

Le financement des associations liées à la politique de la ville

Note #21

1^{er} Juillet 2021

Un enjeu de transparence et d'éthique



Florence LERIQUE

Professeur des
Universités à
l'Université
Bordeaux
Montaigne



Thibault TELLIER

Professeur
d'histoire
contemporaine à
l'Institut d'études
politiques de
Rennes, chercheur
associé à la Chaire
« Territoires et
mutations de
l'action publique

EN BREF

Le financement des associations œuvrant dans le cadre de la politique de la ville fait, de longue date, l'objet de critiques venant de toutes parts, à commencer par les associations elles-mêmes. Les griefs ont cependant évolué et sont de moins en moins sur la manière dont les subventions sont disséminées. Aujourd'hui l'essentiel des remarques porte sur l'attribution des subventions et leur utilisation. La contribution ici présentée donne à voir les dysfonctionnements voire les dérives de ce financement et de son contrôle et analyse en quoi il serait pertinent d'apporter quelques améliorations pour valoriser la transparence dans l'utilisation de ces subventions.

Les associations jouent un rôle essentiel dans le travail social, éducatif, culturel, sportif réalisé dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville¹. Un certain nombre de difficultés voire de dérives ont pu être observées cependant dans l'attribution, l'utilisation et le contrôle des deniers publics qui sont confiés à ces associations. L'enjeu de cette contribution réside dans la volonté de faire le bilan du financement des associations de la politique de la ville tout en rapprochant ce développement historique des recommandations présentes notamment dans le projet de loi confortant les principes de la République qui consacre un volet non négligeable de ses dispositions aux associations. De manière régulière, la Cour des comptes a suivi cette question pour établir un certain nombre de recommandations. L'un des rapports les plus complets à cet égard date de 2012 notamment parce qu'il est consacré à la politique de la ville dans sa globalité. Le constat des magistrats de la rue Cambon consiste à dire que les crédits vont à un tissu associatif dense et peu renouvelé et qu'il conviendrait de moins saupoudrer les subventions tout en engageant les porteurs de projet sur des objectifs via des conventions pluriannuelles. Selon la Cour, il serait souhaitable de ne pas renouveler de manière systématique les subventions en améliorant la qualité de l'instruction des dossiers et de faciliter les échanges d'information entre Etat et collectivités².

En fait, depuis l'origine, le financement des associations de la politique de la ville connaît un certain nombre de difficultés qui ont eu tendance à se cumuler ou en tout cas à changer de nature pour en arriver aujourd'hui à une nécessaire réaffirmation des principes républicains dans le cadre d'un projet de loi. Le projet en question³ met sur le devant de la scène des problématiques laissées de côté jusque-là. Le séparatisme dont le projet essaie de se prémunir prend une dimension particulière dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Les associations ne peuvent être les maillons faibles de cette politique au motif qu'elles sont dépendantes des financements publics et au contact de publics qui rencontrent des difficultés. Le thème est sensible car il ne doit pas déstabiliser le tissu associatif qui dans son immense majorité fonctionne selon les règles de l'éthique. Nous en

¹ Les auteurs tiennent à remercier chaleureusement les acteurs de la politique de la ville qui ont permis d'illustrer le propos.

² Cour des comptes, *La politique de la ville, une décennie de réformes*, Rapport public thématique, juillet 2012, p. 143 et s.

³ A.N., Projet de loi n° 3649 confortant le respect des principes de la République et de lutte contre le séparatisme.

venons à nous demander en quoi les conditions de financement des associations dans le cadre de la politique de la ville ont été améliorées et peuvent-elles encore l'être ? En quoi continue-t-on à observer des difficultés anciennes ou nouvelles ? Enfin, la gestion organisée par les instances de la politique de la ville, en lien avec les élus locaux, répond-t-elle aux critères de transparence et d'éthique publique que l'on est en droit d'attendre de toute administration publique ? La question peut être également posée aux associations qui, bien que personnes privées, exercent pour certaines une mission de service public.

Répondre à ces questions exige de reprendre les fondements de la politique de la ville pour présenter l'appareil associatif comme un outil essentiel du fonctionnement de la lutte contre la ségrégation urbaine. Pour ce faire nous préciserons, en premier lieu, que la politique de la ville est dépendante des associations (I), avant d'évoquer, en second lieu, la manière dont les associations de la politique de la ville sont dépendantes des pouvoirs publics(II).

UNE POLITIQUE PUBLIQUE DEPENDANTE DES ASSOCIATIONS

Des associations omniprésentes

La politique de la ville existe officiellement depuis 1981. S'appuyant sur une double approche, urbaine et sociale, elle a fait depuis cette date

Un tissu associatif dense qui concentre des enjeux essentiels pour une politique publique de cohésion sociale et urbaine est largement financé par de l'argent public.

de la participation des habitants un registre incontournable de son intervention auprès des quartiers relevant de la géographie prioritaire. Chaque changement de majorité politique a généralement entraîné une refonte de la politique de la ville. Du moins en apparence car l'appel à la vitalité des réseaux associatifs demeure une constante. De ce point de vue, la dernière grande transformation date de la période durant laquelle François Lamy a été ministre de la ville (2012-2014). En juillet 2012, un nouveau rapport de la Cour des comptes pointait le caractère trop imprécis de la politique de la ville ainsi que son manque de

résultats. Dans la foulée, le nouveau ministre de la ville engageait une vaste réflexion sur la définition de la notion d'égalité des territoires ainsi que sur la contribution des habitants aux projets qui y sont menés. A cet effet, le ministère de la ville organisait des « Rencontres avis citoyens » afin de permettre au niveau ministère de dialoguer avec les acteurs locaux et les habitants. Cette concertation nationale a nourri le Conseil interministériel des villes qui, réuni en février 2013, retenait ainsi 27 décisions organisées autour de « 6 engagements », notamment « le pouvoir d'agir, donner toute leur place aux acteurs de proximité et aux habitants ». La politique de la ville devra donner « plus de place aux habitants au stade de l'élaboration même des futurs contrats de ville, qui tiendront compte de leur connaissance des réalités, de leur expertise d'usage, de leurs propositions et de leur capacité à développer des actions collectives. Les autres partenaires seront également associés plus étroitement, comme les associations de proximité et les professionnels de terrain »⁴. Pour mener à bien ces nouveaux objectifs, des conseils citoyens sont créés, ainsi que des maisons du projet afin d'accompagner les habitants dans leurs initiatives. En outre, le ministère de la ville prévoit de consacrer 525 millions supplémentaires aux « quartiers populaires » dont une partie affectée au développement de la vie associative. Si l'enjeu de la participation des habitants n'est guère nouveau en soi, il se pose toutefois sous un angle nouveau en 2013-2014 dans la mesure où la notion d'*empowerment* (importée des USA) fait irruption dans les débats. En juillet 2013, la sociologue Marie-Hélène Bacqué et le président d'AC Le Feu Mohamed Mechmache rendent un rapport au ministre de la ville dans lequel ils dressent l'esquisse de ce que pourrait être selon eux un « empowerment à la française » ainsi que son financement. Sur ce point, les propositions démontrent la volonté d'une gouvernance inédite pour la politique de la ville.

La proposition phare du rapport Bacqué-Mechmache consiste en la création d'une « autorité indépendante en charge de la gestion d'un fonds de dotation pour la démocratie d'interpellation citoyenne »⁵. Ce fonds serait abondé par deux sources principales : 1% serait prélevé sur le financement public des partis politiques et 10% sur les réserves parlementaires. Selon l'un des deux co-rédacteurs, Mohamed Mechmache, cette

⁴ Texte complet disponible sur le site du ministère de la ville.

⁵ Toutes les citations sont issues du rapport consultable sur internet. <https://alliancecitoyenne.org/wp-content/uploads/2016/08/rapport-mechmache-bacque-politique-de-la-ville.pdf>

proposition permettrait de lever 70 millions d'euros. Cette somme ne servirait pas à proprement parler au financement de projets d'actions ou d'animation, mais uniquement à « soutenir la prise de parole citoyenne » et d'ouvrir sur une « construction conflictuelle de l'intérêt général » assumée. Le rapport propose également la mise en œuvre d'une « plateforme associative nationale » composée de divers collectifs issus des quartiers prioritaires et de représentants associatifs, « reconnue par la puissance publique ». Cette plateforme aurait différentes missions : échange d'expériences, formation des acteurs associatifs, participation à l'évaluation de la politique de la ville, interpellation des pouvoirs publics, lancement d'expérimentations... Il s'agirait, de fait, d'une sorte de double du ministère de la ville ou du moins des instances nationales en charge du suivi de la politique. Enfin, toujours du point de vue du financement de la politique de la ville, notamment du point de vue associatif, le rapport préconise la création d'une « fondation régionalisée pour le financement des actions pour la solidarité sociale », dont les fonds viendraient de financements publics et privés.

Selon les auteurs du rapport, une structure de ce type pourrait « favoriser une liberté d'action du tissu associatif » et « gagner en indépendance ». Ce rapport est intéressant, car contrairement à beaucoup d'autres (principalement issus d'organismes publics), il s'attaque directement à la question très sensible du financement des associations dans le cadre de la politique de la ville. Il reconnaît notamment que celles-ci sont « parfois prises dans des logiques clientélistes ou partisans » ou, du moins, « fortement dépendantes des financements des collectivités territoriales et de l'Etat ». Il introduit l'idée que la fondation qu'il propose de constituer pourrait disposer en toute transparence de financements privés (entreprises et dons individuels). Pour cela, un conseil d'administration composé d'un collège associatif, d'un collège représentant les organismes publics et enfin d'un collège représentant le monde économique serait mis en place. Tout cela servirait non pas à soutenir des projets en tant que tels mais à « soutenir les associations et les collectifs œuvrant pour la solidarité et l'engagement social, en priorité en direction des populations les plus vulnérables ou victimes de discriminations ».

Si ces propositions sont restées lettre morte, la mobilisation populaire autour du rapport a cependant montré qu'il existait bel et bien un modèle alternatif en matière de financement des quartiers prioritaires. Cela n'a toutefois pas incité le gouvernement, ni les suivants à

repenser globalement le système de financement de la politique de la ville. Plus spécifiquement, en ce qui concerne le volet associatif, dès les origines de la politique de la ville, cette question est restée dans l'ombre, pilotée et organisée par des comités d'engagement dont la première des qualités n'est pas forcément la transparence et la communication. La création en 2003 de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) a également, d'une certaine manière, marginalisé cette question dans la mesure où ce sont les sommes directement investies dans les opérations de rénovation urbaine qui vont retenir l'attention.

La mobilisation financière en faveur des associations

Contrairement à ce que l'on pourrait imaginer le financement des associations œuvrant dans la politique de la ville n'a rien d'anecdotique. Ces associations sont nombreuses, de toutes tailles et sont situées à un échelon de proximité voire de subsidiarité cher aux politiques publiques actuelles. Le financement, les moyens alloués, la manière de financer comme les difficultés qui se présentent sont donc autant de questions importantes pour la concrétisation de la politique publique elle-même. La mobilisation des associations au sein des dispositifs de la politique de la ville permet également de justifier d'une approche citoyenne, faisant des habitants non des sujets de l'action publique mais des acteurs à part entière. L'observatoire régional de l'intégration et de la ville remarquait en 2012 que les associations jouaient un rôle primordial et que sans associations « il ne pourrait y avoir de politique de la ville. Intervenant directement sur les territoires, au plus près des habitants, ce sont notamment elles qui mettent en application les orientations et priorités des politiques publiques »⁶.

Dix ans plus tôt, le rapport Sandrier⁷ faisait état « qu'en 2000, 73% des crédits de fonctionnement de l'Etat en faveur des contrats de ville » étaient « dédiés aux associations

⁶ Observatoire régional de l'intégration et de la ville, ORIV, *Les associations des acteurs incontournables*, Novembre 2012, Strasbourg.

⁷ Rapport J.-C. Sandrier, *Les associations et la politique de la ville*, Rapport au Premier ministre, La Documentation française, 2001, 160 p.

de la politique de la ville. Ce sont entre 7 500 et 8 000 associations » qui bénéficiaient « de crédits spécifiques ».

Quelques années plus tard, le rapport de l'ORIV dressait un tableau instructif d'un panel important d'associations financées par la politique de la ville. Ainsi, « en 2009, 7 916 associations bénéficiaient de crédits de l'ACSé⁸. Elles représentaient 68% des organismes subventionnés par l'Agence, pour 40% des montants alloués et 16 265 actions différentes »⁹. Ces données illustrent la part importante des associations dans la mise en œuvre de ces politiques publiques. Depuis, les associations ont été mobilisées à nouveau par les pouvoirs publics, notamment dans le domaine de la réussite éducative. Le Programme de réussite éducative (PRE) mis en place depuis 2005 et géré actuellement par l'Agence nationale pour la cohésion des territoires, mobilise ainsi 70 millions d'euros de crédits d'Etat auxquels il faut également ajouter les subventions des collectives locales, et intercommunalités. Une partie de l'argent dédié est utilisé par des associations qui agissent précisément dans le domaine de la réussite éducative. De fait, l'utilisation de l'argent public accordé aux associations dans le cadre de la politique de la ville s'avère complexe à tracer dans le détail et surtout, il est difficile d'en évaluer la portée réelle s'agissant de l'amélioration des conditions de vie des habitants eux-mêmes.

L'intérêt qu'il y a à surveiller de près les sommes affectées aux associations n'est donc plus à démontrer. D'ailleurs, assez rapidement les difficultés liées à ce financement ont été mises en évidence, notamment par la Cour des comptes dans ses rapports successifs de 2002, 2007 et 2012¹⁰. « Dans la plupart des cas, la Cour des comptes constate la persistance des défauts qu'elle avait alors relevés et souvent leur aggravation, en particulier en ce qui concerne les procédures de versement des subventions aux associations, accusées de lenteur excessive, et aussi l'incapacité de l'Etat et des préfets, délégués des crédits, à contrôler le bon usage de ces subventions et l'efficacité de l'action des bénéficiaires »¹¹.

⁸ Agence de la cohésion sociale et pour l'égalité des chances.

⁹ Observatoire régional de l'intégration et de la ville, ORIV, *Les associations des acteurs incontournables*, Novembre 2012, Strasbourg.

¹⁰ Cour des comptes, *La politique de la ville, 2002, Rapport public*. Cour des comptes *Rapport relatif à l'utilisation des crédits d'intervention de la politique de la ville, 2007*. Cour des comptes, *Rapport public thématique, La politique de la ville, une décennie de réformes*, juillet 2012.

¹¹ P. Dallier, *Rapport d'information fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur l'enquête de la Cour des comptes relative aux crédits d'intervention de la politique de la ville, 2008*.

Dans les différents rapports consultés une urgence est régulièrement pointée : l'amélioration du circuit de financement des associations avec un paradoxe qui voit les associations fustigeant des crédits insuffisants, tardivement attribués alors qu'ils ont été programmés dans la loi de finances.

Autre problème soulevé par la Cour des comptes : le manque de visibilité dont les associations disposent sur les moyens que l'Etat leur consacrer sur plusieurs exercices budgétaires. Ceci peut fragiliser la situation financière de ces associations complètement dépendantes des financements publics. Progressivement certaines questions comme celle des lenteurs du financement seront réglées et la problématique se déplacera vers des questions éthiques dans le financement comme dans l'utilisation des deniers publics.

DES ASSOCIATIONS DEPENDANTES DES POUVOIRS PUBLICS

Le financement des associations

Pendant longtemps les problèmes évoqués à l'égard du financement des associations de la politique de la ville étaient de deux ordres. Le premier relevait des délais bien trop longs pour permettre aux associations les plus fragiles d'attendre les fonds qui leur avaient été promis. Un nombre non négligeable d'entre elles ne survivait pas. C'est ce qui a justifié la déconcentration de certains crédits aux préfets qui pouvaient intervenir dans l'urgence en toute connaissance de cause. Les GIP-DSU¹² ont également eu pour conséquence de faciliter le financement des associations en centralisant un certain nombre de crédits.

Le deuxième problème est celui du saupoudrage des deniers publics souvent critiqué par rapport à la concentration de crédits sur des thématiques plus resserrées et donc un nombre d'associations restreint. En fait, la loi Lamy de 2014 devait revoir le nombre de priorités pour les concentrer. Cependant, les autorités locales ont introduit à côté de la géographie prioritaire définie en 2014 des quartiers de veille active. Cela explique que l'on

¹² Groupement d'intérêt public, Développement social urbain.

retrouve des priorités plus ou moins largement définies et qui sont financées via les associations intervenant sur le quartier. Cependant, selon un rapport de D. Raoul la loi de 2014 a eu cet effet positif selon lequel « la réduction du champ d'intervention des actions de la politique de la ville doit permettre de renforcer leur efficacité en concentrant davantage les moyens alloués et en évitant le saupoudrage »¹³.

L'appel à projet comme modalité de financement des associations est lui aussi souvent décrié par les acteurs de la politique publique. En effet, dans la mesure où les sommes allouées sont faibles, cela conduit au saupoudrage. Un autre problème que le saupoudrage est apparu : c'est celui de l'accompagnement des associations dans la réponse à formuler à l'appel à projet. « Les professionnels de la politique de la ville (chefs de projet, chargés de mission de quartier, agents de l'Etat...) ne se sentent pas toujours suffisamment outillés pour accompagner les associations »¹⁴. L'arrivée de la LOLF a également eu un impact sur l'obligation de respecter des indicateurs qui sont évalués en termes de performance, ce qui est considéré par certains acteurs de la politique de la ville comme un non-sens par rapport à l'activité des associations¹⁵.

Aujourd'hui, un énième problème défraie la chronique. Il s'agit de l'instrumentalisation du secteur associatif par les financeurs. Non pas qu'il ne soit pas présent précédemment mais il a pris un tour beaucoup plus politique ces dernières années. L'instrumentalisation de l'activité des associations à des fins politiques peut se révéler contraire aux principes républicains. Malgré l'importance des associations dans cette politique publique, « les associations ne sont que rarement associées à la définition des orientations et priorités des politiques publiques au niveau national comme local. Elles sont bien souvent considérées comme des opérateurs de terrain et non comme des partenaires. En 2001, le rapport Sandrier pointait déjà les difficultés des associations et leur place particulière dans le champ des politiques publiques. Ce rapport préconisait « davantage de partenariat et de concertation entre associations et pouvoirs publics, afin d'éviter les risques d'instrumentalisation. Par ailleurs, le recours aux procédures d'appel à projets et de

¹³ B. Delcros, D. Raoul, Rapport spécial pour la loi de finances 2017. Politique des territoires. Commission des Finances, n° 140, Tome III, Annexe 23, Sénat, 2016-2017.

¹⁴ ORIV, *op. cit.*

¹⁵ Précision donnée lors d'un entretien avec Mme S. Rebière directrice du GIP DSU de Bayonne.

marchés publics a mis en concurrence les associations intervenant sur un même territoire ou sur un même champ thématique »¹⁶, ce qui peut être contre-productif¹⁷.

L'un des soucis qui peut être relevé ne concerne pas le financement des associations œuvrant pour la politique de la ville mais les conditions de contrôle ainsi que le contrôle effectif qui peut être exercé sur leur activité. Ainsi les juges de la rue Cambon remarquaient dès le début des années 2000 la distribution de subventions massives à plus de 15000 associations allant jusqu'à évoquer une « machine sans compteur »¹⁸. A son tour le Sénat a pu préciser qu'au regard de l'hétérogénéité des rapports d'activité transmis aux préfectures par les associations, les financeurs ne disposent pas d'éléments d'appréciation « en dehors du ressenti qu'ils peuvent recueillir lorsqu'ils se rendent sur le terrain »¹⁹. On le voit les conditions de contrôle de l'utilisation des deniers publics par ces associations ne sont pas optimales et laissent une part d'ombre non négligeable pour les instances chargées d'un tel contrôle.

Les améliorations en cours

Forte d'un certain nombre d'enseignements sur les difficultés liées au financement des associations de la politique de la ville, la Cour des comptes va formuler des préconisations pour faciliter ce financement en tenant compte des difficultés rencontrées.

Elle privilégie, dans ce domaine, plusieurs propositions dont une partie avait déjà été mise en application par l'ACSé²⁰. Selon elle, il conviendrait de « généraliser la pratique des conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens pour les associations exerçant les actions les plus structurantes en direction des quartiers. On rappellera, à cet égard, que seules 10 % des subventions donnent lieu à des conventions pluriannuelles alors que les

¹⁶ ORIV, *op. cit.*

¹⁷ Précision donnée lors d'un entretien avec Mme S. Rebière directrice du GIP DSU de Bayonne.

¹⁸ Rapport de la Cour des comptes, 2007.

¹⁹ P. Dallier, Rapport d'information au nom de la Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur l'enquête de la Cour des comptes relative aux crédits d'intervention de la politique de la ville, n° 71, 2007-2008.

²⁰ Cour des comptes, rapport 2012, *op. cit.*

CUCS²¹ devaient assurer la généralisation de cette procédure qui permet aux associations de disposer de la visibilité nécessaire à leur action.

La Cour estime qu'il serait souhaitable d'affiner les restitutions sur l'utilisation des crédits d'intervention, de mieux utiliser, sans les rendre systématiques, les possibilités de versement d'avances au-delà d'un montant plancher. Elle envisage également d'inciter à la reconfiguration de la procédure d'attribution des subventions en positionnant le travail partenarial de pré-programmation en n-1, de fixer un objectif de versement des subventions avant la fin du premier trimestre de l'exercice en cours. Elle souhaiterait donner aux acteurs de terrain un cadrage pour l'évaluation des associations et enfin de faire élaborer, par les préfetures et les trésoreries générales, des plans départementaux de contrôle des associations. A la lecture de ces différentes préconisations il apparaît clair que les magistrats financiers sont au courant des difficultés comme des dérives du financement de ce type d'associations.

Après le discours du président de la République aux Mureaux le 2 octobre 2020 dénonçant le séparatisme à l'œuvre dans la République, le gouvernement a présenté devant le Parlement un projet de loi²² visant à donner à l'État davantage « de moyens d'agir contre ceux qui veulent déstabiliser » la République. Pour cela, une attention particulière est portée sur le respect des principes de laïcité et de neutralité des services publics. Afin d'en renforcer la portée, le texte prévoit de s'adresser également aux organismes, notamment de droit privé, qui sont chargés d'une mission de service public. A ce titre, les associations qui œuvrent dans le cadre de la politique de la ville sont pleinement concernées. Le projet de loi comporte d'ailleurs une part importante de dispositions en faveur des associations qui peuvent être, dans certains cas, accusées de défaillance à l'égard des principes républicains.

Plusieurs études ont par exemple montré que certaines associations ont eu des liens étroits avec des organisations djihadistes. Dans un livre paru en 2020, le chercheur Hugo Michon a pour sa part démontré l'implantation des réseaux salafistes dans les quartiers populaires. Il montre comment, grâce à la complicité parfois passive de certains élus locaux, ces réseaux

²¹ Contrat urbain de cohésion sociale.

²² A.N., Projet de loi n° 3649 confortant le respect des principes de la République et de lutte contre le séparatisme.

sont parvenus à s'y implanter durablement, notamment sous couvert de créations d'associations qui, pour certaines d'entre elles, bénéficient de l'argent public²³. Pour sa part, le député du Val-d'Oise et ancien maire de Sarcelles François Pupponi a dénoncé, notamment dans un ouvrage intitulé « Les émirats de la République », l'influence croissante de l'islam politique dans sa circonscription, en partie grâce à un réseau associatif extrêmement actif.

De ce point de vue, les dispositions contenues dans le projet de loi (articles 6 à 12) apportent des éléments en matière de transparence du financement associatif. Désormais, les associations qui demandent une subvention publique, devront s'engager à respecter les principes de la République dans un « **contrat d'engagement républicain** ». La délivrance des agréments de l'Etat et des subventions publiques sera soumise à la souscription de ce contrat par l'association. De la même manière, si les engagements ne sont pas tenus, l'association sera tenue de rembourser la subvention. Cette disposition donne aux élus locaux et à l'administration une réelle latitude pour refuser des subventions à des associations qui ne respectent pas les règles. Récemment, une association roubaisienne a dû rembourser la somme de 25 000 euros sur la demande du Conseil régional des Hauts de France et de la Préfecture. Le remboursement était motivé pour non-respect des principes républicains²⁴. Ce cas pourrait avoir valeur d'exemple et pourrait fonder un contrôle plus exigeant de la part des autorités qui financent.

Autre mesure prévue par le projet de loi, l'administration fiscale pourra vérifier que seules les associations qui remplissent les conditions prévues par la loi peuvent bénéficier de la générosité du public et délivrer des reçus fiscaux en adéquation avec ce qu'elles ont effectivement perçu. Les fonds de dotation, outil de financement du mécénat, seront aussi mieux contrôlés par les préfets. Si les dispositions contenues dans le projet ne concernent pas uniquement les associations de la politique de la ville, ces dernières sont toutefois en première ligne dans la mesure où la question du séparatisme interpelle au premier chef les quartiers populaires. Ces dispositions s'inscrivent dans un mouvement plus vaste en faveur

²³ Hugo Michon, *Le Jihadisme français. Quartiers, Syrie, prisons*, Paris, Gallimard 2020. Dans le même registre, la sénatrice Nathalie Goulet avait quant à elle interpellé il y a trois ans le gouvernement sur l'utilisation des crédits publics destinés à la lutte contre la déradicalisation (le budget était passé de 8,6 M d'euros en 2015 à 15 M en 2017).

²⁴ *La Voix du Nord*, 13 mars 2021.

de plus de transparence et d'éthique dans le fonctionnement des associations. Pourtant le sujet est sensible car il faut avoir du discernement et éviter de fragiliser les associations essentielles à la vie du quartier.

Conclusion

Depuis plus de quarante ans, la politique de la ville joue un rôle crucial dans le devenir des quartiers populaires et les associations en sont un vecteur incontournable. Dans le même temps, on note que la question du financement de ces associations fait souvent débat et surtout, l'objet de critiques, parfois sévères. Or, ces relais indispensables de l'action publique se doivent de répondre aux critères de transparence et d'éthique publique comme tous les autres acteurs qui recourent à des financements publics. Il serait donc souhaitable d'être en capacité de mieux contrôler l'attribution comme l'usage des deniers publics par ces acteurs influents dans nos quartiers prioritaires. Les instances de contrôle soulignent la facilité avec laquelle l'utilisation des fonds de dotation peut être détournée. De ce point de vue, nous avons souhaité montrer que la réglementation existe mais que c'est son application qui est parfois défailante. Certains financements font, en effet, l'objet de compromis, voire de tractations entre acteurs locaux et représentants de l'administration et des élus concernés. Notre première et principale recommandation consiste donc à s'assurer d'une manière parfaitement transparente de l'affectation et de l'usage de l'argent public. A cet égard, les comités de contrôle et d'évaluation gagneraient encore en efficacité si les pouvoirs publics s'engageaient par exemple à développer les stages de formation auprès des élus des conseils citoyens en matière de gestion financière. Le travail de rédaction des chartes pourrait également être accentué et valorisé auprès de l'ensemble des habitants des quartiers concernés.

Gageons que le projet de loi confortant les principes de la République apportera des réponses qui ne soient pas que coercitives. Il souhaite par exemple renforcer le pouvoir de contrôle de l'administration fiscale afin de s'assurer que des associations ne puissent indûment délivrer des reçus fiscaux. La principale difficulté réside, en réalité, dans les

moyens mis à disposition pour faire appliquer les règles en matière d'attributions et de contrôle de l'utilisation des deniers publics par les associations. Il est de ce point de vue essentiel que les élus locaux prennent une part encore plus importante dans le suivi financier des associations tout en leur laissant l'autonomie qui doit être la leur. C'est à ce double effort que l'ensemble des acteurs locaux doit consentir au nom de l'intérêt général dans le respect d'une plus grande transparence. Il reste à reconnaître que le point d'équilibre sera difficile à atteindre.

5 PROPOSITIONS DE REFORMES

1

Mieux distinguer ce qui relève du droit commun et de la politique de la ville.

Au fil du temps et des restrictions budgétaires, une certaine porosité s'est installée entre les crédits relevant du droit commun et ceux issus de la politique de la ville elle-même. C'est le cas par exemple des subventions accordées à des organismes comme les centres sociaux ou certaines associations travaillant exclusivement dans les quartiers relevant de la géographie prioritaire. Comme cela a été dit, au fil du temps, s'est installée une dépendance réciproque entre certaines associations et la politique de la ville. Certains thèmes transversaux comme l'éducation, la formation professionnelle, favorisent également l'entrecroisement des acteurs et donc des financeurs. Ces dernières années, on a également constaté l'augmentation sensible d'associations prête-noms qui se servaient du soutien scolaire par exemple pour mener d'autres activités en opposition parfois avec les lois de la République. Le nombre exponentiel de partenaires, notamment en lien avec les opérations de rénovation urbaine, invite également à une clarification de la part des pouvoirs publics.

Pour éviter certaines dérives, il serait utile de publier chaque année un bilan des actions qui ont été menées à l'échelle de la ville en fléchant très clairement ce qui

relève de la politique de la ville. On éviterait ainsi que certaines sommes soient parfois mal utilisées du fait d'un manque d'informations de la part des bénéficiaires eux-mêmes. Il est également indispensable que chaque année un bilan clair et renseigné soit fait des actions qui ont été menées, et ceci, à l'adresse de l'ensemble des citoyens et pas seulement des associations. Il conviendrait ainsi que l'action des associations qui interviennent dans le cadre de la politique de la ville puisse être présentée par exemple lors d'une session extraordinaire de la politique de la ville.

2

Renforcer les liens de confiance entre les institutions et les associations.

Le projet de loi confortant le respect des principes de la République et de lutte contre le séparatisme met l'accent sur le lien de confiance qui devrait nécessairement exister entre toutes les associations et les pouvoirs institutionnels. L'enjeu principal nous paraît être de faire respecter systématiquement ce qui est déjà prévu dans la loi et donc de systématiser les procédures. A cet égard, nous en appelons à un principe de transparence raisonnée. Les comités de contrôle et d'évaluation qui existent certes gagneraient en efficacité si les pouvoirs publics s'engageaient à développer les stages de formation auprès des élus des conseils citoyens en matière de gestion financière. Les centres de ressources de la politique de la ville qui existent sur l'ensemble du territoire national pourraient également être davantage sollicités sur ces questions, en lien avec les services préfectoraux.

3

Rédaction systématique de chartes et de contrats d'engagement républicain.

La rédaction des chartes devrait également être systématisée et valorisée auprès de l'ensemble des associations des quartiers concernés par les financements de la

politique de la ville. Dans le cadre des travaux menés lors de la rédaction de la loi Lamy en 2014, la question des financements a été singulièrement absente lors des débats avec les habitants. Il s'agit pourtant d'un thème qui aurait pu contribuer à la formation d'un réel *pouvoir* de ces derniers. Il convient donc de renforcer la pédagogie auprès des responsables associatifs en organisant des véritables formations qui pourraient se faire en lien avec les universités. On pourrait d'ailleurs imaginer une validation d'acquis pour les habitants-auditeurs qui le souhaiteraient.

4

Accompagner les élus locaux dans le suivi des financements.

L'accusation de favoritisme ou de paternalisme a parfois été entendue lorsque l'on évoque certains financements de la politique de la ville. De la même manière, il convient d'être extrêmement attentif au fait qu'il puisse exister dans certains quartiers de véritables « entrepreneurs » de la politique de la ville, qui pour certains, sont à la tête d'associations recevant des financements publics parfois depuis les années 1990. Les liens entretenus avec les élus locaux peuvent également altérer les principes de transparence et d'éthique publique. Il appartient donc à l'Etat de veiller à ce que certaines associations fassent l'objet d'une vigilance accrue. D'autre part, il est essentiel que les élus locaux eux-mêmes prennent une part encore plus importante dans le suivi financier des associations tout en respectant l'autonomie qui doit être la leur. C'est à cette exigence que l'ensemble des acteurs locaux doit consentir au nom de l'intérêt général et dans le respect d'une plus grande transparence. Il faut également encourager la concertation multi-niveaux dans la mesure où le croisement des financeurs rend parfois plus compliquée la traçabilité de l'argent. Il faut pour cela favoriser les liens entre les élus municipaux, départementaux et régionaux autour de la définition d'enjeux communs et éviter les phénomènes de cloisonnement.

5

Agir au niveau des budgets participatifs.

Dans le cadre de la politique de la ville, les budgets participatifs sont un outil déterminant au service de l'inclusion des associations dans les dispositifs qui sont mis en œuvre. Ils constituent également une opportunité en matière de dialogue entre ces mêmes associations et les élus locaux. Il existe à l'heure actuelle un réseau national des budgets participatifs destiné à favoriser l'échange de bonnes pratiques entre collectivités et associations. La Charte qui a été publiée en 2019²⁵ fait référence au principe de transparence. La réflexion mériterait toutefois d'être approfondie en y ajoutant les principes d'éthique publique. La proposition qui peut être faite serait que le non-respect des règles édictées dans le domaine entraînerait de fait l'invalidation des actions prévues dans la proposition du budget participatif. La mesure consisterait également à prévoir pour chaque opération un déontologue extérieur aux associations concernées ainsi qu'à la municipalité qui est à l'origine de l'opération. Le déontologue serait précisément garant du respect des règles en matière de transparence et d'éthique publique.

²⁵ <https://www.banquedesterritoires.fr/sites/default/files/2019-11/D%C3%A9claration%20de%20cl%C3%B4ture%20vf.pdf>