

Faculté d'Economie et de Gestion

Centre d'Etudes des Techniques Financières et d'Ingénierie – CETFI

Article présenté pour l'obtention du Master professionnel

Comptabilité, Finance, Fiscalité et Patrimoine (Faculté d'Economie et de Gestion)

Spécialité :

« Lutte contre la criminalité financière et organisée »

Détournement de subventions publiques, les dérives du monde associatif français

Présenté par :

François Kada RODRIGUEZ

Sous la direction de : Gilles DUTEIL

Avril 2013

Faculté d'Economie et de Gestion

Centre d'Etudes des Techniques Financières et d'Ingénierie – CETFI

Article présenté pour l'obtention du Master professionnel

Comptabilité, Finance, Fiscalité et Patrimoine (Faculté d'Economie et de Gestion)

Spécialité :

« Lutte contre la criminalité financière et organisée »

Détournement de subventions publiques, les dérives du monde associatif français

Présenté par :

François Kada RODRIGUEZ

Sous la direction de : Gilles DUTEIL

Avril 2013

L'université n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cet article, ces opinions doivent être considérées comme propres à son auteur

Remerciements

Je tiens à remercier Messieurs Gilles DUTEIL et Marc SEGONDS, co-directeurs du Master 2 : « Lutte contre la délinquance financière et organisée ».

Je remercie également Mademoiselle Sofiane RAHAL pour son aide précieuse.

Sommaire

Introduction	1
Chapitre 1 : De l'approche conceptuelle de l'association à ses typologies de fraude en matière de subventions	5
Chapitre 2 : Le contrôle des associations subventionnées, une relative inertie juridique	15
Conclusion	26
Bibliographie	28
Table des annexes	31
Table des matières	34

Résumé

De nos jours, la structure associative est un acteur incontournable de l'économie sociale, destinée à promouvoir l'intérêt général. Cependant, créée depuis plus de 110 ans et alors qu'elle connaît des mutations colossales, elle repose sur des principes n'ayant encore jamais réellement fait l'objet d'une « actualisation ». Principale source de financement des associations, la subvention publique attise de plus en plus l'avidité tant des dirigeants d'associations que des agents publics en charge de sa délivrance ou de son contrôle.

Cette étude a donc pour but de constater le cadre juridique désormais obsolète, et l'inefficacité des contrôles ne parvenant plus à décourager ces comportements frauduleux. En situation de crise, il en va de l'économie nationale d'orienter toutes initiatives pour contrer ce phénomène et ainsi endiguer les impacts néfastes notamment économiques qu'infligent les détournements de subventions publiques.

Mots-clés: *Délinquance financière; Association; Subvention ; Fonds publics; Collectivités publiques ; Détournement.*

Nowadays, the associative structure is a key player in the social economy with the aim of promoting general interest. However, it was established more than 110 years ago and although she has known colossal changes, it rests upon the principles that have never been really "updated." The main source of financing associations, public subsidy stirs up more and more greed of directors of associations as well as, of public officials responsible for its issue or its control.

This study therefore aims to point out the obsolete legal framework and the inefficiency of controls that are no longer able to discourage from fraudulent behaviour. In crisis, the national economy should guide all initiatives to counter this phenomenon and thus restrain from harmful impacts, especially from the economics inflicting embezzlement of public subsidies.

Keywords: *Financial crime; Association; Subsidy; Public funds; Public Authorities; Embezzlement.*

Introduction

1. Dans la ville du savon, tout le monde n'a pas les mains propres. La récente affaire « Sylvie ANDRIEUX » ainsi que la plus lointaine affaire « GUERINI », pour ne citer que des affaires locales, remettent à plat les structures associatives et l'un des modes de leur financement, la subvention. Madame Andrieux, mise en cause pour détournement de fonds publics et accusée d'avoir mis en place un système de subventionnement d'associations fictives, ne saurait qu'exercer une pratique ancienne et répandue. Son but était d'« acheter » sa clientèle en vue d'une élection future à travers des subventions qu'elle accordait [par le biais de ses pouvoirs de vice-présidente du conseil régional Paca] aux associations, pour la plupart fictives, de son secteur (les quartiers nord de Marseille). Ces deux affaires représentent en grande partie mes motivations quant à l'étude ci-après développée. En effet, la forme associative jouit d'un avantageux statut juridique qui pousse certaines personnes qui la dirigent à commettre des malversations (abus de confiance entre autres) et notamment lorsqu'elles sont aidées par des personnes publiques (pouvant, elles, être poursuivies pour prise illégale d'intérêt, détournement de fonds publics,...).

2. « Les hommes et les femmes ont toujours eu besoin de s'associer », tel est l'origine des associations. C'est ainsi qu'en Egypte, à l'époque de la construction des pyramides, des structures de secours mutuel que l'on considère comme l'ancêtre des associations, se sont créées. C'est sous la III^{ème} république et sous l'impulsion de Monsieur Pierre WALDECK ROUSSEAU que s'établira en 1901 la liberté d'association qui reconnaît la liberté pour tout citoyen d'être ou non membre d'une association. Face à sa notoriété et à sa raison d'être : défendre l'intérêt public, la forme associative connaît un succès grandissant et nécessite proportionnellement des financements. Elle se heurte cependant à un paradoxe. Effectivement, la vocation de l'association est la recherche d'un but autre que le profit, alors qu'elle est bien souvent gérée comme une entreprise.

3. Distinction avec les sociétés commerciales. Selon l'article 1^{er} de la loi du 1^{er} juillet 1901, l'association est « *la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leurs activités dans un but autre que de partager des bénéfices* ». C'est cet objet spécifique qui permet d'ailleurs de les distinguer des sociétés commerciales. Pour autant, les associations peuvent se livrer à une activité lucrative, à la condition que leur gestion reste désintéressée. Elles

peuvent alors se procurer toutes les ressources nécessaires au bon fonctionnement de l'association sous réserve qu'il n'y ait pas partage de bénéfice entre leurs membres¹.

4. La subvention, une ressource centrale de l'association. De par sa forme juridique, l'association dispose de deux moyens de constituer ses ressources. D'une part les ressources internes (cotisations, droit d'entrée...) et d'autre part, les ressources externes (dons, subventions publiques...). Il sera question tout au long de cette contribution d'étudier cette seconde source de financement et notamment les subventions publiques. La possibilité pour une association de recourir au financement public est prévue par l'article 6 de la loi de 1901². Les associations déclarées peuvent alors recevoir des subventions de l'Etat, des départements et des communes. Cette subvention peut être accordée en espèces ou en nature et doit être sollicitée par l'association auprès de la collectivité publique qui dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour l'accorder ou non.

5. Définition de la subvention. Du latin « *Subvenire* » littéralement traduit par « venir au secours », la subvention désigne toutes aides financières versées par l'Etat ou une personne publique à une personne privée, physique ou morale, dans le but de favoriser l'activité d'intérêt général à laquelle elle se livre (Petit Larousse). Monsieur Bruno BEDARIDE, notaire, la définit comme une aide publique allouée sans contrepartie par une collectivité publique territoriale nationale ou européenne en faveur d'une institution d'intérêt général ou d'une entreprise, et semble être plus complète et précise quant à son application. En effet, s'il n'existe pas de définition législative ou réglementaire de la subvention, celle-ci obéit tout de même à des règles de droit public. La subvention doit financer une action ou un projet d'intérêt général, initié et mené par le demandeur, sans contrepartie directe pour la collectivité versante.

6. L'explosion du nombre d'association. C'est suite à la catastrophe du premier choc pétrolier et tous ses dégâts, que les associations françaises ont commencées à se multiplier en 1975. La France passe de 15.000 associations environ à 70.000 entre 1975 et 2000³. Il y a eu en premier lieu, la vague culture, sport, santé, jeunesse, loisirs puis dans un second lieu la vague écolo, bio, protection de planète en passant par l'antiracisme, l'anti homophobie ou encore les associations pour aider les dépendances à

¹ Conseil constitutionnel, décision 84-176 DC du 25 juillet 1984

² « *Toute association régulièrement déclarée peut, sans aucune autorisation spéciale, [...] posséder et administrer [...] des subventions de l'Etat* »

³ P-P. KALTENBACH, *l'Etat refuse de contrôler l'argent qu'il verse aux associations*, Les dossiers du contribuable, n° 11, février 2013, page 6/7

l'alcool et aux drogues. La prolifération du phénomène associatif s'explique par le fait que l'association représente « *un maillon fondamental de la chaîne démocratique* »⁴ et devient de plus en plus un outil central dans la mise en œuvre des différentes politiques publiques locales.

7. La fraude grandissante aux subventions. De nombreuses raisons tentent d'expliquer l'extension de ce phénomène. Elles se révèlent être tantôt d'ordre criminologique que juridique. Ainsi, pour le premier aspect cité, « *le montant extrêmement élevé des subventions allouées constitue un facteur indéniable d'incitation à la fraude* »⁵. En effet, pour la seule année 2011, les ministères ont versés 1,2 milliard d'euros de subventions aux associations. Ce chiffre est issu du « *jaune budgétaire* » qui est une annexe (un énorme document dont la couverture est jaune) au projet de loi de Finances pour 2013 et s'intitule « *effort financier de l'Etat en faveur des associations* ». Ces 1,2 milliard d'euros ne seraient que « *la partie émergée de l'Iceberg* »⁶ de surcroît. Concernant le second aspect cité, il apparaît, et seront développés dans cet article, qu'il subsiste des lacunes normatives (formes à respecter quant à la construction d'un dossier de demande de subvention) et une certaine « *inefficacité des contrôles* »⁷ opérées à ce jour.

8. Les dirigeants d'associations au cœur des débats. Les dirigeants d'associations, friands d'argent « facile » se livrent à une réelle quête aux subventions publiques. Ce n'est donc plus la chasse aux adhérents qui prime dans certaines associations mais bien la recherche d'obtenir, par les tous moyens, des aides publiques. Deux typologies de fraudes se dressent quant aux malversations effectuées à l'argent public. Premièrement, celle de frauder en vue de l'obtention frauduleuse d'une subvention et deuxièmement, la fraude en l'affectation de la subvention. Ces agissements illégaux sont des infractions pénales et les auteurs de ces actes peuvent être condamnés sous la qualification d'abus de confiance au sens de l'article 314-1 de code pénal.

9. Le rôle des personnes publiques. De tels faits, sont d'autant plus faciles à réaliser lorsqu'une personne externe apporte son concours. Deux types de personnes externes peuvent « aider » ces détournements, servant principalement à s'octroyer « un revenu complémentaire ». Premièrement les personnes publiques en charge d'attribuer les subventions et/ou en rapport avec la collectivité subsidiaire. Ces élus ont des intérêts

⁴ P. FABRE, *Le contrôle des associations par les mairies françaises : une étude exploratoire*, I.A.E d'Orléans, Laboratoire orléanais de gestion, 2003, document de recherche n° 2003-02, page 2

⁵ M. DELMAS -MARTY, *Criminalité économique et atteinte à la dignité de la personne*, Tome IV, 2001

⁶ « Associations sous perfusion, Les dossiers du contribuable n° 11, février 2013, page 12

⁷ Supra M. DELMAS-MARTY

particuliers et personnels à attribuer des subventions publiques à certaines associations plutôt qu'à d'autres. Deuxièmement, sont visés tout organisme et toute personne compétente en charge du contrôle des associations subventionnées. Ce sont généralement des organismes publics qui veillent aux contrôles des subventions publiques et plus largement à leurs bonnes utilisations. Dans ce cas aussi, les personnes en charge de ce contrôle peuvent « fermer les yeux » quant à certaines opérations réalisées au sein de l'association, dans laquelle ils y trouvent un certain intérêt. Toutes ces personnes peuvent alors être mises en cause pour manquement au devoir de probité et être accusées de prise illégale d'intérêt, détournement de fonds publics ou encore d'atteintes à la liberté d'accès et à l'égalité des candidats dans les marchés publics et les délégations de service public : le délit de favoritisme.

10. Cadre de l'étude. Nous nous consacrerons dans notre étude aux subventions publiques françaises versées aux associations françaises. Nous écarterons alors toutes autres subventions qu'une association française peut recevoir (subventions européennes entre autres). Aussi, nous évoquerons dans la seconde partie, les qualifications pénales des infractions commises tant par les dirigeants d'associations que par les personnes publiques en lien avec ces-dernières en écartant toutefois le délit de corruption, pouvant faire l'objet d'une étude à lui seul.

11. Problématique. La structure associative du XXIème siècle a largement évolué depuis sa création. Ainsi, un des « outils » central (la subvention publique) lui permettant de répondre à son but principal, la poursuite de l'intérêt général, suscite des convoitises et devient source de malversations. Sans équivoque, de telles fraudes sont opérées par les dirigeants d'associations mais sont pour nombreuses d'entre elles, orchestrées par des agents publics. De fait, on peut se demander, dans quelles mesures et par quels moyens les associations détournent-elles les subventions publiques françaises qui leurs sont versées, devenant source d'enrichissement frauduleux, face aux contrôles et à la législation en vigueur ?

12. Annonce du plan. C'est pourquoi, pour répondre efficacement à cette problématique et mener à bien cette étude, nous nous attacherons dans un **premier chapitre** à l'étude conceptuelle de l'association et aux différentes typologies de fraudes employées. Puis, dans un **second chapitre**, nous nous consacrerons aux obligations théoriques, réglementaires et législatives en matière de contrôle (que doivent effectuer les personnes compétentes), et la réalité pénale, politique et économique de la France d'aujourd'hui en la matière.

Chapitre 1 : De l'approche conceptuelle de l'association à ses typologies de fraudes en matière de subventions.

13. Ce premier chapitre met en exergue et souligne les techniques et les modes opératoires utilisés par les associations d'une part mais aussi par les personnes publiques d'autres part. Effectivement, bien souvent les détournements réalisés par les dirigeants d'associations sont instrumentés voire effectués par des agents publics. Ces derniers, autant que les dirigeants d'associations, usent des « facilités » et avantages qu'offrent le statut associatif (**Section 1**) pour pouvoir frauder les subventions publiques et plus largement l'argent public (**Section 2**).

Section 1 _ L'association : une structure propre à certaines malversations

14. Aujourd'hui et de plus en plus, nombreuses sont les associations qui vivent nécessairement et quasi exclusivement de subventions publiques. Leur objectif premier, la liberté, est alors bafoué pour devenir des émanations des collectivités publiques (étatique, régionale, départementale, communale) qui, de par les subventions versées, sont liées. Cette aide - argent du contribuable - va être à la source de nombreuses fraudes. Ainsi, au fil du temps, c'est une réelle « chasse » aux subventions qui remplacent celle aux adhérents au sein de certaines associations. On assiste alors à un détournement de l'objet associatif induit d'un encadrement juridique ambigu (**A**) alimenté d'une certaine indépendance des dirigeants d'associations (**B**) qui utilisent tous les avantages notamment fiscaux de la forme associative (**C**).

A) Un encadrement juridique opaque

15. **Le concept juridique d'association.** L'article premier de la loi du 1^{er} juillet 1901 expose la notion d'association. Ce groupement de personnes repose sur une notion fondamentale, celle de la liberté et notamment la liberté de se réunir. Cet article met en relief l'objet unique de toutes associations : la poursuite d'un but autre que le profit. Cette précision présente un enjeu important principalement sur le plan fiscal. C'est grâce, notamment, à cet aspect que l'on distingue une association d'une entreprise commerciale. Le concept juridique d'association repose sur un paradoxe en ce sens qu'il appartient à la sphère du droit privé, bien qu'œuvrant pour le service public, pour l'intérêt général.

16. L'intérêt général, valeur cardinale. C'est véritablement la recherche de l'intérêt général qui oriente toute initiative au sein de l'association et, la subvention doit donc aussi répondre à cette démarche. Néanmoins, cette notion mérite d'être approfondie. Le recours à un financement par subvention publique doit être le « *moyen le plus adéquat pour la réalisation d'objectifs* »⁸ d'intérêt général. Aussi, chaque pouvoir subsidiant a sa propre interprétation de l'intérêt général. De cette conception différente et propre à chacun découlera ou non l'attribution d'une subvention. Par voie de conséquence, il n'existe aucune garantie quant à la possibilité de recevoir une subvention publique. Une association ayant toujours le même but, dans le même secteur d'activité peut très bien recevoir une subvention l'année 1 et pas l'année 2. L'intérêt général est très fluctuant surtout quand intervient un changement politique.

17. Des structures juridiques anciennes. Les principes qui ont animé l'élaboration de la loi du 1^{er} juillet 1901 votée au début du XX^{ème} siècle, ont été formalisés à la fin du XIX^{ème} siècle « *et avaient pour but de développer la liberté individuelle et la défense des intérêts d'un nombre restreints de personnes* »⁹. Le nombre d'association était alors infime et on ne comptait que quelques centaines de personnes membres d'une association. Les systèmes de contrôles étaient alors proportionnels à l'activité associative de l'époque. Peu à peu, les associations augmentent en nombres. On assiste facilement au transfert d'un réseau structuré d'associations régional vers la mise en place d'associations organisées en réseau (une seule personne, est à la tête plusieurs structures associatives) aucunement lié ou seulement à leur initiateur. Cette progression évolue aussi avec le passage d'une activité personnelle d'intérêt général à une « *quasi mission de délégation du service public* ». En d'autres termes, aujourd'hui bien que les collectivités publiques « *ne peuvent pas confier à une association la gestion d'une activité qui ne peut être assurée que par la collectivité publique elle-même* »¹⁰, les associations sont fréquemment conduites à compléter l'action menée par les pouvoirs publics »¹¹. Ces mutations interviennent « *sans que les systèmes de prévention et de contrôle n'évoluent* »¹².

B) L'autonomie des dirigeants comme facteur d'abus

18. Irrégularités effectuées au profit de la direction. La mise en place d'associations organisées en réseau permet au dirigeant de faire passer ses propres

⁸ D. DE ROY, *Associations et subventions : la quadrature du cercle ?*, Pyramides, 6, 2002, 117 -134

⁹ Service Central de Prévention de la Corruption, Rapport d'activité pour l'année 2002, p.1

¹⁰ Association « Office Central de la Coopération à l'École » (OCCE) : <http://www.occe06.com/>

¹¹ Circulaire du 24 décembre 2002 relative aux subventions de l'État aux associations

¹² Supra D. DE ROY, p.2

intérêts personnels avant ceux de l'association, donc avant ceux de l'intérêt général. Les détournements servent « *principalement au règlement de dépenses somptuaires et à l'enrichissement personnel* »¹³. Le montage est très simple et consiste à fragmenter l'organisme en structures de faible importance toutes liées mais non consolidées. Le dirigeant multiplie de fait les structures empêchant toutes personnes volontaires d'intégrer la direction de l'association. Le rapport de 2002 du Service Central de la Prévention de la Corruption évoque un exemple. Il est question de bâtir, au sein d'une association relativement importante, un organigramme de telle manière à ceux que les nouveaux membres ne puissent pas participer aux décisions. Les nouveaux entrants sont centralisés dans une structure intermédiaire. Certains d'entre eux seront retenus pour participer aux votes à partir de l'année suivante. Ne seront retenus que ceux qui n'ont aucune chance de troubler l'ordre établi (soit parce que liés par l'octroi d'un salaire ou avantages, soit parce qu'ils en sont personnellement incapables).

19. La confusion de la séparation des pouvoirs. Le point névralgique de la fraude aux subventions réside en la confusion, en la personne du directeur, entre les fonctions de d'ordonnateur (président d'association) et de comptable de celle-ci, c'est la gestion de fait. Dans une telle situation, le président de l'association détient le pouvoir d'ordonnateur et de déléguer ce même pouvoir à toute personne qu'il juge utile. Très souvent ce pouvoir va être délégué à des membres de l'association, étant par ailleurs membre de sa famille. Il est important de souligner à ce stade que l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 Août 1789 est nié. En effet, ledit article prévoit que « *toute société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée n'a point de Constitution* ».

20. La mise en place d'associations fictives. Par ses fondements précédemment exposés, l'association suppose la rencontre de volontés d'au moins deux personnes s'engageant à mettre en commun, de façon permanente, leurs connaissances et leurs activités dans un but autre que le partage de bénéfices. La souplesse des règles d'organisation et de fonctionnement de l'association favorisent la création d'associations fictives lorsque les contractants ne sont que des prête-noms ou lorsqu'il s'agit en réalité d'une seule personne. Le but ici poursuivie de ladite association est la volonté d'obtenir des subventions.

¹³ Ibid, p.5

C) La fiscalité quasi-inexistante des associations

21. Un régime fiscal avantageux. Les associations ont un régime fiscal différent des sociétés commerciales. Il demeure plus intéressant du fait qu'elles bénéficient d'une exonération des impôts commerciaux. En effet, la raison d'être d'une association n'est en aucun cas la recherche de profit. En ce sens, elles sont exonérées de tout impôt frappant les sociétés commerciales (impôt sur les sociétés, taxe sur les salaires, taxe sur la valeur ajoutée). Toutefois, une association peut être soumise à l'impôt sur les sociétés si elle ne respecte pas les trois conditions prévues par l'article 206-1 bis du Code Général des Impôts. La gestion de l'association doit être désintéressée (voir infra, paragraphe n° 22) ; son activité commerciale ne doit pas concurrencer des entreprises exerçant dans le même secteur d'activité (voir infra, paragraphe n° 23) ; et l'activité commerciale doit être accessoire par rapport à l'activité principale de l'association sans excéder soixante mille euros par an.

22. Le caractère désintéressé de l'association. Une association peut avoir une activité bénéficiaire sans que cela ne lui soit reproché. Ce qui est en revanche prohibé est la distribution d'un bénéfice aux membres de l'association. Un tel bénéfice peut alors servir à développer l'activité par exemple. C'est la gestion désintéressée qui différencie la société de l'association. Cela gagne tout de même à être nuancé. En effet, le caractère intéressé des membres d'une société peut se manifester d'une part dans la recherche de bénéfice mais aussi d'autre part dans la « *recherche d'une économie* »¹⁴. De plus, la gestion désintéressée¹⁵ implique une rémunération mesurée des dirigeants, laquelle ne peut pas excéder trois fois le montant plafond fixé par la sécurité sociale équivalent au SMIC.

23. L'absence de concurrence. Le fait pour une association d'intervenir dans un même secteur d'activité qu'une entreprise n'implique pas forcément son assujettissement aux impôts commerciaux. Ce qui peut en revanche entraîner cette soumission est la concurrence qu'effectue une association à une entreprise du même secteur. « *La jurisprudence a détaché plusieurs éléments pour apprécier le caractère non concurrentiel de l'activité d'une association* »¹⁶ et notamment celui des prix pratiqués. Ceux-ci, pour un produit similaire, doivent être accessibles au public donc nettement inférieurs à ceux proposés par des entreprises.

¹⁴ F.O.A.D - <http://foad.refer.org/>

¹⁵ Prévues par l'article 261-7-1^{er}-d du Code Général des Impôts

¹⁶ J. DRAGOTTO, *Aspects juridiques et comptables du détournement de l'objet associatif*, Faculté d'Economie Appliquée & Faculté de Droit, Centre d'Etudes des Techniques Financières et d'Ingénierie, Octobre 2006

24. Règles fiscales de la subvention. La règle suit celle de l'assujettissement ou non de l'association aux impôts commerciaux. Si l'association n'exerce aucune activité lucrative qui la soumet aux impôts commerciaux, les subventions qu'elle reçoit n'ont pas le caractère de recettes imposables. En revanche, si l'association est assujettie aux impôts commerciaux, la subvention y sera elle aussi assujettie à différent taux, selon que l'association ait sectorisée ses activités ou non. Concernant la TVA, il est nécessaire de démontrer le lien direct entre le service rendu et la contrepartie reçue pour assujettir une subvention à la TVA. La subvention est donc soumise à la TVA lorsqu'elle procure un avantage direct au bénéficiaire et que le prix de la prestation subventionnée est en relation avec l'avantage reçu. Ce n'est donc pas le statut d'une structure qui fixe le régime fiscal mais l'activité et les modalités de gestion de celle-ci.

Un schéma récapitulatif illustre l'assujettissement ou non d'une association aux impôts commerciaux en Annexe 1, page 32.

Section 2 _ La fraude grandissante aux subventions

25. La structure associative, bien que non lucrative (théoriquement), se trouve désormais dominé par l'argent. C'est depuis l'accélération du phénomène associatif dans les années 80 que l'on constate une « *augmentation régulière du nombre et de la gravité des fraudes, du renouvellement incessant et de la diversification des procédés* »¹⁷. La fraude intervient aussi bien *a priori* (**A**) c'est-à-dire au moment du montage de la demande de la subvention, qu'*a posteriori* (**B**) ou l'on va utiliser la subvention pour tout autre chose à ce qu'elle été destiné. Enfin, nous verrons que de telles fraudes sont bien souvent opérées avec l'aide ou à la propre initiative de personnes publiques (**C**).

A) La fraude a priori

26. L'origine du risque de détournement. Le risque de la fraude s'établit en raison de la multiplicité des accords de subventions, sans contrôle sur la nature du projet présenté (voir infra, paragraphes n° 27 & 28) ni sur ses bénéficiaires (voir infra, paragraphe n° 29).

¹⁷M. DELMAS -MARTY, *Criminalité économique et atteinte à la dignité de la personne*, Tome IV, 2001

27. Un dossier très précis. Le premier montage consiste en la rédaction d'un dossier très complet et super détaillé. Dans un tel cas, les membres de la direction de l'association n'hésitent pas à fournir des budgets avec des comptabilités analytiques. On y retrouve les affectations décomposées en de nombreuses sous catégories, des prorata complexes.... Le risque le plus important dans ce type de montage est la multiplication de dossiers correctement réalisés « *en la forme* »¹⁸ mais qui au final correspondent tous au même projet. Le seul et unique projet de l'association sera alors subventionné plusieurs fois, une pratique bien évidemment interdite.

28. Une documentation volumineuse. Il s'agit d'un projet présenté avec des tableaux analytiques, des quotas... difficile à comprendre, parfois même pour celui qui le réalise. Cependant, toutes les informations, les calculs de ratios d'affectation... sont cohérents (pas forcément vrais) les uns par rapport aux autres. Le but ici recherché est d'ennuyer l'évaluateur du projet qui n'est pas forcément un expert-comptable ou un auditeur. Ce genre de dossier très important au niveau de la masse, est illisible. De fait, il réduit le risque d'être découvert. L'administration publique sollicitée par une telle demande de subvention et, face à un dossier de cette ampleur peut demander l'aide d'un cabinet spécialisé. Celui-ci se préoccupe de la validité des documents fournis, de la cohérence du dossier mais en aucun cas il ne se prononce sur la réalité des opérations. Les informations étant cohérentes les unes par rapport aux autres, le cabinet spécialisé, certifiera le dossier lui donnant alors « *un vernis de respectabilité au projet* »¹⁹ qui entrainera par la suite l'obtention de la subvention.

29. Une absence de contrôle sur les bénéficiaires du projet subventionné. A l'instar des sociétés commerciales, les associations se livrent à la multiplication des structures, toutes unies mais non consolidées, qui vont solliciter une subvention. On parle de « coquillages ». Les nombreuses demandes de subventions par des structures apparemment autonomes n'attirent pas l'attention et permettent d'accroître les montants obtenus. Le montant total de la subvention accordée est alors permis par un fractionnement des bénéficiaires. D'autres éléments expliquent les dysfonctionnements quant à la destination réelle des fonds. Comme cela, plusieurs associations ont perçues des subventions « *alors même que leur dissolution par liquidation judiciaire était prononcée* »²⁰.

¹⁸ SCPC, Rapport d'activité pour l'année 2002, p.9

¹⁹ Idem, p.10

²⁰ J-P. DECOOL, rapport de mai 2005, « *Des associations, en général... vers une éthique sociétale* »

B) La fraude a posteriori

30. La non réalisation partielle du projet subventionné. Il arrive parfois que certaines associations subventionnées n'utilisent pas la totalité de la subvention accordée. Ce surplus devrait faire l'objet d'un remboursement au pouvoir subsidiant comme l'indique le Conseil d'Etat dans un arrêt du 6 juillet 1973 en application de l'ordonnance n° 58 - 896 du 23 septembre 1958 relative à la vérification de l'utilisation des subventions et de la circulaire du 1^{er} février 1988. L'une des fraudes, consiste tout simplement en la réaffectation de ce surplus à d'autres projets ou à des frais de gestion. Cette fraude est d'autant plus simple et difficile à contrôler car l'association est en possession de la subvention qu'elle a reçu « légalement ».

31. Le transfert des fonds vers une autre association. L'article 15 du décret-loi du 2 mai 1938 interdit formellement que la subvention accordée fasse l'objet d'un subventionnement à une autre association en totalité ou partiellement. Une autre méthode de fraude, consiste donc à transférer des fonds vers une autre association non habilitée à réaliser le type de prestation ou qui est en aucun lien avec la subvention. Un montage très particulier peut être mis en place à partir de cette pratique frauduleuse. Prenons l'exemple d'une école. Monsieur X est directeur d'une école privée. Il charge de dispenser l'éducation à une association. Par ailleurs, monsieur X créé plusieurs Sociétés Civiles Immobilières autour de l'école. Ces SCI sont des locaux = cantine, internat... qui vont être mis à la disposition de l'école contre le paiement de loyers. La multiplication des SCI entraîne une augmentation des loyers payés par l'école gérée par l'association. Les produits de l'association sont composés des sommes demandées (déjà élevées) aux élèves au titre des cours dispensés et des subventions publiques. Le nombre d'élèves étant quasiment le même, c'est sur les subventions que seront prélevées les augmentations de loyers. En effet, le directeur est soucieux de respecter l'article 60 - XI de la loi de finances du 23 février 1963²¹ qui interdit le transfert de la gestion de fonds public d'une municipalité destinés au fonctionnement des écoles même si elles sont régies, comme dans le cas présent, par des « associations loi 1901 au sein des écoles »

²¹ « Toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous contrôle et pour le compte d'un comptable public, s'ingère dans le recouvrement de recettes affectées ou destinées à un organisme public doté d'un poste comptable ou dépendant d'un tel poste doit, nonobstant les poursuites qui pourraient être engagées devant les juridictions répressives, rendre compte au juge financier de l'emploi des fonds ou valeurs qu'elle a irrégulièrement détenus ou maniés »

32. Un exemple de fraude au sein de la Caisse d'Épargne. J'ai effectué mon stage au sein du Service Lutte Anti Blanchiment de la Caisse d'Épargne Provence Alpes Corse. A cette occasion, j'ai pu m'apercevoir que de nombreuses fraudes concernées le secteur associatif. La particularité d'un des dossiers que j'ai traité durant ce stage est le détournement d'une subvention publique effectué par un trésorier d'association qui est employé de la Caisse d'Épargne. Monsieur K est trésorier et gestionnaire d'une association A dont l'objet est une organisation religieuse, il bénéficie à ce titre d'ordonnancer toutes les recettes et dépenses de l'association. Déontologiquement, monsieur K commet une infraction en étant à la fois trésorier d'une association et gestionnaire de celle-ci. Par ailleurs une association A' (dont l'objet est également la même organisation religieuse que l'association A) reçoit une subvention publique. L'association A' détient son compte bancaire à la Caisse d'Épargne et le trésorier est également monsieur K mais la gestionnaire est madame M. L'association A' suite à la réception de sa subvention envoie 80% de cette somme à l'association A (dont le trésorier et le gestionnaire est monsieur K). Pour rappel, une association subventionnée n'a aucunement le droit d'envoyer des fonds à une autre association. Lorsqu'on s'attache à l'examen des comptes de l'association A (également domicilié à la Caisse d'Épargne), on s'aperçoit qu'il y a un retrait espèces de la totalité de la somme reçue de l'association A'. Le même jour, 10 minutes plus tard à l'examen des comptes de madame L, concubine de monsieur K, on découvre qu'elle dépose, en espèces, sur son compte courant, la même somme que celle retiré en espèces du compte de l'association A. Une pratique qu'elle n'avait pas l'habitude de pratiquer car elle obtenait son salaire par virement. L'opération était alors vraiment atypique. Une fois sur son compte courant, madame L à envoyer cet argent via virement au sein d'un de ses comptes épargne (Livret A). De ce livret A, elle transféra cette somme dans un autre livret d'épargne (Livret de Développement Durable). De ce compte épargne, madame L effectue plusieurs virements de faibles montants (100€) vers le compte courant de son concubin, monsieur K. Il se servira alors de cet argent pour ses dépenses personnelles. Lorsque des explications sont demandées à madame M, la gestionnaire du compte de l'association A', elle dit être dépourvue de tous « pouvoirs » sur ce compte et malgré que ce soit elle la gestionnaire du compte, c'est monsieur K qui au quotidien à la charge de gérer le compte bancaire²².

33. Des subventions pour payer les salaires. Les subventions sont en principe, utilisées conformément à l'objet pour lequel elles ont été accordées. De nombreux exemples prouvent cependant le contraire. En effet, il est de plus en plus courant que

²² Confère Annexe n° 2 page 33

les salaires des membres d'associations soient « financés grâce aux subventions publiques »²³. Tout cela est d'autant plus facile avec la complicité des pouvoirs publics. La chambre criminelle de la Cour de Cassation a reconnu coupable de détournement de fonds publics, le maire qui avait ordonné le paiement d'une subvention à une association alors qu'il était informé que ces fonds étaient utilisés pour verser des compléments de rémunération occultes à des cadres de la commune²⁴.

C) L'implication des agents publics

34. Le « décloisonnement »²⁵ de l'administration. L'octroi de subvention peut parfois masquer un transfert de fonds d'une administration publique vers une association, qui devient alors qu'une « émanation » du pouvoir subsidiant. Autour des pouvoirs publics, ce sont créées des associations « satellites »²⁶ appartenant à la sphère du droit privé, jouissant d'une certaine autonomie et d'une grande souplesse, contrairement au pouvoir public appartenant à la sphère du droit public, synonyme de lourdeur et de complexité. Cette autonomie n'est en réalité qu'une mascarade. En effet, ces « associations - satellites » demeurent liées au pouvoir subsidiant. Ces-derniers étant bien souvent membres de l'organe d'administration et de gestion de « l'association - satellite ». La structure est donc à l'initiative de personnes publiques. L'association devient de fait un prolongement de l'administration publique car, ses produits ne sont constitués que par des subventions et que sa direction n'est composée que de membres des pouvoirs publics qui ont attribué la subvention. Ainsi, le fait pour un élu d'assister aux séances de l'organe délibérant au cours desquelles des subventions sont attribuées à une association dont il est un membre important, constitue une prise illégale d'intérêt²⁷. L'avantage de ces associations « para-administratives » est évident. Messieurs Jean-Baptiste LEON et Guillaume PREVAL démontre dans un article²⁸ faisant état des 10 associations les plus subventionnées par l'Etat, que l'association la plus subventionnée est une association para administrative : l'AFPA (Association de Formation Pour les Adultes) à hauteur de 66 151 200€ pour l'année 2011.

35. Les associations « sous-perfusion ». Contrairement aux associations « para-administratives », les associations créées dans ce contexte sont à l'initiative de

²³ S. COIGNARD, *Peut-on leur faire confiance ?*, Le point, 18 Août 2005 modifié le 17 janvier 2007

²⁴ Chambre criminelle, Cour de Cassation, 19 Juin 2002, n° de pourvoi 01-84397

²⁵ D. DE ROY, *être ou ne pas être... autorité administrative. Vers de nouvelles questions existentielles pour les a.s.b.l. satellites des institutions communales ?*, Revue de Droit communal, 2002, p.210

²⁶ D. DE ROY, *Associations et subventions : la quadrature du cercle ?*, Pyramides, 6, 2002, 117 -134

²⁷ Cass. Crim., 9 février 2011, n° 10-82.988

²⁸ *Les « faux-nez » du ministère du Budget*, Les dossiers du contribuable n°11 (février 2013), p.14

personnes privées. Néanmoins, elles bénéficient d'importantes subventions publiques « *desquelles elles retirent la majeure partie de leurs ressources* »²⁹. Comme dit précédemment, la forme associative régie par la sphère du droit privé jouie d'une certaine autonomie organique mais « *n'en révèle pas moins une proximité évidente avec les pouvoirs publics* »³⁰ notamment sur le plan du financement. Dans le souci du respect de l'article 1 de la loi de 1901, ces associations vont se contraindre à poursuivre un intérêt général qui bien souvent est déterminé dans le cadre et aux égards des relations avec le pouvoir subsidiant.

36. Une fraude indirecte. Contrairement aux deux typologies de fraudes précédemment exposées, il n'est pas forcément nécessaire que l'agent public, pour se rendre coupable d'infractions, soit au sein de l'association et qu'il en anime les fonctions de direction. Ce-dernier peut être celui qui est en charge d'émettre les avis concernant les accords de subventions aux associations, et de ses conseillers. En effet, l'article L 2131 -11 du code général des collectivités territoriales prévoit que « *sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires* ». De fait, un agent public ayant un conflit d'intérêt dans une association, qui n'est pas en charge de l'accord de la subvention mais qui est chargé d'émettre un avis à la personne qui elle est chargée d'accorder les subventions, se rend aussi coupable d'une infraction et notamment de la prise illégale d'intérêt. En ce sens, la chambre criminelle de la cour de cassation déclare dans son bulletin criminel n° 81 le 9 mars 2005 que « *le délit est consommé dès que le prévenu a pris directement ou indirectement un intérêt dans une entreprise ou dans une opération dont il avait, au moment de l'acte, la surveillance ou l'administration, celles-ci se réduiraient-elle au simple pouvoir d'émettre un avis en vue de décisions prises par d'autres* ». Cet arrêt met en évidence que peuvent se rendre coupable de prise illégale d'intérêt non seulement les décideurs mais aussi tous ceux qui vont participer à un titre quelconque à une décision dans laquelle ils ont un intérêt. Le droit positif vise « *en tout ou partie* » dans son article 432 -12, ce qui englobe les personnes agissants indirectement. Ainsi, un simple avis vaut participation à la décision.

²⁹ Supra D. DE ROY, *Associations et subventions : la quadrature du cercle ?*

³⁰ Ibid D. DE ROY

Chapitre 2 : Le contrôle des associations subventionnées, une relative inertie juridique

37. Après avoir préalablement développé les avantages qu'offrait la structure associative en vue de l'obtention ou l'utilisation frauduleuse de subventions publiques dans le premier chapitre, ce second chapitre a pour but de mettre en avant les moyens de contrôle et les textes législatifs qui encadrent l'octroi, l'utilisation des aides publiques et les sanctions prévues en cas de « non-respect » ainsi que leurs répercussions sur le plan économique national.

Section 1 _ Un encadrement théorique législatif dispersé

38. Une association financièrement indépendante, n'a aucun « compte à rendre » ni de contrôles à subir, mais dès l'instant où elle sollicite une aide publique, tout change. Contrairement à ce que l'on peut penser, la subvention n'est aucunement une libéralité. En effet, elle doit se considérer comme un « véritable partenariat »³¹ entre deux parties. D'un côté une administration publique et de l'autre une association. Comme tous partenariats, la subvention, de par sa délivrance, crée du côté de l'association, un droit (celui au bénéfice de l'aide) mais aussi une obligation, celle d'affecter la subvention à la réalisation de l'objet convenu. Le pouvoir public n'est pas en reste, des droits et des obligations vont immédiatement aussi l'incomber et notamment celui du contrôle. Pour contrer les montages de plus en plus sophistiqués effectués par les délinquants et leurs doubles aspects de la fraude (*a priori* et *a posteriori*), nous étudierons successivement les mesures et contrôles effectués en amont (A), puis en aval (B) de l'attribution de la subvention. Nous verrons enfin quelles sont les structures compétentes pour effectuer de tels contrôles (C).

A) Le contrôle à l'examen de la demande de subvention

39. **Un contrôle très peu formalisé.** La fixation d'objectifs est une étape primordiale du processus de contrôle. Face aux nouvelles obligations légales, cette phase, très peu formalisée auparavant, tend peu à peu à se pratiquer. La formalisation d'objectif et de contrôle s'effectue très souvent lorsqu'intervient une « alternance politique »³². Ainsi, on constate de plus en plus, l'utilisation de grille de répartition de subvention,

³¹ Circulaire du 24 décembre 2002 relative aux subventions de l'Etat aux associations

³² P. FABRE, *Le contrôle des associations par les mairies françaises : une étude exploratoire*, Laboratoire Orléanais de Gestion, Institut d'Administration des Entreprises - Faculté de Droit d'Economie et de Gestion, document de recherche n° 2003-02, 2003, page 19

notamment au sein des associations sportives. Ces grilles permettent par ailleurs la définition des objectifs à atteindre et la détermination des moyens alloués en fonction de ces-derniers. Elles se révèlent être de véritable outil de contrôle.

40. L'inconvénient de la formalisation « en grille ». Toute initiative, se heurte à des limites. En effet, l'utilisation de telle grille d'attribution et de contrôle remet en cause la problématique du maintien des avantages acquis. La mise en place de ce type d'outil ne saurait assurer l'indépendance des pouvoirs subsidiant et révélerait un réel manque de souplesse de ce-dernier. Effectivement, « *leur mise en œuvre met souvent en lumière des disparités difficilement justifiables mais sur lesquelles il est difficile de revenir brutalement* »³³.

41. Des conditions de formes ambiguës. Aucune règle ne régit la demande d'attribution de subvention, tant sur le formalisme que sur les délais. La collectivité sollicitée peut alors demander toutes sortes de pièces justificatives qu'elle juge utile pour instruire le dossier et apprécier l'intérêt public, mais il n'existe pas de procédure type. Néanmoins, pour des questions de simplification, la circulaire du 24 décembre 2002³⁴ détermine le contenu du dossier de demande subvention. Un dossier commun prévu pour l'ensemble des administrations de l'Etat. Par ailleurs, le texte « *encourage les collectivités territoriales à s'en inspirer et à y recourir* »³⁵. Dans le cas où, une demande de subvention est sollicitée dans une collectivité territoriale, la commune doit veiller au respect de l'intérêt public local lorsqu'elle instruit le dossier. La commune peut à ce titre exiger des informations non courantes, comme le nombre d'adhérents de l'association résidant sur son territoire. La liste nominative des adhérents ne peut pas être exigée par les structures publiques³⁶. Les collectivités publiques peuvent donc se donner en amont les moyens d'un contrôle préalable. Néanmoins, aucun texte n'impose une vérification préalable de la bonne santé financière de la structure³⁷ (association) malgré l'obligation qui est faite aux communes, entre autre, de contrôler les associations qu'elle subventionne³⁸.

B) Le contrôle de l'usage des subventions

42. L'utilisation frauduleuse de texte législatif. C'est au sein du Code Général des collectivités territoriales et au travers de l'article L. 1611-4 que le législateur permet

³³ Idem, page 20

³⁴ Remplace celle du 15 janvier 1988

³⁵ Circulaire du 24 décembre 2002 relative aux subventions de l'Etat aux associations

³⁶ Conseil d'Etat, 28 mars 1997, Solana, req. 182912

³⁷ Conseil d'Etat, 18 juin 2008, SA Hôtel Negresco, req. 284942

³⁸ Article L. 1611-4 du Code Général des collectivités territoriales

à la collectivité qui octroie la subvention, de s'assurer de la réalité de la vie de l'association ou de l'accomplissement réel de ses activités en disposant : « *Toute association, œuvre ou entreprise ayant reçu une subvention peut être soumise au contrôle des délégués de la collectivité qui l'a accordée. Tous groupements, associations, œuvres ou entreprises privées qui ont reçu dans l'année en cours une ou plusieurs subventions sont tenus de fournir à l'autorité qui a mandaté la subvention une copie certifiée de leurs budgets et de leurs comptes de l'exercice écoulé, ainsi que tous documents faisant connaître les résultats de leur activité* ». La portée extrêmement large de cet encadrement juridique laisse le choix à chaque collectivité de la détermination des modalités de contrôle. Cependant, de nombreux élus locaux, soucieux de contrôler certaines associations dans lesquelles ils trouvent un intérêt particulier, s'appuient frauduleusement sur l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978³⁹ pour effectuer de tels contrôles.

43. Des visites sur place inappropriées. Les associations bénéficiaires de subventions de plus de 23.000€ doivent établir une convention avec l'autorité de tutelle en application de l'article 10 de la loi 2000-321 du 12 avril 2000 relative à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques⁴⁰. Les subventions délivrées dont le montant est inférieur ne sont pas tenues d'établir une telle convention mais peuvent en convenir. L'administration publique peut, au sein de cette convention, prévoir la visite au siège de l'association subventionnée, en qualité d'observateur en vue d'un contrôle « sur place » de l'utilisation éventuelle de la subvention et de la réalité des projets initiés. Par ailleurs, les délégués de la commune ne peuvent, en l'absence d'une telle clause, s'introduire au domicile d'une personne même si le domicile est déclaré comme le siège de l'association sous peine d'enfreindre l'infraction de violation de domicile au titre de l'article 432-8 du Code Pénal.

44. Un difficile contrôle des résultats. Il n'est déjà pas évident d'évaluer une association (qui a bénéficié d'une subvention) sportive ou culturelle sur ses simples résultats et sa revue de presse, que le problème est d'autant plus important lorsqu'il s'agit d'associations chargées de l'insertion de jeunes et la prévention de la délinquance par exemple. Il n'y a donc pas vraiment d'objectifs clairement identifiés et encore moins d'outils d'évaluation adéquats. La solution la plus efficace pourrait être des visites sur place. Cependant, ce type de contrôle représente un coût supplémentaire

³⁹ « *Sous réserve des dispositions de l'article 6 les documents administratifs sont en plein droit communicables aux personnes qui en font la demande, qu'ils émanent des administrations de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics ou des organismes, fussent-ils de droit privé, chargés de la gestion d'un service public* ».

⁴⁰ Confère Arrêté du 11 octobre 2006

pour l'administration publique. En outre, la multiplicité des textes législatifs, peu ou pas répressif de surcroît, amplifient la difficulté. En ce sens, les associations bénéficiaires d'une subvention doivent au sens des articles : 1611-4 du Code Général des collectivités territoriales⁴¹ pour les délégués de la commune ; 45 de la loi du 12 avril 1996⁴² pour les comptables supérieurs du Trésor et de l'inspection générale des Finances ; et 87 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 pour les chambres régionales des comptes) justifier le bien-fondé de l'emploi des fonds reçus. Ceci étant, aucune sanction n'est prévue en cas de non-respect par l'association de cette obligation ou elle pourra seulement être « privée » de la non reconduction de la subvention pour l'association l'année suivante.

45. Le rôle des banques. Le Groupement d'Action Financière a établi, fin 2002, une analyse recouvrant les pratiques pouvant être utilisées dans le cadre de la lutte contre l'utilisation abusive des organismes à but non lucratif. L'avantage d'un contrôle effectué par les établissements de crédits concernant les subventions est intéressant dans la mesure où il constitue un contrôle extérieur. Toutes les obligations qu'incombent aux banquiers doivent permettre une prévention au premier plan et une lutte au second plan, contre de telles fraudes. C'est dans ce cadre, que j'ai pu au cours de mon stage à la Caisse d'Épargne Provence Alpes Corse, détecter qu'une association avait, après réception d'une subvention, envoyé des fonds vers une autre association⁴³ malgré l'interdiction d'effectuer ce genre d'opération. De plus, les banques ont tout intérêt à vérifier la santé financière d'une association notamment si elle sollicite un financement supplémentaire de la Banque. En effet, la subvention n'étant pas un dû, si elle représente uniquement ou quasi uniquement les ressources de l'association, cette dernière aura beaucoup de difficultés à rembourser un emprunt si la subvention venait à ne pas être reconduite. Comme cela, une association « sous perfusion » n'avait pas pu rembourser un emprunt qu'elle avait contractée, alors que la Cour des comptes, entre autres, avait relevé que, *depuis sa création, l'association se caractérisait par des irrégularités graves et répétées dans l'établissement des comptes, qui n'étaient ni sincères, ni véritables dans son administration. La Banque a recherché et poursuivi la responsabilité des personnes publiques. Le juge administratif a constaté qu'aucune mesure n'avait été prise avant la décision trop tardive de mettre fin au versement des subventions, preuve d'une faute lourde dans l'exercice, par les personnes publiques, dans leurs missions de contrôle*⁴⁴.

⁴¹ Article 1^{er} du décret-loi du 30 octobre 1935

⁴² Article 31 de l'ordonnance n° 58-896 du 23 septembre 1958

⁴³ Voir page 12, paragraphe n° 32

⁴⁴ Cour Administrative d'Appel de Lyon, 19 avril 1994, Cne Porto-Vecchio, Collectivité territoriale et Culture, req. 93LY00001

C) Les acteurs des contrôles

46. Le contrôle politique. Les subventions sont susceptibles d'être contrôlés par trois types d'organes. Le contrôle politique effectué par les élus qui ont attribués la subvention en représente le premier et est le plus controversé. L'article 1611 - 4 du Code Général des collectivités territoriales en constitue l'élément légal. A ce titre, les élus peuvent demander aux associations les comptes annuels (bilan, compte de résultat et annexes) et les justificatifs de l'utilisation des subventions ainsi que tout document faisant apparaître les résultats de leur activité. Ce type de contrôle présente une limite, celui de la partialité. Effectivement, on ne peut pas être à la fois « juge et partie » dans le sens où on ne peut pas juger avec équité ses propres fautes.

47. Un contrôle juridictionnel. Ce type de contrôle est effectué par la Cour des comptes pour les subventions de l'Etat et les Chambres régionales des comptes pour celles accordées par les collectivités territoriales. Ces dernières, exercent un contrôle financier sur les organismes auxquelles les collectivités publiques ont apportés concours financier direct ou indirect supérieur à 1.500€. La légalité de ce contrôle trouve son origine dans le Code des juridictions financières dans son article L. 111 - 7 pour la Cour des comptes. Concernant la compétence des chambres régionales des comptes, il faut faire application de l'article 87 de la loi du 2 mars 1982.

48. Un contrôle administratif. Les associations subventionnées par les collectivités locales peuvent être soumises aux contrôles effectués par les comptables supérieurs du Trésor, l'Inspection Générale des Finances ou l'Inspection Générale de l'Administration. Par ailleurs, les associations subventionnées par l'Etat, sont soumises quant à elle, le cas échéant, aux contrôles effectués par les contrôles financiers attachés à chaque ministère s'il s'agit uniquement d'une aide supérieure à 7.600€.

49. La vérification interne des comptes. Dès lors qu'une association reçoit un montant de subventions de 50.000€ (en une ou plusieurs fois) annuel, un Commissaire aux comptes doit être nommé en application de l'article 81 de loi n° 93 - 122 du 29 janvier 1993, dite loi Sapin⁴⁵. Le président de l'association n'est pas dépourvu d'une telle tâche. Il doit, au titre de la loi n° 92 -125 du 06 février 1992⁴⁶ dite loi ATR, contrôler les comptes annuels de l'association si l'association reçoit une subvention

⁴⁵ Relative à la prévention de la corruption et la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

⁴⁶ Relative notamment aux obligations des collectivités locales vis-à-vis des associations

supérieure à 76.225€ ou si elle a reçu une garantie d'emprunt⁴⁷ de la commune. La limite ici mise en avant, concerne la vérification que doit effectuer le président de l'association. S'il détourne de l'argent, il apparaît évident que lors de la vérification, il ne va pas se dénoncer. En effet, bien qu'ils puissent aider le dirigeant, ce n'est pas les adhérents de l'association qui peuvent détourner des fonds. Ainsi, comment le président d'association peut-il contrôler sa structure alors qu'il est à l'origine du détournement.

Section 2 _ La réalité politique, pénale et économique

50. L'augmentation du nombre de contrôle d'associations n'est aucunement proportionnelle à l'augmentation du nombre de création d'associations. Néanmoins, les textes applicables concernant le contrôle de subventions ne font pas défaut⁴⁸ mais ils apparaissent comme ne pas être la priorité du législateur. Premièrement, car le contrôle d'association subventionnée impose une double contrainte budgétaire. En effet, le versement de subventions de faible montant peut s'avérer contre-productif compte tenu du coût élevé du traitement d'une demande de subvention « évalué à 100€ pour un Conseil Régional à 450€ pour l'Etat »⁴⁹. Si l'on doit ajouter à cette contrainte le coût d'un contrôle, *a priori* et *a posteriori*, cela augmentera considérablement le coût total du traitement d'une subvention. Deuxièmement, le contrôle « *a posteriori* » ne reste que théorique. Il s'est « *peu à peu substitué d'un contrôle préalable dont les contours ont été récemment définis* »⁵⁰. Par voie de conséquences, les collectivités sont biens souvent passives **(A)** quant aux contrôles opérés auprès des associations. Tout s'explique lorsqu'on rend compte de la proximité qui lie la collectivité à l'association et tout cela malgré le risque pénal **(B)** qu'encourent, tant les dirigeants d'associations, que les personnes publiques chargées de l'administration ou du contrôle des subventions. Enfin, nous nous consacrerons aux conséquences économiques qu'engendrent ces détournements **(C)**.

A) Les limites des contrôles

51. La réticence de l'opinion publique. La première limite qui freine de tels contrôles, est la non centralisation des pouvoirs de contrôle (multiplicité des textes législatifs)

⁴⁷ Une garantie d'emprunt est un engagement par lequel l'Etat ou une autre personne publique accorde sa caution à un organisme dont il veut faciliter les opérations d'emprunt, en garantissant au prêteur le remboursement en cas de défaillance du débiteur

⁴⁸ Voir Supra, Chapitre 2, section 1, partie C, page 19

⁴⁹ *Remettre le monde associatif à l'endroit*, Les dossiers du contribuable n°11, février 2013, page 9

⁵⁰ A. AVELINE & S. DOUCE, Les relations entre collectivités locales et associations, *La gazette Santé-Social*, juillet 2009, page 14 + Voir Supra, Chapitre 2, section 1, partie A, pages 15/16

en la matière. Par ailleurs, les collectivités territoriales comme l'Etat sont assez hésitant à enquêter car ils « *peuvent voir leur responsabilité financière engagée au cas de non récupération intégrale des sommes fraudées* »⁵¹. Le non recouvrement de montant indûment perçus peut induire de lourdes conséquences notamment sur le plan économique de la collectivité. En règle général, l'Etat (ou les collectivités) n'apprécient pas le fait de s'être trompé notamment quand sont impliqués des sommes d'argent non négligeable. Sur le plan juridique, il est évident que le législateur rencontre des difficultés dans l'harmonisation des normes et des pratiques répressives face à de tels agissements, notamment envers les dirigeants d'associations.

52. L'éparpillement des subventions. Faute de critères de sélection et d'élus locaux intéressés par certaines enveloppes de leurs collectivités, on assiste à une dispersion des efforts de la collectivité attribuant des aides entre de nombreuses associations pas toujours honnêtes. Sous l'influence des textes légaux et de l'actualité (affaire ANDIEUX), la fixation d'objectifs quantifiables et de critères précis pour l'octroi de subventions semble en cours de développement, restée timide jusqu'alors. Toutefois, un document de recherche⁵² démontre que cette formalisation tend à aboutir en la définition de critères identiques quel que soit le type d'association (sportive, culturelle, prévention de la délinquance), alors que l'impossibilité d'utiliser les mêmes méthodes de contrôle selon le secteur d'activité des associations semble évident.

53. Les facteurs qui entravent la performance. L'harmonisation d'outils et de grilles de contrôle ne semble donc pas être la solution aux problèmes rencontrés. Si l'on s'attache au problème de l'absence d'objectifs clairement définis. Cette limite peut être induite par de nombreuses explications telles que le désintérêt des élus, l'absence d'axe précis dans la politique publique locale ou la connaissance insuffisante d'un dossier. Il n'en demeure pas moins pour la problématique des résultats non quantifiables par exemple (pouvant être la conséquence de la nature de l'activité ou encore de la non mise en place de mesures alternatives = visites sur place...).

54. Les insuffisances de la France quant aux déclarations de soupçons de fraude aux subventions Européennes. La commission Européenne, dans son rapport 2010, rend état que « *la France rapporte toujours un nombre faible d'irrégularités en*

⁵¹ M. DELMAS -MARTY, *Criminalité économique et atteinte à la dignité de la personne*, Tome IV, 2001

⁵² P. FABRE, « Le contrôle des associations par les mairies françaises : une étude exploratoire », I.A.E d'Orléans, Laboratoire orléanais de gestion, 2003, document de recherche n° 2003-02, page 17 tableau n°5

comparaison avec les autres Etats membres». Elle ajoute qu'elle n'a pas d'autre choix que de « *supposer* » que le nombre de ces déclarations de soupçons, aussi bas soit-il, est correct et fiable. En ce sens, c'est à travers un écrit ironique de juillet 2010 que Marie HERBET, journaliste pour « le Figaro », interprète ce résultat. « *Soit la France fait montre d'une gestion exemplaire, soit elle ne met pas tout en œuvre pour transmettre les cas litigieux à Bruxelles* ». Il apparaît ainsi qu'il n'est pas dans la culture de la France de mener des contrôles et de lutter contre les malversations faites au budget national et communautaire par les associations.

B) Le risque pénal

55. Dirigeant d'association, fonction pénalement répréhensible. La réforme du code pénal de 1994 a permis d'introduire le principe « de cumul des responsabilités de l'association et des personnes physiques ayant concouru à la réalisation de l'infraction »⁵³. Le principe du droit pénal selon lequel « Nul n'est responsable pénalement que de son propre fait »⁵⁴ ne saurait constituer une cause d'irresponsabilité au statut de bénévole. Ainsi, le dirigeant d'association n'est aucunement responsable pénalement des infractions commises par les adhérents mais de celles qu'il a commises lui.

56. L'association à dimension entrepreneuriale, l'incrimination du dirigeant. La recherche de la lucrativité, la mise en place de stratégie de concurrence, l'imposition des bénéfiques et les détournements opérés au sein de la structure peuvent conduire à considérer certaines associations comme des sociétés commerciales. Cependant, l'infraction d'abus de biens sociaux utilisée dans ces-dernières pour accuser les dirigeants de détournement ne saurait s'appliquer dans la forme associative. Les détournements de biens et notamment ceux des subventions effectués au sein de celle-ci tombent sous le coup de l'article 314 -1 du code pénal⁵⁵ punissant l'abus de confiance, « *lorsque le dirigeant détourne, à des fins étrangères de leur destination, les sommes qui lui étaient confiées au titre de ses fonctions* »⁵⁶. En ce sens, il faudra apporter la preuve :

⁵³ http://www.actes6.com/juridique/responsabilite_dirigeants_penale.htm

⁵⁴ Article 121 -1 du code pénal

⁵⁵ « *L'abus de confiance est le fait par une personne de détourner, au préjudice d'autrui, des fonds, des valeurs ou un bien quelconque qui lui ont été remis et qu'elle a acceptés à charge de les rendre, de les représenter ou d'en faire un usage déterminé* »

⁵⁶ E. LEGO, *Le détournement du statut associatif à des fins criminelles*, Faculté d'Economie Appliquée & Faculté de Droit, Centre d'Etudes des Techniques Financières et d'Ingénierie, Mémoire, Octobre 2009, page 80

- de l'existence d'un contrat préalable à la remise (accord de la subvention datée signée par exemple)
- de l'existence de la remise (virement de la collectivité subsidiaire à l'association subventionnée du montant de l'aide par exemple)
- du détournement (envoi de la subvention vers une autre association)

57. Les autres peines retenues contre le dirigeant. Le dirigeant pourra aussi être accusé du délit de faux et usage de faux au sens de l'article 441 - 1 du code pénal notamment dans le montage du dossier de demande de subvention. L'escroquerie⁵⁷ peut aussi être une charge qui pèse contre le dirigeant avec ou non la circonstance aggravante de la bande organisée selon qu'il agisse avec un co-auteur. En effet, la France estime que la bande organisée est constituée à partir de 2 personnes contrairement à l'Europe qui elle, l'estime à 3. En outre, la bande organisée suppose la préméditation des actes frauduleux.

58. L'agent public au sein d'une association comme auteur d'infractions. Considérant le caractère public de la fonction parallèle d'un dirigeant d'association un agent public, qui dans l'exercice de ses fonctions au sein d'une association, prendrait, recevrait ou conserverait un intérêt matériel ou moral, direct ou indirect, dans une opération de cette structure dont il assure la surveillance et à laquelle il est intéressé à titre privé, peut être pénalement poursuivi pour prise illégale d'intérêt⁵⁸. En effet, ce délit de partialité traditionnellement craint des élus doit conduire ces-derniers à une grande vigilance. Pour être constitué, le délit suppose la réunion de plusieurs conditions. Premièrement, l'auteur des faits doit être dépositaire de l'autorité publique ou chargé d'une mission de service public ou investit d'un mandat électif public. Deuxièmement, la personne mis en cause doit exercer un « contrôle » sur l'activité litigieuse puisqu'elle doit « avoir la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement ». Troisièmement, le texte interdit de « prendre, recevoir, directement ou indirectement, un intérêt quelconque ». La portée extrêmement large de ce texte inclut bien évidemment l'intérêt financier mais aussi matériel ou moral⁵⁹, ainsi le délit est constitué indépendamment d'un enrichissement personnel⁶⁰ et sans

⁵⁷ Article 313 -1 du code pénal

⁵⁸ Article 432 - 12 du code pénal : « Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique [...] de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, a moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement, est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75.000€ d'amende »

⁵⁹ Cass. Crim. 21 juin 2000 n° 99-86.871 ; Arrêt FARRE 5 novembre 1998 ; Conseil d'Etat : arrêt du 27 juillet 2005

⁶⁰ Cour d'Appel de Toulouse 20 juin 2006, n° 05/01389

avoir profité matériellement de la chose détournée. Enfin, il est nécessaire de démontrer que « *l'intention coupable est caractérisée par le seul fait que l'auteur a accompli sciemment l'acte constituant l'élément matériel de la prise illégale d'intérêt* »⁶¹ car ce délit est une infraction intentionnelle.

59. Les autres manquements au devoir de probité de l'agent public. A ce chef d'accusation déjà très lourd, peuvent s'ajouter, entre autres, celui du détournement de fonds publics prévu à l'article 432 -15 du code pénal et celui des atteintes à la liberté d'accès et à l'égalité des candidats dans les marchés publics et les délégations de services public prévu par l'article 432 -14 du même code. Ce dernier délit, pour être constitué, n'a pas besoin que l'on démontre et rapporte la preuve de l'avantage indu.

60. L'agent public, complice de malversations. Ci-dessus sont exposés les risques qu'encourent les personnes publiques en charge d'attribuer une subvention, autrement dit la fraude *a priori*. L'agent public en charge du contrôle des subventions et des associations subventionnées (donc *a posteriori*) peut lui aussi être mis en cause pour complicité⁶² de prise illégale d'intérêt. En effet, l'acte de complicité doit théoriquement être antérieur ou concomitant au fait principal punissable mais « la jurisprudence considère que l'aide ou l'assistance postérieure au délit, mais résultant d'un accord antérieur, constitue un acte de complicité »⁶³. Aussi, l'agent public peut être poursuivi pour complicité d'abus de confiance si un organe de direction de l'association au sein duquel siège un agent public approuve l'utilisation d'une subvention à des fins étrangères à l'objet de l'association⁶⁴ ou aux projets pour lesquelles elle était initialement octroyée. Il convient aussi de ne pas oublier la qualification de recel d'abus de confiance qui peut être recherché contre ces agents publics.

C) Conséquences économiques

61. Une délinquance financière grave... Bien qu'il n'y ait pas de « victime visible »⁶⁵, les agissements ci-dessus opérés sont des infractions graves. En effet, ils portent souvent atteintes à la justice sociale, à l'égalité des chances et à l'équité. L'argent investit pour des abus de confiance ou des prises illégales d'intérêt entre autres, n'est pas utilisé pour d'autres besoins fondamentaux comme la santé ou l'éducation qui manque de plus en plus de financements. En outre, la prise illégale d'intérêt constitue une menace pour la prééminence du droit dans la mesure où les opérations réalisées ne

⁶¹ Cass. Crim. 21 novembre 2001, n° 00-87.532, Bull. crim. n° 243

⁶² Au sens de l'article 121 - 7 du code pénal

⁶³ Cass. Crim. 8 novembre 1972, n° 72-91755, Bull. crim. n° 329

⁶⁴ Cass. Crim. 9 janvier 1980, Bull. crim. n° 14

⁶⁵ Contrairement à un meurtre par exemple où il y a la présence d'un cadavre

sont pas véritablement transparentes. Ces infractions entravent donc le développement économique et se répercutent sur tous les citoyens qui subissent les conséquences néfastes de ces actes (augmentation des impôts...)

62. ... qui continue à exister malgré tout. Bien qu'il existe un certains nombres de problèmes quant aux infractions précédemment citées, elles continuent à se développer. L'abus de confiance, le détournement de fonds public ou autres, sont des infractions « secrètes ». En ce sens, l'abus de confiance est commis par le dirigeant d'association et lui seul. S'il devait y a voir un complice (l'autorité en charge du contrôle), il ne devrait pas être visible et nécessiterait souvent de servir les deux parties : le dirigeant d'association s'enrichi personnellement en détournant la subvention reçue, et la personne qui contrôle l'association bénéficie d'une rétrocession. Il est donc mit en relief, qu'aucun n'a d'intérêt de dévoiler une telle infraction car les deux parties tirent un bénéfice quel qu'il soit (financier, matériel, moral...). Ainsi, peut-on qualifier le délit de prise illégale d'intérêt d'infraction « secrète » avec ses répercussions engendrées sur le point de départ du délai de prescription de l'action publique. Le délit de prise illégale d'intérêt se prescrit à compter du dernier acte administratif accompli par l'agent public par lequel il prend ou reçoit directement ou indirectement un intérêt dans une opération dont il a l'administration ou la surveillance⁶⁶ dans la mesure où il représente une infraction continue.

63. Une délinquance coûteuse. Monsieur Claude GARREC, président de contribuables associés, une association civique, non subventionnée, indépendante des partis et politiquement neutre atteste, en prenant connaissance de la masse considérable de subventions que les ministères verses aux associations⁶⁷, que « réduire de moitié les subventions, c'est réaliser une économie de 15 à 20 milliards d'euros ». Si l'on s'attache aux collectivités territoriales, pour l'année 2009, le conseil général des Bouches du Rhône a attribué 196 917 484, 260 millions d'euros aux associations ce qui représente plus ou moins 11% de son budget total⁶⁸. Sans conteste, les sommes considérables allouées chaque années aux associations et le nombre de bénéficiaires croissant rendent les contrôles difficiles, qui sont pourtant nécessaires.

⁶⁶ Arrêt « Bigard » du 4 octobre 2000

⁶⁷ Voir page 3 paragraphe n° 7

⁶⁸ G. LEVY - <http://www.observatoiredessubventions.com/2009/fraudes-aux-subventions-au-conseil-regional-paca-cela-devait-arriver/>

Conclusion

64. La dérive des associations... . Au vue de l'actualité et de la relative facilitée que procure la forme associative, il semble que la fraude aux subventions se révèle être un moyen « porteur » dans l'obtention d'argent « facile ». D'autres facteurs participent à l'attractivité de cette rémunération frauduleuse, notamment les montants considérables alloués et les contrôles rarement effectués. Le statut associatif offre donc toute une série d'avantages, dont un certain « laxisme » des dirigeants dans leurs modes de fonctionnement et d'administration. D'années en années, se sont développées des techniques toujours plus sophistiquées pour détourner l'argent public.

65. ... et des personnes publiques. Par ailleurs, il apparait que cette délinquance astucieuse est soutenue voire à l'initiative de personnes publiques mal intentionnées. L'agent public peut intervenir à deux moments dans le processus frauduleux. Soit en amont de la procédure, c'est-à-dire que l'agent public, de par ses fonctions, vote ou influence le vote d'une attribution de subvention à une association dans laquelle il est dirigeant, adhérent ou où il porte un certain intérêt et ce, malgré le risque notamment pénal qu'il encourt. Soit l'agent public intervient en aval de la fraude c'est-à-dire au moment du contrôle et dans le cas présent lors du contrôle de l'usage, de la bonne administration de la subvention. Ces personnes publiques sont pénalement responsables et peuvent être accusées de prise illégale d'intérêt entre autres, et plus largement ils sont visés par les infractions intentionnelles au manquement du devoir de probité.

66. Solutions envisageables. Les réponses apportées en terme de contrôle restent visiblement faibles et théoriques pour « *permettre de déjouer les tentations de dérives* »⁶⁹. En effet, ce n'est qu'à partir de la circulaire du 22 décembre 2002 que le gouvernement souhaite « *définir les modalités d'un cadre de gestion [...], permettant à la fois d'harmoniser les conditions d'instruction de demandes de subvention et d'unifier le suivi de leur gestion* ». Ainsi, il parait utopique de vouloir mener une réelle « lutte » contre de tels faits sans multiplier les actions et les contrôles proportionnellement à l'accroissement du phénomène associatif français, dont les fondements ont été initiés en 1901 mais désormais obsolètes, du fait d'une lourdeur administrative (contrôle politique, juridictionnel, administratif, voir supra p. 19). Si l'on examine le secteur associatif d'un de nos « voisins », l'Angleterre, qu'un seul type de contrôle y est pratiqué, et peut être l'un des plus important : le contrôle démocratique. La « Charity

⁶⁹ E. LEGO, *Le détournement du statut associatif à des fins criminelles*, Faculté d'Economie Appliquée & Faculté de Droit, Centre d'Etudes des Techniques Financières et d'Ingénierie, Mémoire, Octobre 2009, page 89

Commission » œuvre avec les mêmes moyens humains et financiers que la Cour des comptes et à le pouvoir de « radier » de la vie associative et à vie, tous coupables en cas d'anomalies. A l'image d'une éthique forte, la Charity Commission est toujours dirigée et présidée par un homme politique de l'opposition.

67. Pour aller plus loin. Cet article permet de souligner le manque de volonté de la France de lutter concrètement contre une forme de délinquance en cols blancs. Parallèlement, l'élaboration de la forme associative, aussi vieille soit-elle, n'a jamais fait l'objet d'une adaptation à la société actuelle. Ainsi, face à l'obsolescence de la structure de 1901, et au coût élevé des fraudes affectant directement le budget de l'État, il faudrait envisager, sur des bases déjà acquises, la mise en place de moyens nouveaux et innovants, notamment sur le volet du contrôle, pour essayer de contrer le phénomène plutôt que de le « repousser » avec des solutions éphémères.

Bibliographie

1. Ouvrages

- CHANAL (P), *Justice, don et association, la délicate essence de la démocratie*, éditions la découverte, 2001
- Code Général des Collectivités Territoriales,
- Code Monétaire et Financier, édition Dalloz 2013
- Code Pénal 110^e édition, édition Dalloz 2013
- DELMAS -MARTY (M), *Criminalité économique et atteinte à la dignité de la personne*, Tome IV, 2001
- Dictionnaire Robert.
- DOUCIN (M), *Actes de la XXXV e Conférence internationale de la Table ronde des Archives*, pages 139 à 144, 2002
- PONS (N), *Cols blancs et mains sales*, Odile Jacob, 2006

2. Rapports et textes nationaux

- Circulaire du 24 décembre 2002 relative aux subventions de l'Etat aux associations
- Circulaire du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations : conventions d'objectifs et simplification des démarches relatives aux procédures d'agrément
- Décret n° 2011 - 495 du 6 juin 2001
- Mémento Francis LEBVRE du 4 mars 2003
- « Pour un partenariat renouvelé entre l'Etat et les associations », Rapport Langlais, juin 2008
- Rapport Service Central de Prévention de la Corruption, 2002
- Rapport Service Central de Prévention de la Corruption, 2011
- Ordonnance n° 58 - 896 du 23 septembre 1958 relative à des dispositions générales d'ordre financier

3. Etudes

- AVELINE (A) & DOUCE (S), « Les relations entre collectivités locales et associations », *La gazette Santé-Social*, juillet 2009
- DRAGOTTO (J), « Aspects juridiques et comptables du détournement de l'objet associatif », *Faculté d'Economie Appliquée & Faculté de Droit, Centre d'Etudes des Techniques Financières et d'Ingénierie*, Octobre 2006
- FABRE (P), « Le contrôle des associations par les mairies françaises : une étude exploratoire », *Laboratoire Orléanais de Gestion, Institut d'Administration des Entreprises - Faculté de Droit d'Economie et de Gestion*, document de recherche n° 2003-02, 2003
- LEGO (E), « Le détournement du statut associatif à des fins criminelles », *Faculté d'Economie Appliquée & Faculté de Droit, Centre d'Etudes des Techniques Financières et d'Ingénierie*, Octobre 2009
- OCCHIONORELLI (L) & BRASSEUR (A), « Les subventions pour les associations », *Sciences po, Université de Technologie Compiègne*, juin 2002
- TOUBOUL (C), « L'Etat et les associations : avantages, exigences et risques d'une collaboration », *Direction des Affaires Juridiques, Le courrier juridique des finances et de l'industrie*, n° 38, mars et avril 2006

4. Articles

4.1 Articles de revue

- DE ROY (D), « Associations et subventions : la quadrature du cercle ? », *Pyramides*, 2002
- LEVY (G), « Fraudes aux subventions au conseil régional Paca : cela devait arriver », *Observatoires des subventions*, 12 février 2009
- Mensuel : les dossiers du contribuable, « Associations », N° 11, février 2013
- PHILIPPOT (R), « Remboursement de trop perçu de subvention et droits de la défense », *Blog de Remy Philippot*, 28 février 2013
- RAIMON (N), « Le contrôle des Associations subventionnées », *Lettre aux Associations*, n° 21, juillet 2003

4.2 Articles de presse

- COIGNARD (S), « Peut-on leur faire confiance ? », Le point, 18 Août 2005
modifié le 17 janvier 2007
- HERBET (M), « La fraude aux subventions européennes se porte bien », le figaro, 16 juillet 2010
- ROGER (P), « Le Conseil d'Etat ferme le yeux sur le détournement de subventions ministérielles par Nicolas Sarkozy », le monde, 12 avril 2013

5. Sources Internet

www.lexinter.net

www.legifrance.gouv.fr

www.dalloz.fr

www.cairn.fr

www.observatoiredessubventions.com

<http://saintmauranticor.over-blog.com/article-attribution-des-subventions-aux-associations-rappel-des-fondamentaux-111652415.html>

http://perso.numericable.fr/assoc1901/ressources/ressources_1.htm

http://www.ddjs-tarn-garonne.jeunesse-sports.gouv.fr/asso/Formalit%E9/Les_subventions.htm

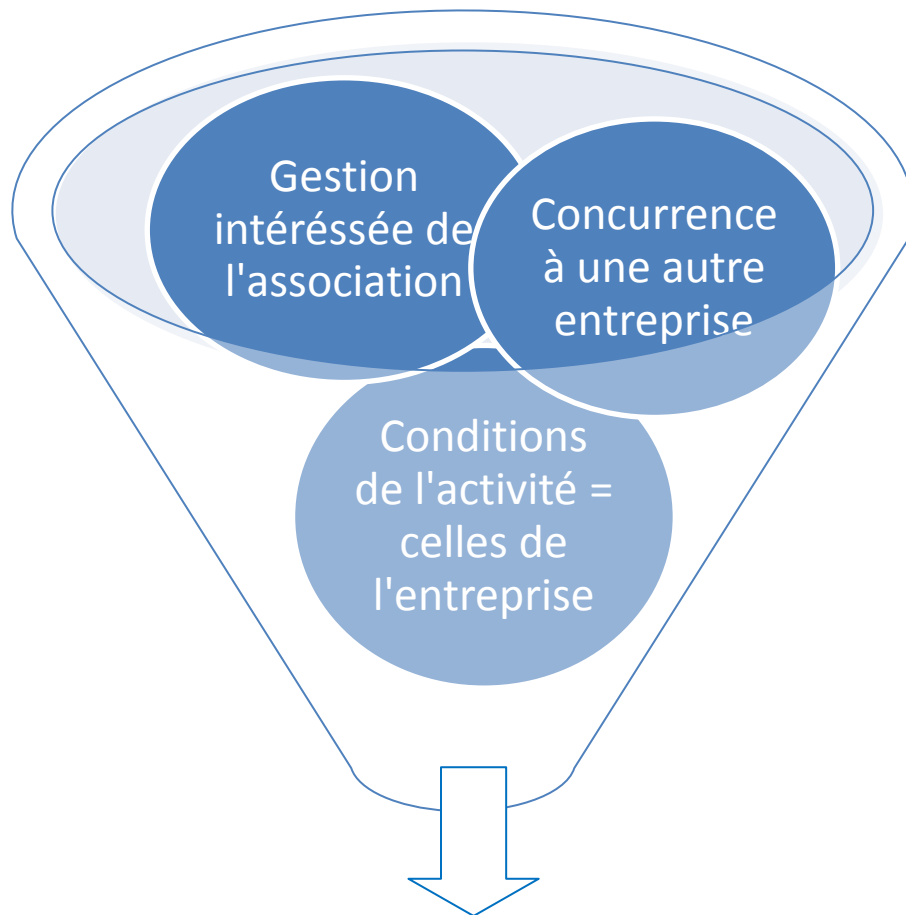
<http://www.occe06.com/>

Table des annexes

Annexe 1 : Schéma récapitulatif pour assujettir ou pas une association aux impôts commerciaux..... 32

Annexe 2 : Exemple de fraude au sein de la Caisse d'Épargne Provence Alpes Corse .. 33

**Annexe 1 : Schéma récapitulatif pour assujettir ou pas une association
aux impôts commerciaux**



L'association est imposable comme une
entreprise commerciale

Source : Auteur

Annexe 2 : Exemple de fraude au sein de la Caisse d'Épargne Provence Alpes Corse

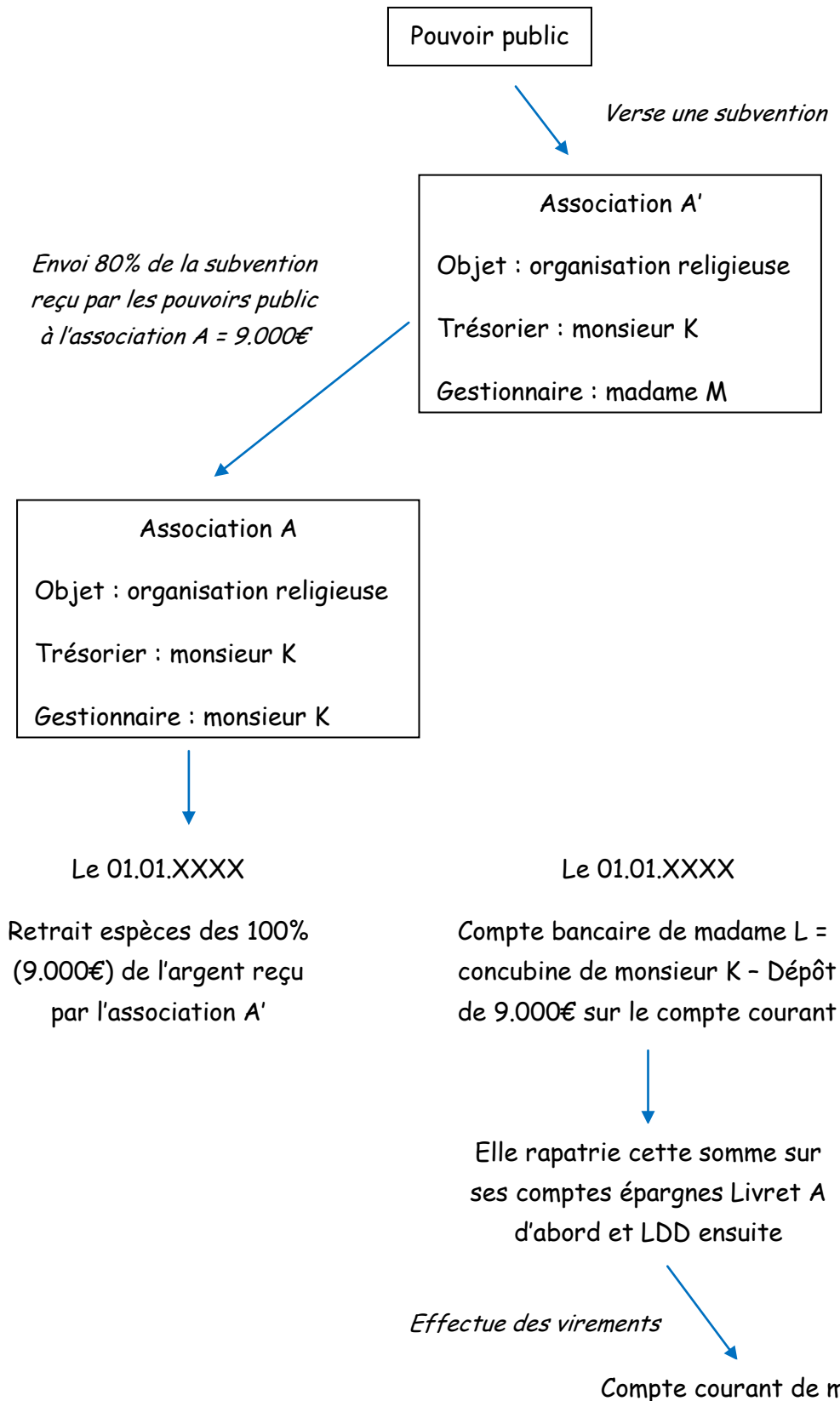


Table des matières

Introduction	1
Chapitre 1 : De l'approche conceptuelle de l'association à ses typologies de fraudes en matière de subventions.	5
Section 1 _ L'association : une structure propre à certaines malversations	5
A) Un encadrement juridique opaque.....	5
B) L'autonomie des dirigeants comme facteur d'abus.....	6
C) La fiscalité quasi-inexistante des associations	8
Section 2 _ La fraude grandissante aux subventions	9
A) La fraude <i>a priori</i>	9
B) La fraude <i>a posteriori</i>	11
C) L'implication des agents publics.....	13
Chapitre 2 : Le contrôle des associations subventionnées, une relative inertie juridique	15
Section 1 _ Un encadrement théorique législatif dispersé.....	15
A) Le contrôle à l'examen de la demande de subvention	15
B) Le contrôle de l'usage des subventions.....	16
C) Les acteurs des contrôles	19
Section 2 _ La réalité politique, pénale et économique.....	20
A) Les limites des contrôles	20
B) Le risque pénal.....	22
C) Conséquences économiques.....	24
Conclusion	26
Bibliographie	28
Table des annexes	31