

# FRANCE

## SERVICE CENTRAL DE PRÉVENTION DE LA CORRUPTION

### Rapport d'activité pour l'année 2002 à Monsieur le Premier Ministre et à Monsieur le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice

## CHAPITRE I<sup>er</sup>

### LES DÉRIVES DU MONDE ASSOCIATIF

*« Il y a quelque chose de pourri au royaume de la loi de 1901 »*

*Pierre-Patrick KALTENBACH,*

*« la perversion de la vie associative »*

*conférence pour le cercle Frédéric BASTIAT, septembre 2002.*

Il y a près de deux ans, le centenaire de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association, était célébré avec éclat. Il est vrai qu'il s'agissait de souligner la valeur quasi constitutionnelle d'un texte qui, au fil du temps, a gagné ses lettres de noblesse.

Le SCPC avait déjà réuni à l'époque, dans le cadre de sa mission générale de centralisation des informations prescrite par son texte fondateur, une abondante documentation qui lui permettait, à l'instar d'autres institutions de l'Etat comme la Cour des comptes, les services judiciaires et les corps d'inspection, de dénoncer le détournement des dispositions de la loi de 1901 qui prescrit dans son article 1 que le partage de bénéfices ne saurait être la finalité de la convention d'association. Pour des raisons qui tiennent à son esprit de responsabilité, il n'avait pas voulu perturber la célébration d'un événement qui était salué unanimement et à juste titre, comme essentiel dans la vie d'un pays démocratique, épris de libertés individuelles.

Le moment est toutefois venu de publier ces informations, d'autant que chaque jour, elles « s'enrichissent » de dérives nouvelles, ce qui a permis au service de définir une typologie des fraudes possibles, que ce soit sur le plan national ou sur le plan international. Une grille d'analyse sera d'ailleurs élaborée pour être mise à disposition des décideurs ou des contrôleurs, afin de déjouer les pièges que leur tendent ceux qui dévoient l'esprit de la loi de 1901. Car que l'on ne s'y trompe pas, il ne s'agit pas pour le service de dénigrer ce texte, mais au contraire d'aider à lui restituer sa vocation d'origine, rappelée dans la charte qui a été signée lors des célébrations, à savoir de « promouvoir et faciliter l'engagement bénévole civil et social ».

Le problème est d'importance en raison du poids économique considérable des 880 000 associations que compte notre pays, de leurs 20 millions de membres, de leurs 308 milliards de francs (47 milliards d'euros) de budget cumulé, de leurs 1 650 000 personnes employées (soit 907 000 salariés en équivalent temps plein), de leurs 11 millions de bénévoles (716 000 emplois en équivalent temps plein) et de leurs innombrables contributeurs, qu'ils soient contribuables ou bienfaiteurs, ou les deux (source : le dossier de presse établi par les services du premier ministre à l'occasion des célébrations).

#### I. – LES RISQUES FINANCIERS INHERENTS A LA LEGISLATION FRANCAISE

L'analyse des risques appliquée au phénomène associatif, montre que l'une des causes lointaines du problème est l'ancienneté des structures juridiques existantes : la loi de 1901 et ses décrets d'application. En effet, les principes qui ont présidé à l'élaboration de cette loi, votée au début du XX<sup>e</sup> siècle, ont été formalisés à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et avaient pour but principal de développer la liberté individuelle et la défense des intérêts d'un nombre restreint de personnes : sa sphère d'application était limitée à quelques arrondissements et le nombre d'individus concernés à quelques dizaines.

Cette réalité historique explique la mise en place de modalités de contrôle qui pouvaient très bien fonctionner dans un monde associatif fermé à la logique financière, présentant des limites bien définies. Mais, avec le temps, on est très vite passé d'un phénomène à taille humaine à un phénomène couvrant l'ensemble de la planète <sup>[16]</sup>. Cette mondialisation s'applique au monde associatif, quelles que soient les associations et les structures locales.

A l'analyse, on détecte :

- le passage d'un réseau structuré d'associations locales vers la mise en place de « coquilles », non organisées en réseau et non consolidées, mais seulement « liées » à leur initiateur, ce qui ne permet plus d'avoir une vision globale des opérations engagées ;
- l'évolution d'une activité personnelle vers une activité de service public, ou plutôt, qui supplée une carence du service public ;
- la transformation d'un apport financier, limité au paiement de simples agapes, en une activité prioritairement commerciale.

Ces mutations se sont effectuées sans que les systèmes de prévention et de contrôle n'évoluent, ce qui a créé matériellement une succession de difficultés. En effet, plus les opportunités de dérives se multipliaient (notamment par suite de l'explosion du phénomène et de sa mondialisation), moins les contrôles sommaires mis en place un siècle plus tôt permettaient de protéger les flux financiers face aux malversations de certains (qui n'ont pas manqué de s'enfoncer dans les brèches existantes). Des irrégularités nombreuses ont été commises dans la gestion des associations, aussi bien au niveau de leurs charges que de leurs profits, souvent organisées par la direction à son propre bénéfice. Ce sont ces irrégularités, en tout cas les plus nombreuses ou les plus communes, qui font l'objet de ce chapitre.

## **1. Irrégularités effectuées au profit de la Direction**

Une fois les structures mises en place par le dirigeant, ou par le groupe dirigeant, il est aisé de verrouiller le système et de faire passer ses intérêts propres avant ceux de l'association.

L'un des montages qui est le plus souvent utilisé, consiste à fractionner l'organisme en structures de faible importance, toutes liées, mais non consolidées, qui constituent ainsi autant d'écrans visant à protéger la direction. On constate alors que le « risque dirigeant » est, de loin, le plus important et qu'il affecte deux grands domaines qui constituent la base même de toute association : la vie démocratique et les finances .

### **1.1. La vie démocratique**

Afin de protéger son pouvoir, le dirigeant dispose de plusieurs moyens d'action :

- maîtriser l'organe de décision: ce système demande de la part du dirigeant une volonté sans faille et une personnalité forte. Divers moyens sont à sa disposition et il peut en mettre en œuvre un seul ou plusieurs :
- il fait entrer des proches dans le conseil d'administration et crée ainsi un réseau d'affidés ;

- il licencie les directeurs financiers qui refusent de modifier les comptes, ou incite à des départs agrémentés de fortes indemnités ceux qui iraient à l'encontre de ses décisions ;
- il organise des irrégularités dans la représentation au sein des instances délibérantes ou s'exonère tout bonnement de les réunir ;
- intervenir au niveau des élections :
- par des fraudes dans leur organisation ;
- par des erreurs volontaires dans les procès-verbaux ;
- créer des structures – écrans :
- afin d'être débarrassé de toute contrainte, le dirigeant peut multiplier les structures empêchant ceux qui le voudraient (soit du fait de leur dynamisme, soit par leur souci de respecter les règlements internes) de participer à la direction de l'association et de mettre en cause « l'ordonnancement » voulu par la direction en place. Celle-ci se protège donc de tout risque venant de l'extérieur. Cela peut s'organiser par cooptation, ou bien de manière structurée c'est-à-dire que l'on met en place des organisations-écrans qui filtrent les postulants.

#### **Exemple :**

*Dans une association importante, l'organigramme a été bâti de manière à ce que les nouveaux membres ne puissent pas participer directement aux décisions. Il a été créé une structure intermédiaire qui centralise l'ensemble des nouveaux arrivés. Parmi ceux-ci, un nombre restreint sera coopté l'année suivante. Entre temps, des faveurs seront accordées à d'autres, ce qui permettra de « guider » ensuite les choix. Au final, ne seront retenus que ceux qui n'ont aucune chance de troubler l'ordre établi, soit parce qu'ils sont liés par l'octroi de salaires et d'avantages importants, soit parce qu'ils sont personnellement incapables de vouloir ou de pouvoir changer les règles établies.*

*Dans une autre organisation, plus subtilement, le conseil d'administration est formé, pour la première moitié, de membres cooptés « en fonction de leurs compétences » et, pour l'autre moitié, de délégués de structures locales qui ont apporté les premiers financements à l'association. Or, on sait, compte tenu de leur éloignement, de l'heure de la réunion, de leur charge de travail ou du peu d'intérêt qu'ils trouvent encore à cette participation, que ces délégués ne pourront jamais tous ensemble participer aux réunions du conseil dont les décisions iront donc toujours dans le sens de ce que désirent les membres cooptés.*

- gérer de façon artisanale les ressources humaines, pour asseoir un clientélisme : en effet, en l'absence de formalisation des procédures d'augmentation des salaires, le directeur possède un pouvoir discrétionnaire dans ce domaine et décide seul qui il va augmenter. Ce système permet au dirigeant d'avoir la mainmise sur des personnes placées par lui dans l'association.

#### **Exemple :**

*Une directrice d'agence a obtenu une avance de 5 000 € pour l'achat d'un véhicule puis 15 250 € pour l'achat d'un appartement et, la même année, une autre avance de 15 250 € sans intérêts, justifiée par « l'utilisation intensive d'un véhicule personnel ». En outre un abandon d'environ 26 000 € lui a été consenti.*

*La € d'avantages en déclaration annuelle des salaires mentionnait environ 200 nature au lieu de 35 500 €.*

*On peut donc supposer que cette personne apportait au directeur un soutien sans faille.*

– structurer les associations en grappes : c'est le principe du « coquillage » <sup>[17]</sup> qui consiste à fractionner artificiellement une activité en plusieurs secteurs, dont l'application dans le monde associatif est intéressante à deux titres :

– le premier intérêt réside dans l'organisation d'un système bien adapté de distribution des postes. En effet, il est aisé de fractionner le pouvoir et de placer un obligé à la tête de chacune des « coquilles » ; le montage permet d'éviter tout risque de « coup d'Etat » ;

– le second intérêt concerne la gestion. Nous sommes ici dans le cas où la technique du coquillage permet une partition par secteur ou par méthode, qui a pour but principal de rendre efficace la gestion.

Le pouvoir des dirigeants leur sert à contrôler l'activité de l'association, tandis que les structures qu'ils mettent en place lui permettent de s'affranchir des statuts - types. A titre d'exemple, l'exercice par le directeur de la totalité des compétences de président et de trésorier aboutit au cumul de fonctions qui doivent, en principe, être confiées à deux personnes distinctes. Cette situation entraîne automatiquement un risque au niveau des finances de l'association. Les dérives peuvent être identifiées lors de la tenue des assemblées générales : le lieu, la date, la méthode utilisée sont autant de moyens de les détecter .

Le lieu d'abord, qui est essentiel lorsqu'un processus de vote classique est mis en place. On va rechercher où se tiennent les assemblées et comparer les votes et les fiches de présence, s'il y en a.

**Exemple :**

Une association sectaire a dissous en assemblée générale les 23 associations locales qui s'opposaient au gourou. Les assemblées des 23 associations se sont tenues le même jour dans les 23 villes de France, où étaient situées les associations incriminées. Le gourou était président de chacune d'elles et, si l'on en croit les documents dûment validés, il était présent ainsi que plusieurs de ses proches dans chacun des points de vote.

Pour la date, le même problème se pose.

Pour ce qui touche au collège des votants, le montage est beaucoup plus classique, il est parfois lié à l'organisation même de l'association et à des montages frauduleux en amont.

**Exemple :**

Telle association, pour obtenir des subventions ou une représentativité, a largement majoré le nombre de ses membres. Elle va se servir de membres fictifs au moment du vote pour « aider » l'élection des candidats maison.

Le contrôle peut s'effectuer à partir de données diverses :

- les adresses ;
- les patronymes ;

– les cotisations.

**Exemple :**

La manière la plus utilisée pour « gonfler » les listes est la réinscription de ceux qui se sont abonnés une fois et qui n'ont pas poursuivi, ou ceux qui ont demandé des renseignements et qui ne se sont, en définitive, jamais inscrits. Leur appel ou leur lettre sont utilisés comme fait générateur d'une inscription fictive. Le contrôle est assez simple, il s'agit de comparer les cartes et les paiements, puisque ces derniers constituent l'une des ressources de l'association. Dans certains cas, lorsque les adhésions sont liées à l'abonnement à un journal, le montant de l'adhésion peut ne donner droit qu'à une voix mineure.

Actuellement, une nouvelle possibilité est en train de se développer, le vote par internet. Il entraîne un certain nombre d'innovations, parmi lesquelles le processus suivant est souvent utilisé . L'association crée un site dédié ou sous-traite l'opération. Elle remplit ou transmet les fichiers qui contiennent les noms et les caractéristiques des votants, ainsi que celles des votes particuliers (au porteur par exemple). Elle envoie à chacun des électeurs un code secret et unique. Le jour du vote chacun des membres du fichier est reconnu par son code. Le risque reste néanmoins celui de la fiabilité du fichier, donc de la sécurisation des entrées, en amont de l'opération.

Les risques du vote électronique sont donc sensiblement identiques à ceux des votes manuels. Quelques indicateurs permettent toutefois de repérer les situations où ils sont plus élevés que la normale. Ce sont, par exemple, les cas où l'on constate une forte pression pour inciter les adhérents à voter par internet en rendant impossible ou difficile l'identification des lieux de vote, en raccourcissant de manière significative la durée effective d'ouverture de bureaux de vote, ou en ne donnant les informations qu'au dernier moment. Ces manipulations dissuadent les votants de se rendre physiquement sur place et permettent au vote électronique de se développer.

## 1.2. Les détournements financiers

Ces détournements peuvent être, soit directs (quand cela est possible), soit indirects au travers des fournisseurs.

### 1.2.1 Les détournements directs

Le problème principal est la confusion, en la personne du directeur, des fonctions d'ordonnateur et de comptable et c'est l'un des points essentiels des dérives. En effet, dans ce cas, le dirigeant dispose du pouvoir d'ordonnancer toutes les dépenses, de déléguer ce pouvoir à toutes les personnes qu'il juge utiles pour lui et de désigner les membres de l'association qui recevront délégation sur tous les comptes bancaires, ainsi que ceux qui auront mandat pour la représenter .. Cela démontre que les structures ainsi mises en place ont, essentiellement pour but de faire échec aux dispositions prévues dans les statuts-types pris en application de la loi de 1901. Les détournements servent, principalement, au règlement de dépenses « somptuaires » et à l'enrichissement personnel du dirigeant. Différent systèmes peuvent être utilisés :

– versements d'avances sur frais (qu'ils soient justifiés ou non), octroi d'avantages en nature (déclarés ou non) mais dont le montant de la déclaration est nettement inférieur à la réalité, ou qui ne correspondent à aucun frais réel, ainsi que la rémunération de secrétaires non déclarées, de frais de téléphone personnel, d'indemnités kilométriques en plus des remboursements forfaitaires, etc...

**Exemple :**

*Le vice-président d'une association a fait virer sur son compte un montant total de 1 000 000 francs (environ 152 450 €), dont seulement 600 000 (91 470 €) pouvaient être justifiés. Il aurait également perçu 700 000 francs (106 715 €), sans justification,*

*pour deux jours de travail par semaine comme administrateur de plusieurs mutuelles liées.*

*En outre, lors de l'enquête, indépendamment des classiques allers et retours à sa résidence de vacances familiale, 90 000 francs (13 720 €) de frais de restaurant 770 €) de dépenses automobiles ont pu être en une année et 110 000 francs (16 identifiés.*

- avantages financiers contraires au principe de bénévolat des administrateurs (dans les cas prévus par la loi), tels que des salaires versés au président pour un montant identique à celui d'un dirigeant d'entreprise privée, majoré par des salaires versés par d'autres associations liées. Ou encore, logement de fonction, voiture et chauffeur ;
- une étude faite dans le monde associatif a permis de mettre en lumière des malversations plus graves encore : utilisation à des fins personnelles des fonds de l'association, utilisation de comptes non déclarés sur lesquels des dons ont été versés. Il y a aussi des prises d'intérêt par les administrateurs dans des organismes liés, des situations de conflit d'intérêt (certains administrateurs étant aussi salariés ou administrateurs d'associations liées) ;
- enfin, le recours à des emplois subventionnés par l'autorité publique est souvent répandu dans les associations. Ce système permet d'aboutir à des détournements divers.

#### 1.2.2. Les détournements indirects (au travers des fournisseurs)

Dans ce cas particulier, des proches de la direction sont placés à la tête de sociétés-écrans qui jouent le rôle de fournisseurs et, de ce fait, perçoivent un salaire, ce qui permet de stabiliser le réseau mis en place par le dirigeant de l'association. Pour mieux comprendre le fonctionnement des systèmes créés, on pourra se reporter aux deux montages « classiques » suivants :

Premier type de montage :

- une association suscite la création d'une société X qui gère son informatique, et réalise à ce titre un chiffre d'affaires important ;
- existence d'une surfacturation par des fournisseurs complices ou obligés. Financement personnel par des complices (par le biais des assurances, entre autres, du train de vie) ;
- paiement en espèces du train de vie (à partir d'une caisse noire) ;
- voyages : le système habituel est de faire payer des « billets alibis » qui sont annulés auprès de l'agence, puis compensés par des billets au nom du bénéficiaire réel ;
- jeu de la sous-traitance : des travaux sont confiés à une société, puis sous-traités à une entreprise locale et la facturation est limitée à 1/10<sup>e</sup> du montant réel. On trouve aussi, l'exécution de travaux sans demande de paiement, ou des factures envoyées à une adresse erronée. En outre, on utilise souvent les clauses de dédommagement importantes (par exemple en cas de rupture du contrat).

Deuxième type de montage : externalisation et rachat

L'association externalise son service informatique à une société commerciale dont les dirigeants sont actionnaires et rachète cette société (c'est-à-dire son ancien département informatique), ce qui permet aux dirigeants d'encaisser des plus values considérables.

[16] Cf. « Mondialisation et nébuleuse caritative » Chapitre 2 du rapport SCPC pour l'année 2001.

[\[17\]](#) Cf. chapitre 3 du rapport du SCPC pour l'année 2001. Pratique qui consiste à partager des activités en divers secteurs regroupés dans une « coquille » ou société plus ou moins écran.