 :	Compléter les dossiers de demande de subvention d'une déclaration d'intérêts des administrateurs des organismes candidats 31
Recommandation n°8 :	Engager des contrôles de deuxième niveau sur les projets sous-exécutés au plan budgétaire, avec l'appui de la DEPAFI et la DLPAJ, pour envisager d'éventuels remboursements.....38
Recommandation n°9 :	Décloisonner les activités des pôles métiers et du pôle administratif et financier du CIPDR 41
Recommandation n°10 :	Conditionner le versement du solde aux structures subventionnées à la transmission de pièces supplémentaires, à l'exemple de l'outil de suivi analytique des dépenses et de documents attestant de la réalité des démarches engagées pour obtenir les cofinancements déclarés..... 41

SOMMAIRE

Synthèse	5
Liste des recommandations par ordre d'apparition dans le rapport	9
1 Un appel à projets conjuguant mise en concurrence et gré à gré.....	15
1.1 Les circonstances du lancement du fonds « Marianne », le choix d'un vecteur fragile et d'un calendrier resserré.....	15
1.1.1 <i>L'émergence de la démarche d'appel à projets.....</i>	15
1.1.2 <i>Le choix d'un dispositif juridique fragile</i>	15
1.1.3 <i>Des délais resserrés de mise en place et d'annonce officielle du fonds « Marianne »....</i>	16
1.2 Le fléchage de candidatures, voire de lauréats en amont du processus d'appel à projets .	17
1.2.1 <i>La réunion du comité de programmation du 13 avril 2021.....</i>	17
1.2.2 <i>Le versement des dossiers dans l'appel à projets.....</i>	18
1.2.3 <i>Les contacts directs pour orienter certains acteurs vers l'appel à projets.....</i>	19
1.2.4 <i>Le cas particulier de l'association Alma</i>	19
1.3 Le processus opaque de sélection des lauréats	21
1.3.1 <i>Des critères flous, une pré-sélection obscure</i>	21
1.3.2 <i>Le déroulé du comité de sélection.....</i>	22
1.3.3 <i>La décision ministérielle d'écarter une association validée en comité de sélection</i>	22
1.3.4 <i>Une logique de gré à gré ex post, pour ajuster les projets aux financements attribués</i>	23
1.4 Des choix qui interrogent au regard des critères de l'appel à projets.....	25
2 Le respect par les lauréats de leurs obligations administratives.....	27
2.1 Des obligations conventionnelles insatisfaites.....	27
2.1.1 <i>Des outils de suivi analytique manquants.....</i>	27
2.1.2 <i>Un bilan final parfois tardif et insuffisamment détaillé.....</i>	27
2.1.3 <i>Une évolution des actes attributifs à envisager</i>	28
2.2 Les cofinancements déclarés et non réalisés.....	29
2.3 Des bénéficiaires en conflit d'intérêts, sans prévention ni réaction du CIPDR	30
3 La production des lauréats	33
3.1 Un bilan contrasté et des dérives.....	33
3.1.1 <i>Des productions pour l'essentiel conformes aux actes attributifs</i>	33
3.1.2 <i>La dérive éditoriale d'un des projets financés.....</i>	34
3.2 Des productions dans la continuité des activités des porteurs, dont les coûts ont été ponctuellement surestimés	36
3.2.1 <i>L'absence d'émergence de nouveaux acteurs et des projets qui s'inscrivent dans la continuité des activités des porteurs</i>	36
3.2.2 <i>Des coûts totaux des projets parfois inférieurs aux budgets prévisionnels</i>	37
4 Un suivi par le CIPDR segmenté, entre la production d'une part et la consommation de la subvention d'autre part	39

4.1	Un suivi « métier » du ressort de l'UCDR, centré sur les contenus produits.....	39
4.1.1	<i>Les aspects « métiers » du ressort de l'UCDR, sans attention portée aux enjeux financiers des projets</i>	<i>39</i>
4.1.2	<i>Un suivi effectif de la production réalisée, mais emportant, ponctuellement, une ambiguïté s'agissant du contrôle des contenus.....</i>	<i>39</i>
4.2	Le suivi superficiel de l'exécution budgétaire par le pôle administratif et financier, sans connaissance des aspects « métier »	40
4.2.1	<i>Un contrôle de conformité tardif.....</i>	<i>40</i>
4.2.2	<i>Le versement du solde sur une base déclarative</i>	<i>40</i>

INTRODUCTION

Par lettre de mission en date du 29 mars 2023, la secrétaire d'État auprès du ministre de l'intérieur, chargée de la citoyenneté, avait mandaté l'inspection générale de l'administration (IGA) d'une mission relative à la subvention accordée en 2021 à l'association *Union des Sociétés d'Education Physique et de Préparation Militaire* (USEPPM). Par une lettre de mission complémentaire, en date du 12 avril 2023, il a été demandé à l'IGA d'étendre ses investigations à l'ensemble des lauréats du fonds « Marianne ». Le premier rapport, remis le 30 mai dernier, traitait du processus d'attribution de la subvention à l'association USEPPM, de l'utilisation faite de cette subvention par l'association et du suivi de la bonne exécution des actions financées par les services du secrétariat général du CIPDR.

La mission complémentaire a également été confiée à M. Cyrille MAILLET, inspecteur général de l'administration et à M. Adrien SPERRY, inspecteur de l'administration.

La mission a auditionné une trentaine de personnes, fonctionnaires, anciens membres du cabinet, responsables des organismes bénéficiaires concernés. Elle s'est attachée à reconstituer le déroulement de l'appel à projets « Marianne », à vérifier la conformité des réalisations des bénéficiaires des subventions aux conditions posées à leur octroi, et à apprécier la régularité de l'action du secrétaire général du CIPDR et de ses services dans la gestion de ce dossier.

Le résultat des investigations est consigné dans le présent rapport, qui aborde l'équité et la transparence de l'appel à projets Marianne (I), le respect par les lauréats de leurs obligations administratives (II), les productions réalisées (III), ainsi que le suivi des actions financées et le contrôle administratif exercés par le secrétariat général du CIPDR (IV).

1 UN APPEL A PROJETS CONJUGUANT MISE EN CONCURRENCE ET GRE A GRE

1.1 Les circonstances du lancement du fonds « Marianne », le choix d'un vecteur fragile et d'un calendrier resserré

1.1.1 L'émergence de la démarche d'appel à projets

La mise en place d'une unité de contre-discours républicain (UCDR) est décidée en conseil de défense et de sécurité nationale, le 18 octobre 2020. Cette unité est rattachée au secrétariat général du CIPDR et placée sous l'autorité du secrétaire général. Le dispositif de contre-discours prend dans ce cadre deux formes : interne, par le recrutement de personnels spécifiquement dédiés à la production de publication sur les réseaux ; externe, dit « sociétal », par le soutien d'acteurs de la société civile dans leurs initiatives de promotion des valeurs de la République et de critique des discours séparatistes. L'idée d'un appel à projets, visant, selon les témoignages recueillis par la mission, à susciter le déploiement de nouveaux acteurs associatifs dans le champ du contre-discours, émerge autour de février 2021.

L'autorité ministérielle entérine, selon le directeur de cabinet de la ministre déléguée, la démarche d'appel à projets le 7 avril 2021. Le secrétaire général du CIPDR en est officiellement informé le 13 avril 2021, dans le cadre d'une réunion de coordination hebdomadaire présidée par le directeur de cabinet, qui précède un comité de programmation du fonds interministériel de prévention de la délinquance, FIPD (cf. partie 1.2 infra). Le 15 avril 2021, un conseiller technique du cabinet rappelle par courriel au secrétaire général du CIPDR les commandes passées au cours de la réunion de coordination du 13 avril. Il est fait état, en particulier, d'un dossier d'appel à projets « contre-discours », pour 2,5 M€, à transmettre « *TTU car la ministre annonce cette mesure publiquement au début de la semaine prochaine* » (cf. annexe 10). Le 15 avril 2021, le secrétaire général du CIPDR indique en réponse par courriel, au même conseiller technique, servant en copie le directeur de cabinet de la ministre déléguée, son conseiller spécial et cinq autres membres du cabinet, que le texte de l'appel à projets est en préparation et qu'il sera soumis pour validation le lendemain.

1.1.2 Le choix d'un dispositif juridique fragile

Le secrétaire général se borne à préciser dans ce cadre « *qu'une fois validé, la DLPAJ [direction les libertés publiques et des affaires juridiques] devra s'assurer de sa conformité, en veillant notamment à ce que cet AAP ne soit pas requalifié en marché public* » (cf. annexe 9). La mission observe dès lors que l'administration, comme le cabinet, avait connaissance de la fragilité juridique du vecteur envisagé et finalement privilégié. La DLPAJ n'a toutefois pas été formellement saisie du texte d'appel à projets¹. Ce sujet, selon l'ensemble des membres du cabinet auditionnés par la mission, ne sera plus soulevé par la suite. Le directeur de cabinet a indiqué à l'inspection que, s'agissant d'un point d'expertise juridique qui relevait de consultations inter-services entre deux entités qui coopéraient quotidiennement, il revenait au CIPDR d'engager la saisine et qu'il n'avait « *aucunement empêché le CIPDR d'interroger une direction voisine, placée sous l'autorité de la ministre déléguée* » (cf. annexe 12).

La mission entend relever ici une carence grave dans la phase de conception de l'ingénierie administrative et technique de la démarche impulsée par l'autorité ministérielle. Le principe même du choix de la subvention comme modalité juridiquement adaptée du financement de l'action de contre-discours n'a pas été sérieusement expertisée. Or, la nature de la prestation attendue pouvait légitimement interroger à la seule lecture des conditions cumulatives posées par le régime légal des

¹ Des échanges informels sont cependant relevés, entre le bureau du droit de la commande publique de la DLPAJ et l'agent qui sera ultérieurement en charge de l'instruction des dossiers du fonds « Marianne ». La DLPAJ n'est toutefois pas interrogée sur un projet de texte, mais de façon très générale, sur les marchés de défense ou de sécurité dans un premier temps puis sur les risques de requalification des appels en projets en marché public. Ces échanges montrent au demeurant qu'un appel d'offres avait initialement été envisagé en lieu et place d'un appel à projets (cf. annexe 9).

subventions². Selon les textes en vigueur, les actions ou projets financés dans ce cadre sont nécessairement « *initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires* ». Les financements publics, pour leur part « *ne peuvent constituer la rémunération de prestations individualisées répondant aux besoins* » de l'administration qui les accordent. Autrement dit, la subvention doit clairement afficher sa finalité de soutien à des démarches d'initiative privée, l'organisme conservant ensuite une totale autonomie dans son action, et sans attente par l'administration d'un service rendu dont la subvention serait la contre-valeur économique.

Le secrétariat général du CIPDR est déjà doté d'une unité interne chargée de réaliser des opérations de contre-discours, en l'espèce l'UCDR. L'appel à projets vise clairement à externaliser et renforcer une part de cette mission publique auprès d'acteurs privés, qui répondent dès lors à un besoin propre de l'administration, laquelle entend exercer un contrôle approfondi sur la définition du produit attendu, son contenu et les délais d'exécution. Dès sa conception donc, l'ingénierie envisagée apparaît relever davantage d'une logique de marché public que de celle d'un régime classique de subventionnement d'associations. Pourtant, aucune analyse de risque n'a été signifiée de manière claire et circonstanciée à l'attention du cabinet commanditaire³.

1.1.3 Des délais resserrés de mise en place et d'annonce officielle du fonds « Marianne »

Le 16 avril 2021, le chef adjoint de l'UCDR transmet au conseiller spécial de la ministre déléguée, servant en copie le directeur de cabinet et le secrétaire général du CIPDR, une première version du texte de l'appel à projets, qui prévoit un lancement de la démarche, « *avant le 1^{er} mai 2021* », un dépôt des candidatures « *du 1^{er} mai au 30 juin 2021* », la tenue d'une « *commission nationale d'attribution du 30 juin au 29 juillet 2021* » et une « *notification des résultats de l'appel à projets aux lauréats à partir du 30 juillet 2021* ». Ce même jour, le directeur de cabinet de la ministre déléguée répond au chef adjoint de l'UCDR, en indiquant qu'« *il faudrait resserrer le calendrier : dépôt entre le 20 avril et le 10 mai ; commission nationale d'attribution entre le 11 et le 31 mai ; à partir du 1^{er} juin notifications* » (cf. annexe 10). Interrogé sur ce point par la commission d'enquête du Sénat, le directeur de cabinet a dit assumer ces courts délais, tenables selon lui et justifiés par des circonstances exceptionnelles. Il a par ailleurs rappelé à la mission qu'il ne pouvait supposer, au moment des faits, qu'un seul agent du CIPDR avait été affecté à l'instruction des dossiers, l'UCDR étant dotée, au printemps 2021, de 17 ETP.

Le 20 avril 2021, la ministre déléguée auprès du ministre de l'intérieur, chargée de la citoyenneté, annonce publiquement le lancement d'un fonds « Marianne », doté de 2,5 M€, « *qui vise à financer des personnes et des associations qui vont porter des discours pour promouvoir les valeurs de la République, et pour lutter contre les discours séparatistes, notamment sur les réseaux sociaux et sur les plateformes en ligne* ». Un communiqué de presse est diffusé à la suite de l'annonce.

L'appel à projets est publié le même jour, le 20 avril 2021, sur le site internet du secrétariat général du CIPDR et relayé sur *Twitter*. La publication précise les critères généraux, les délais et le processus de sélection de l'appel à projets. Le fonds « Marianne » a « *pour but de soutenir des actions en ligne, à portée nationale, destinées aux jeunes de 12 à 25 ans exposés aux idéologies séparatistes [...]* ». Deux objectifs en particulier sont affichés :

- « *Riposter à la propagande séparatiste ainsi qu'aux discours complotistes en ligne, en particulier sur les réseaux sociaux ;*
- « *Défendre les valeurs républicaines de liberté, de conscience et d'expression, d'égalité entre tous les hommes et entre toutes les femmes, de fraternité et de laïcité [...]* ».

² Article 9-1 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000.

³ Il convient de rappeler qu'une requalification peut entraîner au moins trois risques cumulatifs : un assujettissement des sommes versées à la TVA (dont sont exonérées les seules subventions et non les marchés publics) ; un risque pour l'ordonnateur public de se voir reprocher un délit de favoritisme, constitué par la seule circonstance que la prestation financée n'a pas été précédée des règles de mise en concurrence organisées par le code de la commande publique ; un risque d'annulation de toutes les subventions versées impliquant une obligation corrélative de remboursement de l'intégralité des sommes à l'administration

Cinq critères de sélection sont également déclinés :

- la conformité à, au moins, un des deux objectifs ci-dessus ;
- la qualité des actions proposées ;
- la rapidité de la mise en place du projet, son exécution devant s'engager, au plus tard, dans un délai de 45 jours après l'attribution de la subvention ;
- la pérennité de l'action, avec une « attention particulière » portée aux projets cofinancés ;
- la mise en place d'une évaluation, sur les plans quantitatif (nombre de jeunes touchés, temps passé sur les campagnes produites, partages, « likes », etc.) et qualitatif (résultat atteint au regard des objectifs fixés).

Les dossiers de candidature sont à transmettre avant le 10 mai 2021 sur une adresse fonctionnelle fondsmarianne@interieur.gouv.fr. Ils doivent comporter :

- une fiche synthétique de présentation du projet ;
- un document détaillé de présentation du projet, précisant les indicateurs de suivi et d'évaluation des publics ciblés et des actions ;
- un budget prévisionnel et un plan de financement détaillés du projet ;
- un budget prévisionnel et un plan de financement de la structure ;
- un document CERFA, à télécharger, renseigné.

Les candidats sont également tenus de communiquer l'avis de leur situation au répertoire SIRENE, leurs états financiers présentés ou validés à leur dernière assemblée générale, les statuts ainsi que la liste des personnes chargées de l'administration ou de la direction « déclarés ».

Recommandation n°1 : Solliciter de manière systématique un avis formel de la DLPAJ en amont des appels à projets nationaux destinés à subventionner des acteurs privés

1.2 Le fléchage de candidatures, voire de lauréats en amont du processus d'appel à projets

1.2.1 La réunion du comité de programmation du 13 avril 2021

Le 13 avril 2021, la réunion de coordination hebdomadaire entre le cabinet de la ministre déléguée et le CIPDR, présidée par le directeur de cabinet, est suivie d'un comité de programmation du FIPD, également présidé par le directeur de cabinet⁴. Un tableur Excel est utilisé en support de réunion. Le tableur, transmis à la mission en format modifiable, est selon ses métadonnées créé le 7 avril, imprimé le 13 avril et modifié pour la dernière fois le 16 avril 2021. Sept associations sont présentées par l'UCDR dans ce tableau, dont Alma, Génération numérique, l'USEPPM, France fraternités et Fraternité générale. Il est fait mention, s'agissant de ces cinq acteurs, d'un « avis favorable » de l'administration.

Des entrées « *Montant arbitré en comité de programmation* » et « *Observations cab* » sont déclinées pour les projets de chaque acteur, en particulier pour :

- Alma, dont le dossier a été déposé le 8 février 2021, avec un montant arbitré affiché à 500 000€, sans observation du cabinet ;
- France Fraternités, dont le dossier a été déposé le 24 février 2021, avec un montant arbitré affiché à 20 000 €, sans observation du cabinet ;
- Fraternité générale, dont le dossier a été déposé le 25 mars 2021, avec un montant arbitré affiché à 292 000 €, et l'observation « à affiner – CERFA joint pour décision finale »

⁴ Il s'agit du premier comité de programmation de l'année 2021, et du premier comité réuni sous ce format, présidé par le directeur de cabinet ; cette nouvelle comitologie vise à faire valider, par l'autorité ministérielle, les dossiers proposés par l'administration.

- Génération numérique, dont le dossier a été déposé le 24 février 2021, avec un montant arbitré affiché à 85 000€, sans observation du cabinet ;
- USEPPM, dont le dossier a été déposé le 9 avril 2021, avec un montant arbitré de 300 000 €, et l'observation « avec fixation d'indicateurs de résultats et à affiner avec le porteur de projet ».

Cinq dossiers, lauréats du fonds Marianne, ont par suite été, *a minima*, examinés avant même le lancement de l'appel à projets, dans la logique d'attribution des subventions du FIPD qui préexistait au fonds « Marianne », c'est-à-dire en gré à gré.

1.2.2 Le versement des dossiers dans l'appel à projets

Le 13 avril 2021, le secrétaire général adjoint du CIPDR transmet au directeur de cabinet de la ministre déléguée, à la suite du comité de programmation, le tableau Excel renseigné au cours de la réunion. Le 14 avril 2021, un conseiller technique renvoie au secrétaire général adjoint, sous couvert du directeur de cabinet, le tableau modifié, *a priori* uniquement sur la forme, demandant à ce que des informations complémentaires figurent sur les projets et les acteurs porteurs (historique des relations avec le CIPDR, indicateurs de suivi proposés, cofinancements). Le 18 avril 2021, le secrétaire général adjoint du CIPDR transmet par courriel au conseiller technique le tableau abondé des informations complémentaires demandées. Il demande à cette occasion au conseiller technique de lui « *confirmer l'arbitrage des montants figurant en colonne N ou en modifier le montant ?* » car « *les porteurs de projet sollicitent le SG CIPDR pour connaître le résultat* » (cf. annexe 10).

Le 19 avril 2021, le directeur de cabinet répond par courriel au secrétaire général adjoint, lui indiquant que le cabinet reviendra vers le CIPDR ultérieurement, puisqu' « *un certain nombre de dossiers vont glisser dans l'AAP fonds Marianne* ». Le 27 avril 2021, le secrétaire général adjoint transmet par courriel « *le tableau complété* » au directeur de cabinet. Il propose d'établir les actes attributifs « *dès arbitrage définitif des sommes, éventuellement après déduction des dossiers pouvant relever de l'AAP Fonds Marianne* » (cf. annexe 10).

Le 28 avril 2021, l'agent en charge de l'instruction des dossiers du fonds Marianne transmet par courriel au secrétaire général du CIPDR une revue des dossiers passés en comité de programmation du 13 avril 2021, en fléchant, littéralement, les dossiers à ne pas intégrer dans l'appel à projets, les annotant « *-> hors AAP* ». On en déduit que les dossiers Alma, France Fraternités, Fraternité générale et USEPPM ont à ce stade vocation à être redirigés vers le fonds « Marianne ». Il est par ailleurs souligné, dans ce même courriel que (cf. annexe 10) :

- s'agissant d'Alma, la convention peut d'ores et déjà être préparée ;
- concernant France fraternités, un « *accord de principe* » a été donné par le cabinet le 13 avril ;
- pour Fraternité générale, il n'y a « *aucune difficulté à faire entrer ce dossier dans l'AAP, mais [un] retard significatif [est] à prévoir dans le lancement de l'action ; ils ne commenceront à la mettre en place que début juin conformément au calendrier de l'AAP alors qu'ils étaient censés commencer dès à présent* » ;
- pour l'USEPPM, il n'y a pas de difficulté à les faire « *entrer dans l'AAP* », mais le montant du budget, à 635 000 €, est à réduire ;
- s'agissant de Génération numérique en revanche, fléchée « *hors AAP* », les mentions sont davantage sujettes à interprétation : « *formation des formateurs (50 000 euros) et "Chasseurs d'infox" (85 000 euros arbitrés à 50 000 euros par le cabinet) > 2 actions de terrain -> hors AAP* » ; le projet présenté et retenu par le fonds « Marianne », pour 25 000 €, sera *in fine* intitulé « *contre discours citoyen – riposte en ligne* ».

Le directeur de cabinet a soutenu, devant l'inspection, que ces dossiers, à l'exception d'Alma, avaient été reversés dans les candidatures de l'appel à projets, et réexaminés au même titre que les autres lors du comité de sélection, et qu'ils n'avaient d'ailleurs pas été notifiés d'une quelconque décision

favorable à l'issue du comité du 13 avril (cf. annexe 12)⁵. Le conseiller spécial de la ministre déléguée a indiqué à la mission que s'agissant de ces dossiers, il y avait eu, le 13 avril 2021, des « *avis favorables de principe* » (cf. annexe 12). La mission relève, en tout état de cause, que ces cinq dossiers examinés le 13 avril, ont *in fine* tous émargé au fonds « Marianne ». Le cas particulier d'Alma est traité *infra*.

1.2.3 Les contacts directs pour orienter certains acteurs vers l'appel à projets

L'USEPPM, Fraternités générale et France fraternités ont été, le 28 avril 2021, sollicitées directement par l'agent en charge de l'instruction des dossiers du fonds « Marianne », pour retransmettre leurs dossiers, soumis au comité de programmation du 13 avril 2021, dans le cadre de l'appel à projets⁶. Conspiracy Watch et Civic Fab ont de même été directement informés de l'appel à projets, respectivement le 28 avril et le 29 avril 2021. L'entreprise 2P2L est également informée directement de la démarche, le 7 mai 2021. L'association ISD France a également indiqué à la mission avoir été directement prévenue par l'agent en charge de l'instruction de l'appel à projets. L'association Reconstruire le commun aurait été, selon son responsable, invitée à candidater par le secrétaire général du CIPDR, à l'occasion d'un échange téléphonique dont la date n'a pas pu être établie.

A la demande de l'inspection, le secrétariat général du CIPDR a réalisé une extraction de l'adresse fonctionnelle fondsmarianne@interieur.gouv.fr, sur les courriels envoyés et reçus. La mission a dans ce cadre retrouvé trace (cf. annexe 7) :

- d'un unique dossier de candidatures transmis, à savoir celui de la LICRA ;
- de premiers contacts avec deux autres lauréats seulement, Lumières sur l'info et La chance pour la diversité dans les médias ;
- d'échanges avec 64 candidats *in fine* non retenus, dont 31 avec transmission d'un dossier de candidature.

Six lauréats, Yahad In Unum, La Chance pour la diversité dans les médias, SPICEE, l'USEPPM, 2P2L, ISD, ont par ailleurs été en mesure de transmettre à l'inspection les courriels d'envoi de leurs candidatures au fonds « Marianne », qui ont bien été réceptionnés sur l'adresse fonctionnelle fondsmarianne@interieur.gouv.fr.

La mission constate dès lors que l'information du public s'est faite de manière différenciée, et ponctuellement de façon ciblée, en fonction de l'antériorité des relations des porteurs de projet avec le CIPDR. L'inspection n'est par ailleurs pas en mesure d'établir les modalités de transmission des candidatures de 11 des lauréats du fonds « Marianne ».

1.2.4 Le cas particulier de l'association Alma

L'association Alma bénéficie de financements du CIPDR depuis sa création en 2017. Elle a déposé, le 8 février 2021, une demande de subvention de 500 000 € pour un projet de production de vidéos à contenu pédagogique et d'organisation de sessions de sensibilisation, sur le terrain, à la désinformation. Le projet d'Alma a été retenu, au niveau de financement demandé, à l'occasion du comité de programmation du 13 avril 2021. Cette décision a été confirmée par le directeur de cabinet de la ministre déléguée, les membres du cabinet et le secrétaire général du CIPDR. Cette décision n'a cependant pas été notifiée, à l'exemple des autres dossiers examinés au comité de programmation du 13 avril et reversés dans le fonds « Marianne ».

L'inspection observe par ailleurs :

⁵ L'inspection observe que la décision favorable relative à Alma n'a pas non plus été notifiée avant la fin du mois de mai.

⁶ Les associations concernées ont indiqué avoir transmis dans ce cadre, pour l'essentiel, le même dossier que celui précédemment transmis et soumis au comité de programmation du 13 avril.

- qu'Alma figure dans la note d'entrée en réunion datée du 20 mai 2021, support du comité de sélection, assorti de la mention « *(validée en comité de programmation)* » (cf. annexe 11) ;
- qu'Alma figure dans une note de sortie de réunion, datée du 25 mai 2021, et transmise au cabinet avec la même annotation « *(validée en comité de programmation)* » ;
- qu'un courriel, daté du 1^{er} juin 2021, valant relevé de conclusions de deux réunions tenues le même jour, transmis par un conseiller technique sous couvert du directeur de cabinet, indique, s'agissant du fonds « Marianne », que 17 projets ont été choisis pour 2 M€, en sus du projet d'Alma « *engagé dans le cadre du budget normal* » ;
- qu'Alma a été destinataire du courrier signé par la ministre, daté du 4 juin 2021, à destination des lauréats pour les féliciter d'avoir été retenus dans le cadre du fonds « Marianne » ;
- que des échanges ont un lieu, par courriel, entre le responsable d'Alma et l'agent en charge de l'instruction des dossiers, et notamment le 15 juin 2021, l'association, qui s'interroge alors sur le courrier de félicitations reçu, se voyant répondre : « *pas d'inquiétude à avoir concernant ce courrier, la ministre tenait à féliciter tous les lauréats de l'appel à projets qu'elle a lancé et Alma a été considérée comme en faisant partie* » (cf. annexe 10) ;
- qu'un courriel du 15 juillet 2021 de l'agent chargé de l'instruction au conseiller spécial de la ministre déléguée, transmettant en pièce jointe une note relative au fonds « Marianne », indique : « *Je vous renvoie la note incluant le dossier Alma qui avait été intégré dans l'AAP à la demande de la ministre mais qui n'avait pas vocation initialement à s'y insérer. Alma est un partenaire de longue date du CIPDR et le financement de son projet avait déjà été acté lors d'un comité de programmation antérieur au lancement de l'AAP* » ;
- qu'Alma figure enfin dans la quasi-totalité des documents établis au titre du suivi du fonds « Marianne », notamment la note préparatoire à la réunion de mi-parcours du 14 décembre 2021, présidée par le directeur de cabinet ;
- qu'une note de bilan⁷ de l'UCDR, à 6 mois, adressée le 5 juillet 2021 par la ministre déléguée au Président de la République et au Premier ministre, rappelle la démarche du fonds « Marianne », doté de 2,5 M€ pour le financement de 18 lauréats, en faisant explicitement mention, entre autres projets, de cette association (cf. annexe 11) ;
- qu'enfin, l'annonce de la ministre du 20 avril 2021 comme le texte de l'appel à projets font état d'une enveloppe de 2,5 M€, alors que l'enveloppe attribuée, si l'on excepte Alma, s'établit à 2,027 M€.

Deux documents excluent en revanche Alma du fonds « Marianne » : une note de sortie du comité de sélection, datée du 31 mai 2021, et la publication des résultats de l'appel à projets, mis en ligne sur le site du CIPDR le 7 juin 2021, qui communique sur 17 projets retenus et « 2,017 M€ » attribués⁸. Le secrétaire général du CIPDR, au cours de ses trois auditions devant l'inspection, n'a pour sa part jamais varié sur le sujet, en affirmant qu'Alma, dont le dossier avait été validé le 13 avril 2021, ne figurait pas parmi les lauréats.

La mission ne s'explique pas cette discordance, dont l'association n'est au demeurant pas responsable. Les témoignages des membres du cabinet ont sur ce point été changeants, à quelques semaines d'intervalle, lorsqu'ils ont été auditionnés à nouveau en juin. Alors qu'au cours des auditions d'avril, tous indiquaient qu'Alma faisait clairement partie du fonds « Marianne »⁹, au mois de juin, tous avaient d'une même voix une position plus nuancée. Le directeur de cabinet a fait valoir, lors

⁷ Une seconde note adressée au Président de la République et au Premier ministre, relatif au bilan de l'action de la ministre sur l'année écoulée, fait également état du fonds « Marianne », doté de 2,5 M€.

⁸ Ce chiffre, en tout état de cause, est inexact, étant donné les évolutions intervenues sur les montants attribués entre la fin de l'appel à projets et la signature des actes attributifs : Mémoire et BD s'est vu accorder 8860 € supplémentaires et Bibliothèques sans frontières 325 €. Le montant total de l'enveloppe s'établit donc à 2 526 885 €, en incluant Alma et à 2 026 885 M€, si l'on excepte ALMA.

⁹ Le directeur de cabinet a pour sa part indiqué à l'inspection, le 28 avril 2021, qu'« Alma faisait partie des projets soutenus par le fonds « Marianne ». C'est même le principal. »

de son audition du 10 juin 2021, que la récupération de ses archives de messagerie, et notamment le courriel relevé de conclusions du 1^{er} juin 2021 évoqué *supra*, avait infléchi sa position. Il a concédé, selon ses termes, une ambiguïté.

La mission en conclut ainsi, s'agissant de cette association :

- qu'elle n'a pas été sélectionnée dans le cadre de l'appel à projets, ni du comité de sélection du 21 mai 2021, mais dans le cadre du comité de programmation du 13 avril 2021 ;
- qu'elle a en revanche émargé sur l'enveloppe prévue et annoncée pour le fonds « Marianne », issue du FIPD, et dotée de 2,5 M€ ;
- qu'elle a été notifiée et suivie au même titre que les autres projets du fonds « Marianne », à la demande de l'autorité ministérielle, comme l'atteste le courriel du 1^{er} juin 2021 valant relevé de conclusions de deux réunions tenues le même jour¹⁰ ;
- que sa prise en compte au titre du fonds « Marianne » a fait l'objet d'une divergence de vues entre l'autorité ministérielle et le CIPDR, à l'origine d'une communication équivoque ;
- qu'elle fait donc, *in fine*, partie des lauréats du fonds « Marianne », sans avoir candidaté à l'appel à projets, mais en voyant sa demande validée au cours du comité de programmation du 13 avril 2021, dans la logique de gré à gré qui préexistait au lancement du fonds.

1.3 Le processus opaque de sélection des lauréats

1.3.1 Des critères flous, une pré-sélection obscure

L'appel à projets, hors les critères relativement larges communiqués dans la publication du CIPDR mise en ligne le 20 avril¹¹, n'est fondé sur aucune grille d'évaluation, de nature à objectiver, s'agissant de sujets sensibles et exposés à des divergences d'interprétation¹², le choix des candidats retenus. La mission observe ainsi que 47 candidats ont été déclarés éligibles, à savoir répondant aux deux conditions cardinales de l'appel à projets : actions en ligne et de portée nationale. Or le comité de sélection du 21 mai 2021 n'a passé en revue que 22 dossiers : 15 en liste principale et 7 en liste complémentaire, sur lesquels l'administration nourrissaient des réserves.

25 dossiers éligibles ont ainsi été écartés, en amont du comité de sélection, dans le cadre d'une réunion bilatérale entre l'agent chargé de l'instruction et le secrétaire général du CIPDR. L'inspection n'est pas en mesure d'indiquer les critères qui ont prévalu à cette présélection. Elle ne peut cependant qu'observer :

- qu'au moins 9 des candidatures éligibles non retenues (cf. annexe 8) s'inscrivaient pourtant dans les critères et les objectifs de l'appel à projets ;
- que l'arrêté du 3 avril 2018, seule base réglementaire en vigueur pour encadrer le versement de subventions au titre du FIPD, notamment s'agissant des actions de contre-discours, n'a pas servi de grille d'analyse, puisque les critères qu'il pose (appartenance au réseau CSEP/RAN¹³, transmission des curriculum vitae des salariés...) ne sont pour l'essentiel satisfaits par aucun dossier retenu ;

¹⁰ Une première réunion de coordination hebdomadaire « classique », le matin, entre le CIPDR et le cabinet, et une seconde réunion l'après-midi, à 16h30, entre le cabinet et le secrétaire général du CIPDR, en présence de la ministre.

¹¹ Pour mémoire, « actions en ligne, à portée nationale, destinées aux jeunes de 12 à 25 ans exposés aux idéologies séparatistes » et consistant à « riposter à la propagande séparatiste ainsi qu'aux discours complotistes en ligne, en particulier sur les réseaux sociaux » et à « défendre les valeurs républicaines de liberté, de conscience et d'expression, d'égalité entre tous les hommes et entre toutes les femmes, de fraternité et de laïcité [...] ».

¹² La notion de « riposte » en particulier a interrogé la mission : s'agit-il de répondre directement sur les réseaux sociaux ou de contre argumenter dans l'absolu sur les thèses considérées complotistes ou séparatistes ?

¹³ Civil Society Empowerment Programme/Radicalisation awareness network

- que l'association Reconstruire le commun a été sélectionnée, se voyant attribuer une subvention substantielle, alors même qu'elle ne pouvait justifier de plus d'un an d'existence, et donc produire les éléments comptables nécessaires à l'examen de son dossier ;
- que des CERFA de dossiers retenus sont incomplets ; en particulier la dernière page des CERFA, relative aux aides d'Etat de « *minimis* », n'est jamais renseignée, ce qui n'a jamais donné lieu à une quelconque observation ou relance du CIPDR.

1.3.2 Le déroulé du comité de sélection

Le comité de sélection s'est tenu le 21 mai 2021. Ainsi que la mission l'avait souligné dans son rapport relatif à la subvention versée à l'USEPPM, cette réunion a été présidée par le directeur de cabinet de la ministre déléguée. Y ont également participé, *a minima*, le conseiller spécial et un conseiller technique de la ministre déléguée, le secrétaire général du CIPDR, le chef adjoint de l'UCDR et l'agent chargé de l'instruction des dossiers.

Le comité s'est tenu dans le salon Érignac de l'Hôtel de Beauvau. La réunion aurait duré entre quarante-cinq minutes et une heure trente. Elle devait être suivie d'une conférence de presse, finalement annulée. La ministre déléguée, qui était annoncée comme devant présider la séance, n'y a pas participé.

Selon l'ensemble des témoignages recueillis, le cabinet ne s'est pas interrogé, à l'occasion du comité de sélection, sur le pré-filtrage des 22 dossiers opéré par le CIPDR en amont de la réunion, et sur les 25 candidats considérés éligibles, mais non présentés en comité. Le directeur de cabinet a sur ce point fait valoir qu'il attendait en effet que l'administration priorise, et qu'elle était en cela dans son rôle (cf. annexe 12). La mission fait cependant observer que ces candidats ont reçu un courriel de notification du CIPDR, leur indiquant que le comité de sélection n'avait pas retenu leurs projets ; ce qui est matériellement inexact, puisque leurs projets n'y ont pas été présentés.

Le comité a écarté un dossier de la liste principale et a validé les 14 autres. Il a sélectionné 4 dossiers de la liste complémentaire, dont SOS Racisme (cf. partie 1.3.3), pour une subvention diminuée à 100 000 €, contre 140 000 € initialement demandés. Le total des dossiers sélectionnés s'établit à 18, pour un montant global de 2,562 M€¹⁴ (cf. partie 1.2.4). Une note du 25 mai 2021¹⁵ établie par l'agent en charge de l'instruction, versée dans les archives du cabinet de la ministre déléguée, confirme ces éléments (cf. annexe 11).

1.3.3 La décision ministérielle d'écarter une association validée en comité de sélection

La mission a appris, en visionnant l'audition du directeur de cabinet devant la commission d'enquête du Sénat le 7 juin 2021, qu'un dossier, en l'espèce celui de SOS Racisme, avait été soumis à l'arbitrage de la ministre déléguée. Interrogé sur ce point, le directeur de cabinet a indiqué à la mission, lors de son audition du 10 juin 2021, qu'il avait été de bonne foi lors de ses auditions précédentes et que ce n'était qu'en accédant à ses archives de messagerie, en particulier au courriel de relevé de conclusions établi le 1^{er} juin 2021 évoqué *supra* (cf. partie 1.2.4), que le souvenir de cette décision ministérielle lui était revenu. Le conseiller spécial, également questionné sur ce sujet, a formulé une réponse du même ordre.

La mission constate en effet :

¹⁴ Ce premier montant va évoluer, avec le retrait de SOS Racisme, remplacé par une association dont la subvention est inférieure (cf. partie 1.3.3) et la ventilation partielle du reliquat sur deux autres lauréats (Mémoire et BD, pour 8 860 € et Bibliothèques sans frontières, pour 325 €).

¹⁵ La note est en format modifiable, non signée, ses métadonnées indiquent cependant qu'elle a été modifiée pour la dernière fois le 25 mai, à 17h56.

- que le conseiller spécial a adressé, le 27 mai 2021, un courriel à la ministre déléguée, lui indiquant : « *ci-joint la note de l'UCDR avec les avis du jury du Fonds Marianne ainsi qu'une note de couverture résumant les résultats de l'appel à projets* »¹⁶ (cf. annexe 10);
- qu'une note, datée du 28 mai 2021, relative aux relations entre le CIPDR et SOS racisme, a été produite par l'agent en charge de l'instruction des dossiers du fonds « Marianne » (cf. annexe 11), et transmise par le secrétaire général du CIPDR au conseiller spécial le même jour ;
- que le 31 mai 2021, le secrétaire général du CIPDR a envoyé un courriel au conseiller spécial, pour lui transmettre « *les notes définitives au sujet de l'AAP en fonction du message reçu ce week-end* » (cf. annexe 10) ;
- que ces notes (note de couverture et note détaillée), datées du 31 mai 2021, dites définitives (également évoquées partie 1.2.4), ne font plus apparaître SOS Racisme¹⁷, remplacée par l'association La chance pour la diversité dans les médias, dont la candidature, estimée éligible, n'avait cependant pas été présentée en comité de sélection ;
- que le 1^{er} juin, le conseiller spécial a transféré le courriel du secrétaire général du CIPDR envoyé la veille, avec les deux notes dites définitives jointes, au secrétariat de la ministre déléguée, en demandant l'impression de trois dossiers (cf. annexe 10) ; l'inspection comprend dès lors que la ministre a pris connaissance de la liste définitive des lauréats et que, selon les témoignages recueillis, cette liste établie le 31 mai 2021 n'a pas appelé d'observations de sa part.
- que le courriel relevé de conclusions des deux réunions du 1^{er} juin 2021, transmis par un conseiller technique et endossé, selon ses termes, par le directeur de cabinet, a entériné la décision de substitution de SOS Racisme par La chance pour la diversité dans les médias¹⁸.

Le directeur de cabinet de la ministre déléguée, de même que le conseiller spécial, ont indiqué à la mission qu'ils étaient pour leur part, initialement, favorables à la sélection de SOS Racisme, qui figurait sur la liste complémentaire proposée par l'administration en comité de sélection. Le directeur de cabinet a fait valoir qu'une polémique par voie de presse, entre la ministre déléguée et le président de SOS Racisme, dans la semaine suivant la réunion du comité de sélection, l'avait amené à demander l'arbitrage de la ministre sur ce dossier. Il a déclaré qu'il avait alors été déjugé, sur ce seul dossier, et que la ministre avait pris sa décision sur le fondement d'une note spécifique, en l'espèce la note datée du 28 mai, retraçant l'historique de l'association avec le CIPDR (cf. annexe 12). L'inspection constate que la tonalité de cette note est positive (cf. annexe 11). Cette décision, en tant que telle, qui a été prise dans le cadre de prérogatives ministérielles, n'appelle cependant pas d'observations de la mission.

1.3.4 Une logique de gré à gré ex post, pour ajuster les projets aux financements attribués

Le comité de sélection, au-delà du choix des lauréats, a également validé le montant des subventions à attribuer, afin de tenir compte de l'enveloppe de 2,5 M€ initialement annoncée. Dans ce cadre contraint, quatre lauréats ont bénéficié d'une subvention inférieure au montant demandé, dans des proportions substantielles.

¹⁶ La mission émet l'hypothèse qu'il s'agit de la note du 25 mai évoquée *supra*, n'ayant pris connaissance d'aucune autre note relative au fonds Marianne transmise par le CIPDR au cabinet entre le 25 et le 27 mai.

¹⁷ Ni Alma, l'enveloppe indiquée dans cette note pour le fonds Marianne s'établit donc à 2,017 M€

¹⁸ De même qu'il confirme l'intégration d'Alma parmi les lauréats (cf. point 1.2.4).

Tableau n°1 : écarts entre subvention accordée et demandée

Lauréats	Ecart en %
ISD France	-48%
BSF	-46%
La Ligue de l'enseignement	-53%
SPICEE	-44%

Source : mission

La mission comprend la contrainte budgétaire dans laquelle la démarche s'est inscrite. Ces quatre projets soumis dans le cadre d'une candidature au fonds « Marianne » ont cependant dû être ajustés, aux dires mêmes des responsables des organismes concernés et avec l'assentiment du CIPDR, afin de tenir compte des financements *in fine* attribués. Le directeur de cabinet a indiqué à la mission que cette démarche de dialogue en gré à gré une fois les montants notifiés était classique, et se retrouvait dans tous les ministères, en amont des signatures des actes attributifs. **L'inspection fait cependant observer le caractère inéquitable d'une telle pratique, singulièrement dans le cadre d'un appel à projets où 25 dossiers, considérés éligibles, n'ont pas été examinés par le comité de sélection : les projets retenus, parfois non éligibles au regard des critères initiaux, et ajustés dans leur montant, et les projets pourtant éligibles mais non présentés, n'ont pas été comparés.**

Résumé de l'analyse de la mission sur le suivi de la procédure de l'appel à projets (détaillé par structure en annexe 4)

Lauréats	Respect de la procédure d'appel à projets	Observations
USEPPM		Projet présenté au comité de programmation du 13 avril
La chance pour la diversité dans les médias		Projet sélectionné, en substitution de SOS racisme, sans être passé en comité de sélection
Civic Fab		Porteur informé directement par le CIPDR de l'appel à projets
Alma		Projet validé au comité de programmation du 13 avril
La ligue de l'enseignement		Projet ajusté en aval du comité de sélection, du fait des financements attribués
Fraternité générale		Projet présenté au comité de programmation du 13 avril
Lumières sur l'info		Rien à signaler
2P2L		Porteur informé directement par le CIPDR de l'appel à projets
Licra		Rien à signaler
ISD France		Projet ajusté en aval du comité de sélection, du fait des financements attribués
SPICEE		Projet ajusté en aval du comité de sélection, du fait des financements attribués
France fraternités		Projet présenté au comité de programmation du 13 avril
Génération numérique		Projet présenté au comité de programmation du 13 avril
Conspiracy Watch		Porteur informé directement par le CIPDR de l'appel à projets
Bibliothèques sans frontières		Projet ajusté en aval du comité de sélection, du fait des financements attribués
Reconstruire le commun		Porteur informé directement par le CIPDR de l'appel à projets
Yahad in Unum		Rien à signaler
Mémoire et BD		Rien à signaler

Source : mission

Recommandation n°2 : Appliquer l'arrêté du 3 avril 2018 dans l'attribution des subventions au titre du FIPD, ou le modifier s'il est jugé inopérant

Recommandation n°3 : Ecarter les dossiers de demande comportant un CERFA partiellement renseigné

1.4 Des choix qui interrogent au regard des critères de l'appel à projets

Il ne revient pas à la mission de juger de la légitimité ou de la pertinence, dans l'absolu, des projets financés par le fonds « Marianne ». L'inspection ne peut que relever, en revanche, le hiatus entre certaines actions retenues et les critères généraux posés par l'appel à projets, en particulier s'agissant du support d'action, « en ligne », et du public ciblé, les jeunes de 12 à 25 ans. Ce constat est d'autant plus étonnant que parmi les dossiers estimés éligibles, mais non présentés en comité de sélection, au moins 9 satisfaisaient à ces deux conditions. La mission observe en particulier :

- que les projets de La chance pour la diversité dans les médias et d'ISD France ne se traduisent par aucun contenu mis en ligne ; la mission ne s'explique pas au demeurant comment les livrables proposés par ISD France ont pu être considérés éligibles à l'appel à projets, puisqu'ils consistent en des prestations intellectuelles, au bénéfice du CIPDR et de ses partenaires associatifs ; une note de l'UCDR du 16 août 2022 remarque accessoirement qu'« *il serait pertinent de percevoir ISD comme un prestataire* » ;
- que les projets de l'USEPPM, de La ligue de l'enseignement, de SPICEE et de Bibliothèques sans frontières ciblent un public adulte, voire explicitement de parents, d'éducateurs et d'enseignants, et ne peuvent en ce sens concerner qu'indirectement la tranche d'âge visée ;
- que des projets retenus comportent pour partie des actions de terrain, pour une autre partie des actions en ligne, souvent au désavantage de ces dernières (La ligue de l'enseignement, Bibliothèques sans frontières, Mémoire et BD).

Il est exclu, pour l'inspection, de considérer pour l'essentiel ces bénéficiaires responsables d'un processus de sélection auxquels ils n'étaient pas partie prenante, sinon lors de la phase de candidature. **La responsabilité repose en premier lieu sur le secrétariat général du CIPDR, qui avait la charge d'instruire et de proposer, et en second lieu sur le comité de sélection, dont le directeur de cabinet assurait la présidence par suppléance, auquel il revenait de valider les propositions.** La mission constate, de façon plus générale, que les phases de gré à gré intervenues en amont et en aval de l'appel à projets, l'absence de grille d'évaluation, les contacts directs engagés avec certains des lauréats, la pré-sélection opaque opérée par l'administration dans le cadre d'une réunion bilatérale, les discordances évidentes entre certains projets retenus et les critères du fonds, ajoutés à la confidentialité des lauréats, confortent l'affirmation formulée dans son premier rapport : l'appel à projets n'a été ni transparent, ni équitable.

Or cet appel à projets portait sur des sujets exposés à des lectures de nature politique et à des interprétations théoriques multiples. Un membre du cabinet a précisé à la mission qu'il s'agissait, également, d'orienter la sélection vers des acteurs en phase avec la politique publique initiée par le Gouvernement, en matière de lutte contre les séparatismes et de défense des valeurs de la République. Il était par suite impératif de garantir l'équité et la transparence de la procédure, sauf à faire naître un doute sur l'objectivité de la sélection, et donc sur la neutralité de l'État. Le processus de sélection révèle au surplus une intrication, assumée, entre l'action administrative d'une part et le cabinet d'autre part, sans que le partage des responsabilités, non formalisé, soit clairement établi¹⁹. La mission invite dès lors, de façon plus générale, à engager pour l'avenir les crédits du FIPD sur de nouvelles bases, en particulier :

- en encadrant l'emploi du FIPD au niveau central par une circulaire, à l'exemple des crédits du FIPD déconcentrés ;
- en ouvrant la comitologie de la programmation à d'autres ministères, ainsi d'ailleurs que la dimension nommément « interministérielle » du CIPDR le suggère.

¹⁹ Comme la mission l'a rappelé dans son premier rapport, il n'existe aucun document daté et signé en format non modifiable, à l'exception des conventions d'attribution, ce qui obère clairement la traçabilité de la décision.

Recommandation n°4 : Encadrer par circulaire l'emploi de l'unité opérationnelle (UO) centrale, à l'exemple des crédits déconcentrés du FIPD

Résumé de l'analyse de la mission sur la conformité aux critères de l'appel à projets (détaillé par structure en annexe 4)

Lauréats	Conformité aux critères de l'appel à projets	Observations
USEPPM		Les actions ne sont pas ciblées sur les 12-25 ans
La chance pour la diversité dans les médias		Le projet n'est pas en ligne, ni national (5 territoires concernés)
Civic Fab		La majeure partie des actions proposées sont en ligne
Alma		La moitié des actions proposées sont en ligne
La ligue de l'enseignement		Le projet est une plateforme numérique de ressources, destinée aux éducateurs, accompagnée d'ateliers
Fraternité générale		Projet en ligne et ciblé sur les 12-25 ans
Lumières sur l'info		Projet en ligne et ciblé sur les 12-25 ans
2P2L		Projet en ligne et ciblé sur les 12-25 ans
Licra		Projet en ligne et ciblé sur les 12-25 ans
ISD France		Le projet n'est ni en ligne, ni ciblé sur les 12-25 ans
SPICEE		Le projet est destiné au corps enseignant, et cible indirectement les 12-25 ans
France fraternités		Projet en ligne et ciblé sur les 12-25 ans
Génération numérique		Projet en ligne et ciblé sur les 12-25 ans
Conspiracy Watch		Les actions ne sont pas ciblées sur les 12-25 ans
Bibliothèques sans frontières		Le projet est principalement matériel ; il est destiné au corps enseignant et cible indirectement les 12-25 ans
Reconstruire le commun		Projet en ligne et ciblé sur les 12-25 ans
Yahad in Unum		Une partie du projet seulement est en ligne
Mémoire et BD		Le projet est avant tout matériel

2 LE RESPECT PAR LES LAUREATS DE LEURS OBLIGATIONS ADMINISTRATIVES

2.1 Des obligations conventionnelles insatisfaites

Les subventions accordées dans le cadre du fonds « Marianne » l'ont été par des actes attributifs établis à partir de modèles types²⁰ que le CIPDR utilise pour le FIPD. L'analyse des 18 actes attributifs fait ressortir des obligations conventionnelles, d'ordre administratif, insatisfaites. Ces manquements ont obéré le suivi et le contrôle des projets par le secrétariat général du CIPDR.

2.1.1 Des outils de suivi analytique manquants

Les actes types utilisés par le CIPDR prévoient des clauses relatives au suivi financier des projets. Chaque acte indique :

- le taux de subventionnement retenu pour le projet et le montant maximal de subvention correspondant, calculé à partir du budget prévisionnel ;
- le montant de l'acompte (75 %) à verser à la notification ;
- le solde (25 %) à payer, à la demande du porteur du projet, dès qu'il sera en mesure de justifier d'un engagement de dépenses à hauteur d'au moins 60 % du budget total initial du projet ;
- le plafonnement, à 10 % du montant de la subvention, dans la limite de 5 000 €, des coûts de fonctionnement administratif du projet.

Pour pouvoir garantir un suivi réel du projet, chaque acte prévoit également la mise en place d'un « *outil analytique permettant d'enregistrer précisément les recettes et les dépenses directes et indirectes de l'action, payées ou restant à payer [c'est-à-dire engagées]. Cet outil de suivi analytique permettra de rendre compte à tout moment de l'utilisation de la subvention du SG-CIPDR* ».

Cette dernière clause n'est cependant respectée que par 7 projets sur les 18 (Bibliothèques sans frontières, Conspiracy Watch, Fraternité générale, Génération numérique, ISD, Alma, Reconstruire le commun²¹), des structures ayant par ailleurs transmis à la mission des tableaux analytiques peu exploitables ou imprécis. L'absence de cet outil compromet le suivi financier du projet par le CIPDR, qui n'est par suite pas en mesure de constater suffisamment tôt les éventuels retards ou surcoûts, d'analyser les dépenses imputées aux projets, d'en évaluer les coûts de fonctionnement. Cela renvoie de fait au compte rendu final de chaque projet, qui arrive trop tard pour accompagner l'action sur le plan financier et contrôler la bonne affectation des dépenses au projet. L'absence éventuelle d'outil analytique lors de cette phase de clôture limite d'ailleurs la capacité du CIPDR à analyser *ex post* la bonne imputation des dépenses à l'action financée (cf. partie 4.1.2).

2.1.2 Un bilan final parfois tardif et insuffisamment détaillé

Dans un délai maximum de 6 mois après l'échéance de l'acte attributif, le bénéficiaire de la subvention est dans l'obligation de présenter le bilan du projet. L'acte prévoit un ensemble de documents exigibles pour clôturer l'action : un compte financier conforme à l'arrêté du 11 octobre 2006²² ; des états financiers ; le rapport annuel d'activité de la structure qui a bénéficié de la subvention.

Si dans la grande majorité des situations, cette phase de bilan a été effectuée dans les délais par les lauréats, les transmissions ont souvent été incomplètes, se limitant au compte rendu financier.

²⁰ Ou d'arrêtés types, s'agissant des deux porteurs qui ont bénéficié de subventions inférieures à 23 000 €, qui comportent des dispositions en tous points similaires aux stipulations des conventions.

²¹ L'élaboration de l'outil de suivi analytique n'emportait, s'agissant de Reconstruire le commun, pas de difficultés particulières, vu que ses seules ressources provenaient des deux subventions attribuées par le CIPDR.

²² Qui correspond au CERFA n° 15950*2

Quatre comptes rendus financiers ont par ailleurs été rendus hors délai (USEPPM, et dans une moindre mesure Civic Fab, 2P2L, et France Fraternités), malgré des relances multiples du CIPDR.

Résumé de l'analyse de la mission sur le respect des obligations administratives (détaillé par structure en annexe 4)

Lauréats	Respect des obligations administratives	Observations
USEPPM		Pas d'outil analytique, pas de comptes, retard pour le bilan
La chance pour la diversité dans les médias		Pas d'outil analytique
Civic Fab		Pas d'outil analytique, bilan remis tardivement
Alma		Rien à signaler
La ligue de l'enseignement		Pas d'outil analytique
Fraternité générale		Rien à signaler
Lumières sur l'info		Rien à signaler
2P2L		Pas d'outil analytique, annexe III non respectée, bilan remis tardivement
Licra		Rien à signaler
ISD France		Cerfa et compte rendu financier incomplet, et pas suffisamment explicite (<i>subaward agreement</i>),
SPICEE		Outil analytique incomplet, bilan incomplet
France fraternités		Retard dans la transmission des éléments de bilan
Génération numérique		Rien à signaler
Conspiracy Watch		Annexe III non respectée
Bibliothèques sans frontières		Livrables et transmission des éléments de bilan tardifs
Reconstruire le commun		Deux subventions reçues conjointement sur le même projet
Yahad in Unum		Pas d'outil analytique, annexe III non respectée
Mémoire et BD		Pas d'outil analytique

Aucun des lauréats ne satisfait par ailleurs à l'ensemble des dispositions de l'arrêté du 3 avril 2018, pourtant visé dans les actes attributifs, fixant le cahier des charges relatif aux actions initiées, définies et mises en œuvre par les structures impliquées dans la prévention et la prise en charge de la radicalisation (cf. partie 1.3.1). Il revenait en tout état de cause, selon la mission, au CIPDR de vérifier le respect des critères posés dans ce cahier des charges, seule base réglementaire sur laquelle l'administration pouvait s'appuyer pour cet appel à projets.

2.1.3 Une évolution des actes attributifs à envisager

La mission observe que les productions ou livrables objets des actes attributifs sont souvent décrits de manière insuffisante. Sur les 18 conventions et arrêtés attributifs, seuls 6 (France Fraternité, Civic Fab, Yahad-In Unum, Mémoire et BD, 2P2L et ISD) disposent d'une description du projet intégrant des éléments quantifiés. Pour les autres, il s'agit d'un descriptif uniquement thématique ne permettant pas de comprendre la dimension finale du projet. Il est par suite difficile de conclure pour l'administration, à l'échéance du projet, à l'atteinte ou pas des objectifs fixés.

Les actes prévoient des obligations particulières en prévision d'une éventuelle convention ultérieure, entendue comme un « renouvellement » de la subvention (cf. article 9, dernier alinéa de l'article 8, avant-dernier paragraphe de l'article 4). Or chaque subvention (et partant chaque acte attributif) est indépendante. Aucune stipulation ne peut donc valoir pour l'avenir. Ces dispositions sous-tendent, *a contrario*, que l'ensemble des obligations ne vaut que si le bénéficiaire souhaite obtenir une nouvelle subvention. La mission plaide pour que la formulation de ces obligations d'ordre administratif soit bien plus univoque, et qu'un contrôle systématique du CIPDR soit engagé, afin

d'écarter toute demande de nouvelles subventions exprimée par un organisme qui n'aurait pas satisfait à ses obligations conventionnelles antérieures.

Recommandation n°5 : Imposer aux structures subventionnées la transmission de l'outil de suivi analytique des dépenses

2.2 Les cofinancements déclarés et non réalisés

Sur les 18 projets subventionnés, 7 ont fait l'objet d'un soutien à 100 % (Civic Fab, Fraternité Générale, Bibliothèques sans frontières, Mémoire et BD, France Fraternités, Génération Numérique, et ISD France). Ils représentent un montant de subventions de 931 885 €, soit près de 37 % du total du fonds.

Les 11 autres projets bénéficient d'un taux de subvention variant de 23 à 80 %. Ces projets font l'objet d'actes qui indiquent, dans les CERFA, des cofinancements publics ou privés déclarés. Chaque acte précise le coût global du projet tel qu'il est proposé par le porteur et le taux de financement accordé par le CIPDR (cf. partie 3.2.2). Sur l'ensemble des projets, le taux moyen de subvention est de 65 % (soit un total des coûts estimés des projets dans les actes à 3 910 786 €, pour 2 526 885 € de subventions issues du fonds).

A l'analyse des bilans déclarés sur chaque projet, les cofinancements obtenus représentent 53 % des déclarations (786 973 € obtenus pour 1 383 901 € déclarés). Sur les 11 projets déclarant des cofinancements, seuls 6 les obtiennent et 5 ne parviennent pas à les obtenir ou pas totalement (Alma, USEPPM, Reconstruire le commun, Licra et 2P2L). Parmi ces 5 projets, 2 n'obtiennent aucun cofinancement (USEPPM et Reconstruire le commun). S'agissant d'Alma, le différentiel entre les cofinancements déclarés et obtenus est de 284 000 €. Ces 3 derniers projets concentrent à eux seuls 595 000 € des 646 486 € de cofinancements manquant par rapport aux déclarations. Les projets du fonds « Marianne » ont par suite été, en moyenne, subventionnés à hauteur de 73 % (coût des projets de 3 103 737 € pour 2 278 054 € de subventions effectivement versées²³). Ces moyennes cachent de fortes disparités, concentrées dans les trois projets les plus subventionnés (Alma, USEPPM et Reconstruire le commun).

Dans l'absolu, l'absence de cofinancements peut recouvrir différentes réalités (insincérité de la déclaration, absence de recherche, échec de la demande, modification du projet...). Dans le suivi opéré par le CIPDR, ce sujet n'a cependant jamais été pris en compte et ne constituait pas un paramètre d'analyse pour évaluer les projets et, le cas échéant, réviser les niveaux versés de subventions. L'inspection s'étonne au demeurant que le CIPDR soit - relativement - vigilant quant à la présentation de cofinancements lors de la phase d'examen des dossiers, sans par la suite, au moment du suivi, s'inquiéter des financements obtenus voire même des démarches engagées. Deux projets (USEPPM et Reconstruire le commun) sont ainsi *in fine* soutenus à 100 % par le fonds « Marianne », alors que les conventions prévoyaient à l'origine des soutiens respectivement à 65 % et 73 %. Ces variations auraient dû faire l'objet, par le CIPDR, d'une analyse au cas par cas pour, le cas échéant, conduire à un remboursement d'une partie de la subvention.

Par construction, le sujet des cofinancements ne se pose pas pour les projets qui ont été subventionnés à 100 %. Outre un risque accru dans cette situation d'une requalification en marché public (cf. partie 1.1), ce financement exclusif interroge, en ce qu'il révèle un traitement différencié des crédits du FIPD, selon qu'ils relèvent de l'unité opérationnelle (UO) centrale ou des UO déconcentrées. Pour mémoire, la circulaire relative à la gestion du FIPD à destination des préfets proscrit les financements à 100%. Il serait *a minima* utile de déterminer les conditions qui permettraient un soutien dérogatoire à 100 %, en expertisant les risques de requalification en marché public et, s'agissant des bénéficiaires, d'une qualification en association transparente.

²³ Le différentiel par rapport à l'enveloppe globale s'explique par le non versement de soldes.

Recommandation n°6 : Définir, dans la circulaire proposée pour encadrer l'emploi des crédits de l'UO centrale du FIPD, les éventuels cas dérogatoires ouvrant droit à un taux de financement à 100%

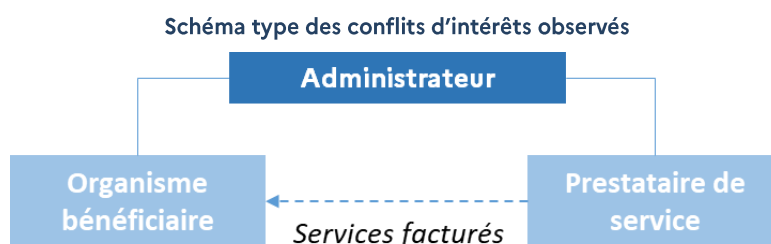
Résumé de l'analyse de la mission les cofinancements (détaillé par structure en annexe 4)

Lauréats	Cofinancements déclarés et obtenus	Observations
USEPPM		Manque la totalité des cofinancements (190 000 €)
La chance pour la diversité dans les médias		Cofinancements annoncés obtenus en totalité
Civic Fab		Sans objet – projet subventionné à 100%
Alma		Manque 284 000 € de cofinancements annoncés (projet réduit)
La ligue de l'enseignement		Cofinancements annoncés obtenus en totalité
Fraternité générale		Sans objet – projet subventionné à 100%
Lumières sur l'info		Cofinancements annoncés obtenus en totalité
2P2L		15 000 € obtenus sur les 30 000 € annoncés
Licra		Manque 65 000 € d'aides privées annoncées
ISD France		Sans objet – projet subventionné à 100%
SPICEE		Cofinancements annoncés obtenus en totalité
France fraternités		Sans objet – projet subventionné à 100%
Génération numérique		Sans objet – projet subventionné à 100%
Conspiracy Watch		Cofinancements annoncés obtenus en totalité
Bibliothèques sans frontières		Sans objet – projet subventionné à 100%
Reconstruire le commun		Manque la totalité des cofinancements (121 000 €)
Yahad in Unum		Cofinancements annoncés obtenus en totalité
Mémoire et BD		Sans objet – projet subventionné à 100%

2.3 Des bénéficiaires en conflit d'intérêts, sans prévention ni réaction du CIPDR

L'inspection n'a pas relevé, au cours de ses investigations, de montants excessifs de rémunération imputés au projet. Les niveaux de salaire brut sont dans leur majorité inférieurs à 3 000 € par mois. Des réalisateurs, techniciens et acteurs de contenus vidéos ont également été recrutés sous contrat d'intermittents, pour des sommes que la mission estime conformes aux prix du marché. Les lauréats ont par ailleurs eu recours à des contrats de prestations de service, ponctuellement, ou plus structurellement, en particulier s'agissant des associations aux effectifs limités.

La mission a identifié, dans ces contrats de prestation, des conflits d'intérêts, entre la gouvernance de certaines structures porteuses des projets et celles des entreprises prestataires. Il est ici rappelé que les conflits d'intérêts dans le secteur privé ne sont ni définis, ni sanctionnés par le droit. Ils ne sont répréhensibles qu'en tant qu'ils favorisent la commission d'une infraction. La mission n'a au cas d'espèce observé aucun agissement susceptible de recevoir une qualification pénale. Au contraire, il apparaît que les responsabilités qu'exerçaient certains porteurs de projet au sein d'entreprises prestataires aient pu être source d'économies, au moins pour deux projets, du fait des tarifs avantageux dont ont pu dans ce cadre bénéficier les structures porteuses.



L'étonnement de la mission réside davantage dans l'absence totale de prise en compte, à des fins de prévention, de ces conflits d'intérêts par l'administration. Il a d'ailleurs été relevé qu'une fondation avait été, s'agissant des aides privées qu'elle comptait attribuer à un projet, bien plus vigilante que n'avait pu l'être le secrétariat général du CIPDR, en interrogeant le responsable associatif sur les voies et moyens envisagés pour prévenir d'éventuels abus. Le responsable associatif a dans ce cadre proposé à la fondation de mettre à sa disposition l'ensemble des comptes de son entreprise, ce qui semble être une bonne pratique.

L'interdiction de tout conflit d'intérêts dans le cadre des subventions accordées au titre du FIPD pourrait être contre-productive, dès lors que l'activité professionnelle principale des responsables associatifs est susceptible de concourir, du fait de prix compétitifs, à la mise en œuvre des projets subventionnés par l'Etat. La transparence est cependant impérative s'agissant de ces intérêts croisés. **Une déclaration d'intérêts devrait être exigée des porteurs de projet lors de la phase de candidature, dès lors que le recours à des prestations facturées par une entité au sein de laquelle ils ont des responsabilités est envisagé.** Sur cette base, il reviendrait à l'association de transmettre, de façon systématique au moment de la clôture du projet, l'ensemble des factures afférentes aux marchés passés avec cet éventuel prestataire, pour vérification par le pôle administratif et financier du secrétariat général du CIPDR. La possibilité d'une mise à disposition des comptes des entreprises privées concernées, à l'exemple du processus mis en œuvre avec une fondation privée et décrit *supra*, pourrait faire l'objet d'une analyse juridique spécifique.

Résumé de l'analyse de la mission sur les rémunérations (détaillé par structure en annexe 4)

Lauréats	Niveau des rémunérations imputées au projet
USEPPM	
La chance pour la diversité dans les médias	
Civic Fab	
Alma	
La ligue de l'enseignement	
Fraternité générale	
Lumières sur l'info	
2P2L	
Licra	
ISD France	
SPICEE	
France fraternités	
Génération numérique	
Conspiracy Watch	
Bibliothèques sans frontières	
Reconstruire le commun	
Yahad in Unum	
Mémoire et BD	

Recommandation n°7 : Compléter les dossiers de demande de subvention d'une déclaration d'intérêts des administrateurs des organismes candidats

3 LA PRODUCTION DES LAUREATS

3.1 Un bilan contrasté et des dérives

3.1.1 Des productions pour l'essentiel conformes aux actes attributifs

A l'exception de l'USEPPM, la mission n'a pas identifié d'écart quantitatif substantiel entre les productions prévues dans les actes attributifs et les actions réalisées. Des retards sont cependant relevés, dont la majorité ont conduit à des avenants, à la durée ponctuellement insuffisante. Ces délais procèdent généralement d'aléas, constitutifs de tout projet, en particulier :

- s'agissant de 2P2L, un retard de 5 mois dans la diffusion prévue des vidéos, puisqu'elles devaient, avant d'être mises en ligne, être diffusées par une chaîne de télévision également à l'origine d'un cofinancement ; le projet n'a pas fait l'objet d'une prorogation, qui aurait dû relever, en tout état de cause, d'un acte unilatéral de l'administration et non d'un avenant, le financement étant inférieur à 23 000 €²⁴ ;
- concernant Yahad in Unum, l'un des versant du projet a été livré en décembre 2022, alors que la convention arrivait à échéance en juin 2022 ; ce retard est imputable à des difficultés logistiques ; un avenant a été conclu, prorogeant la durée de la convention de 6 mois ;
- s'agissant de Mémoire et BD, dont le projet consistait en une production d'ordre artistique, les difficultés à mobiliser des artistes sur le sujet concerné a retardé le démarrage de l'activité ; un avenant a été conclu, prorogeant la durée de la convention de 3 mois ;
- pour Bibliothèques sans frontières, des réserves du CIPDR sur la qualité de la production ont amené l'association à reprendre son principal livrable, ainsi remis avec 8 mois de retard, dont 3 mois seulement couverts par un avenant ;
- pour Civic Fab, la convention, qui arrivait à échéance le 31 mars 2022 (pour une prise en charge des dépenses à compter du 1^{er} avril 2021), a été prolongée jusqu'au 30 juin 2022, du fait d'un retard dans l'exécution ; une partie des ateliers de sensibilisation prévus n'a par ailleurs pas été réalisée.

La mission observe par ailleurs qu'un nombre très limité d'actions prévues dans les actes attributifs n'a pas été réalisé. L'extension de Génération numérique de *Facebook* et *Twitter* aux réseaux *Tiktok*, *Snapchat*, *Youtube*, *Instagram*, n'a en particulier pas été mise en œuvre. L'association explique ce défaut par un manque de moyens. Les comptes portés par l'association auraient au total mis en ligne environ 150 publications, pour 10 millions d'internautes touchés selon le CIPDR.

Le secrétariat général du CIPDR, dans son suivi, se fonde s'agissant des projets en ligne, sur un ensemble d'indicateurs d'audience, propres aux réseaux sociaux (vues, impressions, réactions...). La mission comprend que ces indicateurs de résultat emportent une certaine importance, puisqu'ils mesurent concrètement l'impact de la subvention engagée. Ils sont cependant à considérer avec précaution, l'un des usages, répandu sinon généralisé, étant d'engager des dépenses de *sponsoring* auprès des plateformes pour favoriser la visibilité des publications. Les budgets consacrés au *sponsoring* représentent parfois plus de 10% du coût des projets. En raison de ce biais, l'analyse de l'inspection s'est limitée au contrôle des publications réalisées en regard de celles annoncées, sans considération de l'audience qu'elles ont pu susciter.

²⁴ Décret n°2001-495 du 6 juin 2001, qui dispose que les subventions supérieures à 23 000 € donnent nécessairement lieu à une convention. La subvention octroyée a en l'espèce été prise par arrêté.

Résumé de l'analyse de la mission sur les contenus (détaillé par structure en annexe 4)

Lauréats	Contenu annoncé et produit	Observations
USEPPM		Faiblesse de la production au regard de la subvention attribuée
La chance pour la diversité dans les médias		Rien à signaler
Civic Fab		Une partie des ateliers prévus n'a pas été réalisée
Alma		Rien à signaler
La ligue de l'enseignement		Rien à signaler
Fraternité générale		Rien à signaler
Lumières sur l'info		Rien à signaler
2P2L		Retard dans la diffusion de la production, pour des raisons non imputables à la structure
Licra		Rien à signaler
ISD France		Rien à signaler
SPICEE		Rien à signaler
France fraternités		Rien à signaler
Génération numérique		Rien à signaler
Conspiracy Watch		Rien à signaler
Bibliothèques sans frontières		Retard dans la remise de la production
Reconstruire le commun		Point traité en partie 3.1.2
Yahad in Unum		Retard imputable à des difficultés logistiques
Mémoire et BD		Retard limité pris au démarrage du projet

3.1.2 La dérive éditoriale d'un des projets financés

L'association Reconstruire le commun a été créée en octobre 2020²⁵. Le secrétaire général du CIPDR serait, à son initiative et sur recommandation, entré en contact avec l'association. Un entretien se serait tenu début novembre 2020, au cours duquel, selon les termes du responsable associatif, il se serait montré séduit par le projet porté. L'association s'est par la suite vue accorder une première subvention par le CIPDR, le 28 décembre 2020, à hauteur de 39 000 €, dans le cadre du FIPD. Elle ne pouvait alors justifier d'aucun passé, d'aucune référence, d'aucun compte. La subvention a dès lors été versée en dérogation à l'arrêté du 3 avril 2018 fixant le cahier des charges relatif aux actions initiées, définies et mises en œuvre par les structures impliquées dans la prévention et la prise en charge de la radicalisation²⁶.

L'acte attributif prévoit par ailleurs une prise en charge des dépenses du 1^{er} mars 2020 au 31 décembre 2020, pour une action qui doit également s'achever au 31 décembre 2020, ce qui est matériellement impossible, eu égard à la date de signature de l'acte et à plus forte raison de la date de versement effective de la première tranche de la subvention, le 25 janvier 2021. La convention prend au surplus en charge de façon rétroactive les dépenses d'une structure sans existence juridique, puisque l'association a été créée en novembre 2020. Ce premier acte attributif est, par suite, irrégulier. Le responsable associatif a indiqué à la mission qu'il avait, pour sa part, toujours été parfaitement transparent sur la date de création de la structure.

Le 12 avril 2021, un point d'étape aurait été organisé entre le secrétaire général, le responsable associatif et l'agent ultérieurement en charge de l'instruction du fonds « Marianne ». La tonalité de

²⁵ Ses statuts ont par la suite été modifiés, et redéposés en préfecture le 14 février 2021.

²⁶ En particulier, l'arrêté prévoit que soit versé au dossier de candidature les comptes déposés en année n-1 et n-2 ; que la structure candidate puisse attester de la tenue régulière d'assemblées générales réunies, à minima une fois par an ; elle doit pouvoir présenter des documents administratifs, financiers et comptables conformes aux textes applicables et à la réalité de son activité.

l'échange aurait été, selon l'association, très positive. Autour du 20 avril - la date exacte ne peut être confirmée - le responsable associatif aurait reçu un appel téléphonique du secrétaire général du CIPDR, l'informant du lancement d'un appel à projets. Le 30 avril 2021, le responsable associatif soumet un dossier de candidature, à nouveau incomplet sur le plan comptable²⁷, puisque l'association ne peut justifier de plus d'un an d'existence. La demande de subvention porte sur 330 000 €, avec un CERFA pour partie inexact, qui mentionne 45 adhérents, alors la structure n'en compte que 3²⁸. Le 21 mai 2021, le projet de l'association est sélectionné par le comité de sélection, pour un montant de 330 000 €, sur un an. Elle aurait à cette occasion été présentée, selon le conseiller spécial de la ministre déléguée, sous un jour très favorable par le secrétaire général du CIPDR.

Le 27 juin 2021, le secrétaire général adjoint du CIPDR, chef du pôle administratif et financier, émet une alerte explicite, par courriel adressé à l'agent en charge de l'instruction des dossiers du fonds « Marianne », sur le montant de la subvention attribuée et, à cette même occasion, *« suppose que la capacité financière et technique de l'association a été strictement vérifiée »*. Le 22 juillet 2021, il réitère par courriel ses réserves à l'agent en charge de l'instruction²⁹, en soulignant qu'il *« trouve hasardeux d'attribuer 330 000€ à une association créée en octobre 2020 et qui n'affecte aucun salarié à sa gestion financière »*. L'agent en charge de l'instruction lui répond le même jour, en indiquant que *« le secrétaire général n'a pas manqué de souligner le caractère inédit d'un tel financement auprès du porteur et de l'alerter sur l'extrême rigueur dont il devrait faire preuve dans la gestion de cette subvention »* (cf. annexe 10). La convention d'attribution est finalement signée le 1er septembre 2021, avec prise en charge rétroactive des dépenses au 1^{er} juillet 2021.

Le projet vise, selon la fiche synthétique transmise dans le dossier de candidature, à la création d'*« une plateforme éditoriale, qui veut occuper massivement le terrain des réseaux sociaux et du web au travers d'une stratégie multicanale. L'objectif est de déployer un discours républicain adapté aux codes et référents culturels des 18-25 ans. Au travers de vidéos ludiques, de visuels, mêmes, interviews, portraits, reportages, documentaires, événements, réactions à l'actualité, [le projet] veut développer toute une plateforme éditoriale pensée pour la jeunesse. Cette plateforme va donner des clés et éléments de langage à ceux qui croient en la République mais sont noyés par les éléments de langages identitaires et va montrer la réalité de ce qu'on a en commun et redonner la fierté d'appartenir de la communauté nationale à des jeunes qui se sentent étrangers à cette idée. [Le projet] fait partie d'un projet républicain plus large dans lequel s'inscrit également une plateforme de riposte sur Twitter dédiée à l'observation des acteurs antirépublicains, et à l'analyse des discours séparatistes »*.

Une note datée du 13 décembre 2021 produite, avant son départ du service par l'agent en charge de l'instruction des dossiers du fonds « Marianne », indique, s'agissant de ce projet, qu'il a été *« largement pourvu dans le cadre de l'AAP [...], suscitant donc beaucoup d'attente or pour le moment [ils] ne parviennent pas à concrétiser les choses »*. Un point d'étape s'est tenu le 27 janvier 2022, avec le secrétaire général du CIPDR. La réunion aurait été *« houleuse »*, selon les termes du porteur de projet. Une note de l'UCDR, datée du 27 janvier mais modifiée le 30 mars 2022, souligne une *« insatisfaction des actions menées »* et indique que *« la suspension du 2ème versement est à l'étude »*. Le 1^{er} mars 2022, un nouveau point de suivi est organisé, avec l'agent chargé par intérim du dossier. A cette occasion, une vidéo relative au Président de la République aurait été relevée. L'agent en charge du suivi du dossier aurait fait observer qu'eu égard à la période électorale, il convenait d'être prudent sur les contenus à caractère politique. La note susmentionnée, datée du 27 janvier 2021, mais modifiée jusqu'au 30 mars 2022, indique que les indicateurs restent *« très en deçà »* des objectifs poursuivis. Cette même note de suivi précise que lors d'une réunion interne organisée entre le secrétaire général le 7 mars 2021, le pôle administratif et financier et l'agent en charge du dossier que *« plusieurs options ont été envisagées pour diminuer la subvention initiale. Celle retenue par le SG : rédaction d'un avenant précisant sur le plan quantitatif, les indicateurs de performances attendues par le SG-CIPDR et, sur le plan qualitatif, l'absence totale de contenus et sujets politiques »*. La mission n'a relevé aucune trace de cet avenant, et observe que le versement du solde a été réalisé le 5 juillet 2022. Un échange bilatéral aurait enfin eu lieu, au mois de mars, entre le porteur de projet et le secrétaire général du CIPDR au cours duquel ce dernier aurait fait part de ses réserves à l'égard des

²⁷ En dérogation, ici, à l'arrêté de 2018 comme aux critères formels posés par l'appel à projets.

²⁸ Le responsable indiquera sur ce point une erreur.

²⁹ Le secrétaire général du CIPDR n'a pas été servi en copie de ces échanges.

résultats des publications, en appelant l'association à la prudence s'agissant des contenus à caractère politique. A l'occasion, enfin, du dernier échange, en juin 2022, le secrétaire général aurait, selon le responsable associatif, montré un vif mécontentement sur le résultat du projet.

Le porteur du projet a indiqué à la mission avoir, à compter de mars 2022, changé de stratégie de diffusion, après la phase de publications dites test amorcée au cours du semestre précédent. La structure a dans ce cadre engagé des moyens financiers substantiels en matière de *sponsoring* et de publicité (33 753 € au total sur la durée de la convention) afin de renforcer l'audience des contenus. Le responsable de l'association a par ailleurs affirmé à l'inspection qu'il avait passé des consignes claires, et renouvelées, au sein de sa structure, proscrivant toute approche partisane des sujets et les publications de contenus relatifs à des candidats aux élections.

La mission constate que les appels à la prudence du secrétaire général et de ses équipes, de même que les consignes qui auraient été passées par le responsable de l'association à ses collaborateurs, ont eu un effet pour le moins limité. Les 10 épisodes de la série « *A la bonne franquette* », produits et diffusés sur *Youtube* par l'association entre le 19 janvier 2022 et le 11 juillet 2022, comportent, à l'évidence, des contenus relatifs à des personnalités politiques, y compris des candidats aux élections. 59 mentions de personnalités ont été relevées par l'UCDR, dans une note produite en avril 2023, sur les 15 heures de vidéos publiées. Ces contenus concernent des responsables politiques de l'exécutif et de l'opposition, des candidats aux élections présidentielles et législatives, ainsi que des élus locaux. Le responsable associatif a soutenu, devant l'inspection, qu'il s'agissait d'*infotainment*, que le choix avait été fait de laisser une certaine liberté aux chroniqueurs, qu'il s'agissait d'une information faite par des jeunes, pour les jeunes, et que le format des débats se voulait, à dessein, informel.

3.2 Des productions dans la continuité des activités des porteurs, dont les coûts ont été ponctuellement surestimés

3.2.1 L'absence d'émergence de nouveaux acteurs et des projets qui s'inscrivent dans la continuité des activités des porteurs

Les projets sélectionnés ne répondant pour l'essentiel pas aux critères de l'appel à projets, il était douteux que leurs productions y satisfassent. L'inspection rappelle que les lauréats ne sont pas responsables de cet état de fait. Leurs actions, bien qu'elles ne correspondent pas aux objectifs du fonds « Marianne », se sont inscrites dans le cadre d'actes attributifs, établie par l'administration et signés par celle-ci.

La finalité de l'appel à projets était, selon l'ensemble des témoignages recueillis, de faire émerger de nouveaux acteurs. L'inspection observe cependant que nombre de projets sont en réalité un prolongement de projets déjà engagés. Les associations interrogées, notamment celles dont la collaboration avec le CIPDR était antérieure à l'appel à projets, à l'exemple de Civic Fab, de Conspiracy Watch, de Fraternité générale, de France Fraternités ou de Yahad in Unum, disent d'ailleurs n'avoir vu dans le fonds « Marianne » qu'une appellation nouvelle, dans le cadre d'un processus d'attribution des subventions du FIPD ajusté. **La prise en charge rétrospective des dépenses prévues dans les conventions d'attribution, à des dates antérieures mêmes à l'annonce du fonds « Marianne », atteste au demeurant que les projets concernés n'ont pas été suscités par l'appel à projets, mais seulement opportunément soutenus et continués.**

L'inspection constate que les seuls projets susceptibles d'être qualifiés de nouveau sont les suivants : l'USEPPM ; Reconstruire le commun ; Bibliothèques sans frontières, dont la production est avant tout matérielle ; ISD, dont la production est très éloignée des critères de l'appel à projets et Mémoire et BD, dont l'essentiel du projet est matériel. **L'objectif premier du fonds « Marianne », à savoir l'émergence de nouveaux d'acteurs dans le champ du contre-discours républicain, n'a donc à l'évidence pas été atteint.**

3.2.2 Des coûts totaux des projets parfois inférieurs aux budgets prévisionnels

L'équilibre général des projets, selon l'analyse de l'inspection, repose sur quatre éléments :

- le budget prévisionnel global, estimant un coût total en regard des financements attendus (CIPDR et éventuels cofinancements ou ressources propres) ;
- le montant de la subvention attribuée par le CIPDR, et la part du financement qu'elle représente dans le budget global du projet, part explicitement mentionnée dans la convention (cf. partie 2.2) ;
- le versement du solde, à hauteur de 25% de montant total de la subvention, effectué lorsque plus de 60% des dépenses du budget global sont déclarées consommées ;
- le budget global réalisé, sur le plan des dépenses consacrées au projet et des recettes qui lui ont été affectées.

La mission observe que les budgets prévisionnels de six lauréats ont été sous-exécutés (USEPPM, Civic Fab, Alma, 2P2L, Licra, Reconstruire le commun), sans pour autant, s'agissant de cinq d'entre eux, que cela compromette la bonne réalisation des actions proposées. Pour deux des lauréats (USEPPM et Civic Fab), le budget réalisé est même inférieur à la subvention accordée (cf. partie 4.2.2).

La mission souhaite formuler, s'agissant de ces éléments, les deux remarques suivantes :

- la sous-exécution du budget n'est pas une bonne pratique, et peut amener les acteurs associatifs, lorsque cette sous-exécution ne fait l'objet d'aucune observation par l'administration, à surestimer leur budget prévisionnel dans l'objectif de maximiser la subvention qui leur est accordée ;
- l'État subventionne, dans le cadre du FIPD, des projets à due proportion, proportion d'ailleurs explicitement mentionnée dans les conventions d'attribution ; par voie de conséquence, lorsque le budget est notoirement sous-exécuté, la question d'un remboursement correspondant au différentiel entre les taux de subventionnement conventionnel et effectif se pose (cf. exemple infra), à plus forte raison lorsque la subvention accordée par le CIPDR est supérieure au budget réalisé.

Tableau n°2 : exemple théorique de différentiel entre les taux conventionnel et effectif de financement par le CIPDR

Budget prévisionnel du projet	100
Taux de financement du projet par le CIPDR	50%
Subvention du CIPDR	50
Budget réalisé du projet	75
Taux effectif de financement du projet par le CIPDR	67%

Source : mission

Tableau n°2 : exécution budgétaire des projets financés dans le cadre du fonds Marianne

Lauréats	Budget prévisionnel du projet	Subvention accordée	Coût final déclaré du projet	Versement du solde	Ecart entre prévisionnel et réalisé (%)	Ecart entre subvention versée et budget réalisé
USEPPM	545 000	355 000	250 603	Non	-117%	-6%
La chance pour la diversité dans les médias	60 625	20 000	83 734	Oui	28%	76%
Civic Fab	315 400	315 400	260 335	Oui	-21%	-21%
Alma	1 033 000	500 000	749 000	Oui	-38%	33%
La ligue de l'enseignement	50 200	40 000	50 190	Oui	0%	20%
Fraternité générale	292 200	292 200	292 200	Oui	0%	0%
Lumières sur l'info	220 500	50 000	220 708	Oui	0%	77%
2P2L	70 030	20 000	51 498	Oui	-36%	61%
Licra	181 875	95 000	157 831	Oui	-15%	40%
ISD France	80 000	80 000	79 994	Oui	0%	0%
SPICEE	199 200	70 000	199 000	Non	0%	74%
France fraternités	60 000	60 000	60 000	Oui	0%	0%
Génération numérique	25 000	25 000	25 000	Oui	0%	0%
Conspiracy Watch	86 711	60 000	88 527	Oui	2%	32%
Bibliothèques sans frontières	70 325	70 325	70 325	Non	0%	25%
Reconstruire le commun	451 000	330 000	329 639	Oui	-37%	0%
Yahad in Unum	80 760	55 000	88 093	Oui	8%	38%
Mémoire et BD	88 960	88 960	88 960	Oui	0%	0%

Source : mission

La mission n'entend pas conclure sur la légitimité et la légalité d'éventuelles demandes de remboursement correspondant aux écarts entre les taux de subventionnement conventionnel et effectif. Il serait cependant opportun que les lauréats concernés fassent l'objet d'un contrôle de deuxième niveau par le contrôle interne financier, comme cela est d'ailleurs le cas pour deux d'entre eux (Alma et Civic Fab). Un renfort de la DEPAFI sur le plan de l'analyse budgétaire³⁰ et de la DLPAJ, s'agissant des aspects juridiques, est recommandé. Il conviendra, à l'issue de ces contrôles, de modifier le modèle des actes attributifs pour y prévoir, éventuellement, le remboursement des sommes correspondant à l'écart entre les taux de subventionnement prévu et réalisé.

Recommandation n°8 : Engager des contrôles de deuxième niveau sur les projets sous-exécutés sur le plan budgétaire, avec l'appui de la DEPAFI et la DLPAJ, pour envisager d'éventuels remboursements

³⁰ Le contrôle interne financier n'est composé que d'un agent.

4 UN SUIVI PAR LE CIPDR SEGMENTE, ENTRE LA PRODUCTION D'UNE PART ET LA CONSOMMATION DE LA SUBVENTION D'AUTRE PART

4.1 Un suivi « métier » du ressort de l'UCDR, centré sur les contenus produits

4.1.1 Les aspects « métiers » du ressort de l'UCDR, sans attention portée aux enjeux financiers des projets

Les processus d'attribution et de contrôle des subventions accordées s'est articulé autour de l'UCDR s'agissant des aspects « métier », et du pôle administratif et financiers (PAF), compétent pour la partie juridique et comptable. La mission a observé que cette segmentation des tâches avait eu pour effet de disjoindre les responsabilités, induisant de fait une incapacité à garantir une connaissance partagée et un suivi intégré des projets. Les projets du fonds « Marianne » ont par ailleurs été suivis par trois chargés de mission successifs, en 12 mois. Ce *turnover* important des agents de l'UCDR a également participé aux dysfonctionnements du processus de suivi, laissant les porteurs, selon les témoignages recueillis par la mission, quelque peu désorientés.

Les chargés de mission, qui reconnaissent ne pas avoir été formés à la technique budgétaire, ne font aucun cas de l'exécution financière des projets, ni du respect des stipulations conventionnelles s'y rapportant. Cela ne leur est au demeurant pas demandé. Ils s'inscrivent dans un accompagnement des porteurs de projets centré sur les seuls contenus, les retards ou difficultés d'exécution des actions, sans prendre en compte les éventuels signaux financiers, de nature à éclairer les sous-jacents des obstacles du moment ou à venir (cohérence du niveau de consommation par rapport aux délais et à la production effective, surcoûts, ventilation des postes de dépense, niveau des rémunérations...).

Les aspects financiers ont également été méconnus par l'UCDR, en amont des décisions d'attribution des subventions. Dans le cas du fonds « Marianne », l'agent en charge de l'instruction des dossiers a indiqué à la mission que de multiples sujets financiers (comptes à jour, cohérence entre les ressources de la structure et la dimension du projet, soldes d'anciennes subventions...) n'avaient pas été expertisés, faute de contrôleur interne financier au moment de l'appel à projets³¹. Cela expliquerait, pour partie, l'absence totale d'alerte, en amont³², sur le dossier de Reconstruire le commun (cf. partie 3.1.2), alors que l'association ne présentait aucun compte et donc aucune garantie de sérieux ou de solidité en matière financière, et qu'au surplus, l'attribution d'une nouvelle subvention au cas d'espèce contrevenait aux stipulations de la première convention signée. De même, aucune réserve n'apparaît s'agissant des éventuels conflits d'intérêts qui sont connus, voire annoncés avec transparence dans certains dossiers.

4.1.2 Un suivi effectif de la production réalisée, mais emportant, ponctuellement, une ambiguïté s'agissant du contrôle des contenus

La mission constate, sur le fondement d'un recensement précis effectué par l'UCDR à sa demande, que le suivi des actions financées a été pour l'essentiel mis en œuvre. Elle relève, sur l'année 2022 et le début de l'année 2023, un total de 165 interactions (cf. annexe 6) entre les chargés de mission de l'UCDR et les porteurs de projet (points d'étape, échanges téléphoniques, transmission des éléments intermédiaires d'exécution, transmission des éléments de bilan). Les agents interrogés ont indiqué qu'en règle générale, les contacts avec les acteurs s'établissaient sur un rythme mensuel. Chaque projet finalisé fait l'objet d'une fiche de bilan établie par les agents de l'UCDR, qui ne porte toutefois que sur les aspects « métier » (cf. partie 4.1.1) et qui, pour certaines, sont relativement sommaires, en raison, vraisemblablement, du *turnover* important des équipes en charge, en 2021 et en 2022, du suivi du fonds « Marianne ».

³¹ Le poste de contrôleur interne financier est resté vacant, de février 2021 à octobre 2022. Le contrôleur interne financier était, avant son départ, également chargé d'appuyer les pôles métiers du CIPDR, dans la phase d'instruction des dossiers.

³² L'alerte n'intervient que très en aval, le 27 juin 2021, après que les candidats aient été notifiés des montants attribués.

La mission rappelle que les actions financées par le CIPDR, et singulièrement s'agissant du fonds « Marianne », portent sur des sujets sensibles, exposés à des lectures de nature politique et à des interprétations théoriques multiples. Le CIPDR était légitime, concernant Reconstruire le commun, à appeler à la vigilance l'association quant à la production de contenus à caractère politique, et à la dissuader d'émettre de tels contenus en période électorale. L'administration est également fondée à accompagner les porteurs de projet dans la formalisation de leur stratégie éditoriale, et l'inspection a d'ailleurs pu observer que les associations étaient elles-mêmes souvent en demande de conseils. Le pilotage des projets par le CIPDR, dans ce que leur contenu emporte de conceptuel, est cependant à proscrire absolument. **La mission a relevé dans les fiches de bilan, très ponctuellement, des mentions faisant état d'« instructions » données aux porteurs de projet ou de « réserves » formulées sur des aspects doctrinaux, exposant l'administration à la méconnaissance de deux principes³³ : la neutralité de l'État et la liberté associative (cf. annexe 13).**

4.2 Le suivi superficiel de l'exécution budgétaire par le pôle administratif et financier, sans connaissance des aspects « métier »

4.2.1 Un contrôle de conformité tardif

Le suivi par le pôle administratif et financier s'exerce principalement lorsque l'administration reçoit les éléments de bilan³⁴, et notamment le compte rendu financier du projet. Ce contrôle intervient le plus souvent 4 à 6 mois après l'échéance de l'acte attributif³⁵, et ne figure pas, en conséquence, dans les priorités du chargé de mission « métier », de ce fait peu disponible pour assister le pôle administratif et financier dans l'analyse matérielle des postes de dépenses.

L'inspection s'est pour le moins étonnée qu'à cette occasion, l'outil de suivi analytique, pourtant prévu à l'article 6 de la convention, ne soit jamais demandé par le CIPDR, sauf en cas d'engagement d'un contrôle de deuxième niveau. Or il est impossible de comprendre la ventilation par poste de dépenses et les mécanismes d'imputation des dépenses au projet sans cet outil. La mission a d'ailleurs pu observer (cf. partie 2.1.2) que cet outil était rarement mis en place par les organismes bénéficiaires, et qu'il apparaissait même, aux yeux de certains, facultatif puisque sa transmission à l'administration n'était pas systématique.

4.2.2 Le versement du solde sur une base déclarative

Les actes attributifs utilisés par le CIPDR prévoient, lorsque la subvention est supérieure à 23 000 €, un versement en deux tranches (cf. partie 2.1.1) : 75 % à la notification et 25 % quand le porteur de projet justifie l'engagement d'au moins 60 % des dépenses du budget total initial du projet. Pour établir cette justification, le porteur du projet doit fournir une attestation certifiant l'engagement de ces dépenses, accompagnée d'un état récapitulatif des produits et charges réalisés.

Concernant le fonds « Marianne », les soldes à 25 % n'ont pas été versés pour trois projets (USEPPM et, pour des raisons différentes, tenant à des délais dans la remise des livrables ou la transmission des éléments de bilan, Bibliothèques sans frontières et SPICEE). Ces situations n'ont pas été considérées par le CIPDR comme des indicateurs de difficultés éventuelles nécessitant des contrôles d'opportunité sur les projets en question, or il est manifeste, s'agissant de l'USEPPM, que la sous-exécution du budget prévisionnel constituait un signal faible de dérive.

S'agissant des autres projets, les versements de solde ont à l'évidence été une étape quasi-automatique sans être l'occasion de vérifications élémentaires ou de contrôle. Le CIPDR ne regarde

³³ Outre le risque de requalification en marché public, traité dans la partie 1.1.

³⁴ Un contrôle, que la mission estime succinct et peu opérant, est réalisé avant le versement du solde, sur la base l'attestation certifiant que l'association a engagé des dépenses à hauteur d'au moins 60% du budget initial et des états récapitulatifs des dépenses à la date de l'attestation ; ce contrôle s'effectue donc sur le seul fondement des déclarations des organismes bénéficiaires.

³⁵ Les éléments de bilan étant à transmettre dans les 6 mois suivant l'échéance de l'acte attributif (cf. partie 2.1.2).

pas à cette occasion le niveau des cofinancements obtenus, qui pourrait constituer le cas échéant une alerte sur l'aboutissement final du projet. Il ne réclame pas davantage de disposer de l'outil analytique des dépenses, qui demeure indispensable pour vérifier la réalité et l'affectation des dépenses engagées. Enfin, ce versement quasi-automatique est susceptible d'induire des trop-perçus, dont la gestion ou la récupération par le CIPDR posent question. Le cas du projet de Civic Fab, qui a perçu 315 400 € pour un projet qui a *in fine* coûté 260 335 €, est significatif. Le versement du solde à l'origine de cet excédent de 55 065 € est imputable à une erreur de l'administration, qui témoigne de cette pratique de versement « réflexe ». Il a été indiqué à l'inspection que ce trop-perçu avait été déduit d'une subvention ultérieure, ainsi que le prévoient les stipulations inscrites à l'article 8 de l'ensemble des actes d'attributifs. Cette possibilité est certes ouverte par les dispositions de l'article 43-IV de la loi n° 96-314 du 12 avril 1996, mais demeure pour la mission à éviter, en tant qu'elle dilue les obligations conventionnelles des organismes bénéficiaires et le suivi des projets sur deux actes attributifs.

L'inspection invite donc le secrétariat général du CIPDR à faire évoluer significativement le suivi des projets qu'il finance :

- en décloisonnant les activités des pôles métiers et du pôle administratif et financier, afin d'assurer un suivi intégré des projets ; le pôle administratif et financier est en particulier invité à intervenir, de façon systémique, dès la phase d'instruction ; il doit par ailleurs être associé aux points d'étape organisés avec les porteurs de projet ;
- en formant ou à défaut en sensibilisant, dès leur prise de poste, les chargés de mission « métier » à la compréhension des aspects budgétaires et comptables de leur activité ;
- en exigeant de la part des organismes bénéficiaires la transmission de l'outil de suivi analytique, *a minima* au moment de la demande de versement du solde et de la phase de bilan de l'action ; le pôle administratif et financier doit être appelé, sur cette base, à réaliser une analyse précise du niveau de consommation de la subvention et de l'imputation des dépenses au projet.

Recommandation n°9 : Decloisonner les activités des pôles métiers et du pôle administratif et financier du CIPDR

Recommandation n°10 : Conditionner le versement du solde aux structures subventionnées à la transmission de pièces supplémentaires, à l'exemple de l'outil de suivi analytique des dépenses et de documents attestant de la réalité des démarches engagées pour obtenir les cofinancements déclarés



Cyrille MAILLET
Inspecteur général
de l'administration en service
extraordinaire



Adrien SPERRY
Inspecteur
de l'administration