

Rapport d'inspection relatif à la subvention versée en 2021 à l'USEPPM dans le cadre du fonds « Marianne »

INSPECTION GENERALE
DE L'ADMINISTRATION
N° 23034-R



- Mai 2023 -

Rapport d'inspection relatif à la subvention versée en 2021 à l'USEPPM dans le cadre du fonds « Marianne »

Établi par

Cyrille MAILLET
Inspecteur général
de l'administration en service
extraordinaire

Adrien SPERRY
Inspecteur
de l'administration

- Mai 2023 -

SYNTHESE

Par lettre de mission du 29 avril 2023, la secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'intérieur, chargée de la citoyenneté, a mandaté le chef de l'inspection générale de l'administration (IGA) d'une mission d'inspection relative à une subvention accordée en 2021 à l'association *Union des Sociétés d'Education Physique et de Préparation Militaire* (USEPPM), dans le cadre du dispositif appelé « Fonds Marianne ». Il était demandé, en particulier, d'analyser le processus d'attribution de la subvention à l'association USEPPM, de déterminer si l'utilisation faite de cette subvention par l'USEPPM était bien conforme aux objectifs fixés dans la convention attributive notifiée le 16 juillet 2021, et d'établir si les services du secrétariat général du comité interministériel de la prévention de la délinquance et de la radicalisation (SG-CIPDR) avaient accompli les diligences nécessaires au suivi de la bonne exécution des actions financées.

Le fonds « Marianne », pour mémoire, est un fléchage du fonds d'intervention pour la prévention de la délinquance (FIPD), il n'en est pas un abondement. Pour bénéficier de ce fonds, dont l'enveloppe annoncée s'établissait à 2,5 M€, les associations intéressées devaient répondre à un appel à projets destiné à sélectionner des initiatives de promotion des valeurs de la République et de critique des discours séparatistes. Une telle démarche d'appel à projets était alors inédite pour le secrétariat général du CIPDR.

Le contexte de cette mission est particulier. Le 29 mars 2023, à la demande de la secrétaire d'Etat, le secrétaire général du CIPDR a informé, au titre de l'article 40 du code de procédure pénale, la procureure de la République près le tribunal judiciaire de Paris, de faits susceptibles de revêtir un caractère pénal, dans le cadre de l'utilisation de la subvention versée à l'USEPPM au titre du fonds « Marianne ». Le 4 mai 2023, le parquet national financier a ouvert une information judiciaire sur la gestion du fonds « Marianne », portant notamment sur des soupçons de détournement de fonds publics, d'abus de confiance et de prise illégale d'intérêts. Le 10 mai 2023, le Sénat a conféré, pour une durée de trois mois, les prérogatives d'une commission d'enquête à la commission des finances, pour engager une mission d'information sur la création du fonds, la sélection des projets subventionnés, le contrôle de leur exécution et les résultats obtenus au regard des objectifs de l'appel à projets. Les auditions publiques devant la commission des finances du Sénat ont débuté le 16 mai 2023. Les conclusions de la commission sont attendues pour juillet 2023.

Les investigations de la mission de l'IGA se sont, pour leur part, portées sur le déroulement de la procédure d'engagement du fonds « Marianne », l'utilisation faite de la subvention par l'USEPPM et l'action dans ce cadre du secrétaire général du CIPDR et de ses services. La ministre déléguée à la citoyenneté au moment des faits a par ailleurs accepté, sous 24 heures, que la mission accède aux archives de son cabinet. Par une saisine complémentaire de la secrétaire d'Etat, datée du 12 avril 2023, le périmètre de la mission a été élargi à l'ensemble des bénéficiaires de l'appel à projets. Le rapport relatif à cette mission complémentaire sera remis à la fin du mois de juin 2023.

L'enquête aboutit à un ensemble de conclusions, en se limitant à trois recommandations.

L'appel à projets n'a été ni transparent, ni équitable. S'agissant en particulier de l'USEPPM, le dossier de candidature de l'association a été transmis, pour être initialement financé dans un autre cadre, 10 jours avant l'appel à projets. L'USEPPM n'était pas éligible au bénéfice d'un financement, tant du fait de son objet que des manquements dans ses obligations déclaratives, relevés par la mission. La vraisemblance des cofinancements annoncés pour le projet n'a par ailleurs pas été vérifiée.

L'utilisation faite de la subvention reçue par l'USEPPM n'a pas été conforme aux objectifs fixés dans la convention du 16 juillet 2021. Le volume et la qualité des publications sur les réseaux sociaux et internet sont inférieurs à la production prévue. Une partie de la subvention n'a pas été dépensée conformément à la convention. Les obligations administratives de l'USEPPM en matière de

justification des dépenses, nécessaires au suivi par le secrétariat général du CIPDR des actions financées, n'ont pour l'essentiel pas été respectées, ou alors tardivement.

Le secrétariat général du CIPDR n'a pas accompli les diligences nécessaires au bon suivi de l'exécution de la subvention versée à l'USEPPM. Ce manquement est, pour partie, imputable à l'association, qui n'a pas transmis dans les délais la documentation exigée par la convention. Il procède également de défaillances dans l'organisation du service, d'un défaut de vigilance et d'un traitement privilégié réservé à cette association. La mission n'a cependant pas traité, sauf pour en faire le constat, des difficultés structurelles de ce service, puisqu'une autre mission de l'IGA a été engagée antérieurement, sans lien avec le fonds « Marianne », sur l'organisation du secrétariat général du CIPDR.

La mission préconise dans ce cadre que le secrétariat général du CIPDR demande à l'USEPPM le remboursement de près de la moitié de la subvention versée. Elle invite également à ce qu'il soit pris acte des manquements aux obligations statutaires relevés. Elle a enfin l'intention de compléter, au titre de l'article 40 du code de procédure pénale, l'information de madame la procureure de la République près le tribunal judiciaire de Paris.

Les annexes du rapport ont été disjointes. Elles ne sont pas communicables, aux termes des dispositions de l'article L.331-5 du code des relations entre le public et l'administration, en tant qu'elles pourraient porter atteinte à la sécurité des personnes et au déroulement des procédures judiciaires engagées.

Liste des recommandations par ordre d'apparition dans le rapport

Recommandation n°1 :	Emettre un titre exécutoire en vue d'obtenir la répétition de la somme de 127 476 €.....	27
Recommandation n°2 :	Prendre acte des manquements aux obligations statutaires relevés par la mission.....	31
Recommandation n°3 :	Compléter, au titre de l'article 40 du code de procédure pénale, l'information du procureur de la République.....	33

SOMMAIRE

Synthèse	5
Liste des recommandations par ordre d'apparition dans le rapport	7
Introduction.....	12
1 Le cadre de l'appel à projets « Marianne ».....	14
1.1 Le contexte	14
1.2 Le déroulé de l'appel à projets	14
1.2.1 <i>Les règles de l'appel à projets précisées dans la publication en ligne du secrétariat général du CIPDR du 20 avril 2021.....</i>	<i>14</i>
1.2.2 <i>Le comité de sélection.....</i>	<i>15</i>
1.3 Les lauréats.....	16
2 Le processus d'attribution de la subvention à l'USEPPM	17
2.1 Une réorientation de la demande de subvention, du FIPD « courant » vers l'appel à projets Marianne	17
2.1.1 <i>L'inscription de la demande de subvention de l'USEPPM au comité de programmation du FIPD, à la suite d'échanges entre le cabinet, le secrétaire général du CIPDR et l'un des porteurs du projet.....</i>	<i>17</i>
2.1.2 <i>La demande de subvention de l'USEPPM redirigée vers l'appel à projets « Marianne ».....</i>	<i>18</i>
2.1.3 <i>La sélection du projet i-Laïc et la notification de la décision</i>	<i>19</i>
2.2 L'absence de vérification ex-ante sur la gouvernance l'USEPPM	19
2.3 Un dossier pour partie modifié en aval du comité de sélection	20
3 L'utilisation de la subvention par l'USEPPM.....	21
3.1 La convention d'attribution et l'avenant non signé	21
3.1.1 <i>Les stipulations de la convention d'attribution.....</i>	<i>21</i>
3.1.2 <i>L'avenant non signé.....</i>	<i>21</i>
3.2 Les principales dépenses rapportées	22
3.2.1 <i>Les différents postes de dépenses</i>	<i>22</i>
3.2.2 <i>Les rémunérations.....</i>	<i>22</i>
3.3 La production de l'association.....	23
3.3.1 <i>La production publiée de l'USEPPM.....</i>	<i>23</i>
3.3.2 <i>La production non publiée de l'USEPPM.....</i>	<i>24</i>
3.4 L'activité des deux porteurs de projet	25
3.5 Les dépenses non imputables au projet	25
3.6 Les versements surnuméraires au bénéfice des deux porteurs de projet	27

4	En amont, une erreur d'appréciation dans la ventilation des ressources et l'évaluation des risques, en aval, un suivi insuffisant par le secrétariat général du CIPDR de l'exécution de la subvention	28
4.1	Une erreur d'appréciation dans la ventilation des ressources et la prise en compte des alertes	28
4.2	Des risques, propres à la démarche d'appel à projets, mal évalués.....	28
4.3	Un suivi insuffisant par le secrétariat général CIPDR de l'exécution de la subvention	29
4.3.1	<i>Une réunion de suivi fin 2021, qui n'a donné lieu à aucune alerte.....</i>	<i>29</i>
4.3.2	<i>Les relances de l'administration pour obtenir la documentation exigible par la convention, qui se sont heurtées au silence de l'USEPPM.....</i>	<i>29</i>
4.3.3	<i>Les alertes communiquées au secrétaire général du CIPDR.....</i>	<i>30</i>
4.3.4	<i>Les diligences du secrétariat général à compter de février 2023</i>	<i>30</i>
5	Les agissements dans ce cadre de l'USEPPM, susceptibles de revêtir un caractère pénal	32
5.1	Complément d'information au procureur de la République, au titre de l'article 40 du code de procédure pénale	32
5.2	Signalements à l'administration fiscale et à l'ordre régional des experts-comptables.....	33

INTRODUCTION

Par lettre de mission du 29 avril 2023, la secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'intérieur, chargée de la citoyenneté, a mandaté le chef de l'inspection générale de l'administration (IGA) d'une mission d'inspection relative à une subvention accordée en 2021 à l'association *Union des Sociétés d'Education Physique et de Préparation Militaire* (USEPMM), dans le cadre du dispositif appelé « Fonds Marianne ». Il était demandé, en particulier, d'analyser le processus d'attribution de la subvention à l'association USEPPM, de déterminer si l'utilisation faite de cette subvention par l'USEPPM était bien conforme aux objectifs fixés dans la convention attributive notifiée le 16 juillet 2021, et d'établir si les services du secrétariat général CIPDR avaient accompli les diligences nécessaires au suivi de la bonne exécution des actions financées.

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

La mission a auditionné environ quarante personnes, fonctionnaires, anciens membres du cabinet, acteurs associatifs concernés. Elle s'est attachée à reconstituer le déroulement de l'appel à projets « Marianne », à évaluer les réalisations de l'USEPMM et à comprendre l'action du secrétaire général du CIPDR et de ses services. Ce dernier a été auditionné à trois reprises. Il a pu librement s'expliquer sur l'ensemble des faits établis par l'enquête.

Le résultat des investigations est consigné dans le présent rapport, qui aborde le cadre de l'appel à projets « Marianne » (I), le processus d'attribution de la subvention à l'USEPPM (II), l'utilisation de la subvention par l'USEPPM (III), le suivi par le secrétariat général de l'exécution de la convention (IV) et les agissements dans ce cadre de l'USEPPM, susceptibles de revêtir un caractère pénal (V).

PREAMBULE METHODOLOGIQUE

La mission a rencontré tout au long de ses investigations des difficultés, pour partie liées à l'ancienneté des faits, qui datent de plus de deux ans. La méthode de travail s'est dans ce cadre fondée sur le recueil de multiples témoignages et l'analyse croisée des documents de travail, des preuves de transmission et des rares documents datés et signés.

La première difficulté a résidé dans la récupération des archives et donc la documentation des faits. A l'exception des actes attributifs des subventions, aucun document signé d'une autorité n'a été donné à la mission. Le processus de création du fonds « Marianne » ne fait l'objet d'aucun document, notamment relatif au fléchage du FIPD, qui s'est donc effectué sans formalisme, ni base textuelle. Le secrétaire général du CIPDR a confirmé à la mission qu'il n'existait ni note de cadrage, ni compte rendu de réunion, ni décision formelle. La mission a ainsi dû travailler sur des documents « techniques », en format modifiable, sans datations précises, présentés comme les documents de gestion ou de décision sur l'appel à projets.

Par ailleurs, le manque de réactivité de l'administration concernée a ralenti la dynamique de l'enquête. La mission a dû insister à plusieurs reprises pour avoir l'ensemble des documents, qui ont *in fine* été communiqués entre deux et quatre semaines après le début de l'inspection. La mission ne considère pas pour autant que ces délais procèdent d'un défaut de loyauté. Ils révèlent davantage la désorganisation structurelle de ce service, à plus forte raison lorsqu'il est exposé à une forte pression médiatique, parlementaire, judiciaire et administrative.

Les témoignages recueillis ont souvent été évanescents. Les personnes auditionnées se sont parfois montrées très précises sur des sujets accessoires, en objectant un oubli s'agissant des informations déterminantes. Concernant leur documentation personnelle, à l'exception de copies d'écran de téléphone portable fournies à leur initiative (partie de conversations sur WhatsApp, Signal ou Telegram), aucune note personnelle et peu de traces d'agenda ont pu être donnés.

S'agissant de l'USEPPM, un conflit est en cours sur la gouvernance de l'association, qui fait l'objet d'une procédure judiciaire. Dans ce contexte, l'expert-comptable de l'association a refusé de transmettre à la mission les éléments financiers et comptables, qu'elle lui demandait au titre des dispositions de l'article 43 de la loi n° 96-314 du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier. Ce refus a persisté, bien que l'ancienne comme la nouvelle gouvernance aient délié l'expert-comptable de son secret professionnel les concernant. Elle a donc dû se contenter de travailler sur la copie de relevés bancaires, transmis par la nouvelle gouvernance de l'association.

Enfin, la mission relève le défaut de coopération loyale du principal porteur du projet de l'USEPPM. Après avoir accepté une audition le 25 avril 2023, il n'a pas signé le procès-verbal de cet échange, n'a pas transmis les documents complémentaires qui lui avaient été demandés à cette occasion et n'a pas répondu à la sollicitation de la mission concernant un second entretien, malgré les multiples demandes qui lui ont été adressées, tant par mail que par téléphone.

1 LE CADRE DE L'APPEL A PROJETS « MARIANNE »

1.1 Le contexte

Le 2 octobre 2020, un projet de loi pour « renforcer la laïcité et consolider les principes républicains »¹ est annoncé par le président de la République, aux Mureaux. Le 7 octobre 2020, le professeur d'histoire, Samuel PATY, est assassiné à Conflans-Sainte-Honorine, à la suite d'une campagne d'incitation à la haine et à la violence sur les réseaux sociaux. Dans ce contexte, la mise en place d'une unité de contre-discours républicain (UCDR) est décidée en conseil de défense et de sécurité nationale. Cette unité est rattachée au secrétariat général du CIPDR et placée sous l'autorité du secrétaire général. Le dispositif de contre-discours prend dès lors deux formes : interne, par le recrutement de personnels spécifiquement dédiés à la production de publication sur les réseaux ; externe, dit « sociétal », par le soutien d'acteurs de la société civile dans leurs initiatives de promotion des valeurs de la République et de critique des discours séparatistes. L'idée d'un appel à projets émerge ainsi autour de février 2021, afin d'appuyer le volet externe de ce contre-discours².

Le 22 mars 2021, le conseil municipal de Strasbourg vote une délibération en faveur du versement d'une subvention de 2,5 M€ pour un projet de construction d'une mosquée, porté par la confédération islamique *Millî Görüs* (CIMG) Est. Le 16 avril 2021, dans une lettre ouverte à ses administrés, la maire de Strasbourg annonce que les porteurs de projet ont retiré leur demande de subvention. L'écho médiatique suscité par cette subvention aurait, selon les informations recueillies par l'inspection, conforté et accéléré la décision ministérielle d'engager un appel à projets. Le 20 avril 2021, la ministre déléguée auprès du ministre de l'intérieur, chargée de la citoyenneté, annonce publiquement le lancement d'un fonds « Marianne », doté de 2,5 M€, « *qui vise à financer des personnes et des associations qui vont porter des discours pour promouvoir les valeurs de la République, et pour lutter contre les discours séparatistes, notamment sur les réseaux sociaux et sur les plateformes en ligne* ».

Un communiqué de presse est diffusé à la suite de l'annonce. L'appel à projets est publié le même jour, le 20 avril 2021, sur le site internet du secrétariat général du CIPDR et relayé sur *twitter*. La publication précise les critères, les délais et le processus de sélection de l'appel à projets. Si la décision de lancer le fonds « Marianne » relève de l'autorité ministérielle, ses modalités de mise en œuvre auraient fait l'objet d'échanges, en amont de l'annonce officielle, entre le cabinet de la ministre déléguée et le secrétaire général du CIPDR³.

1.2 Le déroulé de l'appel à projets

1.2.1 Les règles de l'appel à projets précisées dans la publication en ligne du secrétariat général du CIPDR du 20 avril 2021

Les délais de soumission à l'appel à projets sont réduits. Ils courent du 20 avril au 10 mai 2021. Le comité de sélection doit se réunir entre le 11 mai et le 31 mai 2021. Il est prévu que les lauréats soient notifiés à compter du 1^{er} juin⁴.

¹ Devenue loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République.

² Le CIPDR finance usuellement les actions qui rentrent dans son champ de compétence par des subventions décidées dans le cadre d'une programmation annuelle. C'est pour mobiliser plus fortement les acteurs de la société civile et faire émerger des initiatives nouvelles que l'idée d'un appel à projets est née.

³ Ce dernier a par ailleurs indiqué à la mission qu'il avait été informé du lancement de l'appel à projets par l'un des porteurs de projet de l'USEPPM, au téléphone, à la suite d'un entretien que ce dernier aurait eu avec la ministre. L'inspection n'est pas en mesure de corroborer cette information, qui n'est rapportée que par le seul secrétaire général.

⁴ La mission relève que le calendrier initialement proposé par le secrétariat général du CIPDR s'inscrivait dans une temporalité moins contrainte, du 1^{er} mai au 30 juillet 2021 pour l'ensemble de la démarche ; le cabinet de la ministre déléguée a souhaité des délais plus réduits.

Le fonds « Marianne » a dans ce cadre « *pour but de soutenir des actions en ligne, à portée nationale, destinées aux jeunes de 12 à 25 ans exposés aux idéologies séparatistes [...]* ». Deux objectifs en particulier sont affichés :

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

Cinq critères de sélection sont également déclinés :

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

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

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

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

1.2.2 Le comité de sélection

La mission n'a retrouvé aucun document daté et signé attestant de la date et de la composition précises du comité de sélection. Les témoignages recueillis convergent sur la date du 21 mai 2021. Ils divergent en revanche sur la composition de l'assistance. L'inspection peut néanmoins, sur le fondement des informations qu'elle a consolidées, soutenir que la réunion était présidée par le directeur de cabinet de la ministre déléguée. Y ont également participé, *a minima*, le conseiller spécial et un conseiller technique de la ministre déléguée, le secrétaire général du CIPDR, le chef adjoint de l'UCDR et l'agent chargé de l'instruction des dossiers.

Le comité se serait tenu dans le salon Érignac de l'Hôtel de Beauvau. La réunion aurait duré entre quarante-cinq minutes et une heure trente. Elle devait être suivie d'une conférence de presse, finalement annulée. La ministre déléguée, qui était annoncée comme devant présider la séance, n'y a pas participé. L'ensemble des témoignages recueillis indique au demeurant que la ministre déléguée s'est effacée du processus, une fois passé le lancement officiel de l'appel à projets, le 20 avril 2021.

Le comité de sélection aurait passé en revue 22 dossiers, sur les 71 ou 73 dossiers reçus par le secrétariat général du CIPDR. Une double pré-sélection se serait opérée en amont :

- 44 ou 47 dossiers auraient d'abord été identifiés par l'agent en charge de l'instruction comme correspondant aux deux critères cardinaux du fonds « Marianne » : action en ligne d'une part et portée nationale d'autre part ;

- 22 dossiers auraient ensuite été retenus, dans le cadre d'une réunion bilatérale entre le secrétaire général du CIPDR et l'agent instructeur⁵, pour être présentés en comité de sélection ; sur ces 22 dossiers, 15 étaient présentés comme ne soulevant aucune difficulté, dont le projet i-Laïc porté par l'USEPPM, et 7 proposés à la discussion.

La note préparatoire au comité de sélection, non signée, récupérée par l'inspection en format modifiable, datée du 20 mai 2021, rend compte de ces 15 projets présélectionnés et des 7 mis en réserve pour discussion, précisant les actions envisagées et les subventions demandées par chaque acteur. La réunion, qui fut consensuelle aux dires des participants identifiés, aurait ainsi principalement consisté à valider les propositions du secrétariat général du CIPDR.

1.3 Les lauréats

Le périmètre précis des lauréats entériné au comité de sélection soulève des interrogations, que la mission traitera dans le cadre de son rapport complémentaire attendu fin juin. La difficulté tient à ce qu'une partie des lauréats avaient déjà vu leurs demandes de subvention validées dans le cadre du comité de programmation « usuel » du FIPD, tenu le 13 avril 2021. Des acteurs dont la subvention avait été actée antérieurement, sous une autre comitologie, auraient donc été réintégrés parmi les candidats du fonds « Marianne », puis retenus. Le résultat de l'appel à projets fut donc, de ce simple fait, biaisé.

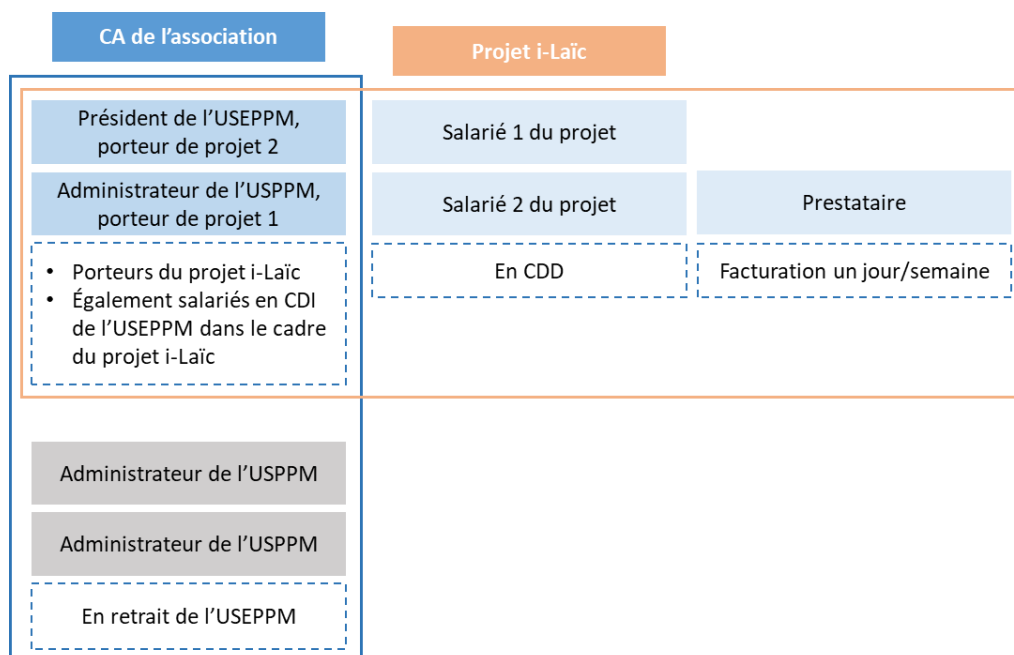
Les lauréats sont pour moitié de « nouveaux entrants », qui n'avaient jusqu'alors jamais été financés par le secrétariat général du CIPDR. Le choix a été fait, à la demande du secrétaire général du CIPDR, de préserver l'anonymat des lauréats, pour des raisons de sécurité d'une part et pour occulter le soutien de l'Etat d'autre part, de nature, selon les avis convergents recueillis par la mission, à « démonétiser » leurs actions de contre-discours.

L'inspection n'a pu que relever, par ailleurs, le décalage entre les délais extrêmement resserrés de l'appel à projets et l'élongation temporelle de la conclusion des conventions d'attribution, signées entre juillet et octobre 2021.

⁵ Il a été fait état d'une réunion élargie à quelques agents du CIPDR ; la mission a retrouvé trace d'une instruction du secrétaire général en ce sens ; mais aucun des destinataires de cette instruction a indiqué avoir participé à une telle réunion.

2 LE PROCESSUS D'ATTRIBUTION DE LA SUBVENTION A L'USEPPM

Figure n° 1 : schéma des acteurs de l'USEPPM et du projet i-Laïc



Source : mission

2.1 Une réorientation de la demande de subvention, du FIPD « courant » vers l'appel à projets Marianne

2.1.1 L'inscription de la demande de subvention de l'USEPPM au comité de programmation du FIPD, à la suite d'échanges entre le cabinet, le secrétaire général du CIPDR et l'un des porteurs du projet

La demande de subvention de l'USEPPM s'est d'abord inscrite dans le cadre de la programmation du FIPD, avant l'annonce du fonds « Marianne », dans l'objectif, défini dès la fin de l'année 2020 (cf. partie 1.1 supra), de soutenir les actions de contre-discours portées par la société civile.

Dans ce contexte, l'un des membres de l'association USEPPM aurait été reçu plusieurs fois par des membres du cabinet de la ministre, en sa qualité de spécialiste reconnu des questions liées à l'islam politique, actif sur internet. L'inspection n'est pas en mesure de préciser le nombre exact de ces réunions. Il y en a toutefois eu au minimum deux :

- une à l'invitation du conseiller spécial de la ministre déléguée, en présence d'au moins un autre conseiller de la ministre et du secrétaire général du CIPDR ;
- une deuxième avec le directeur de cabinet de la ministre déléguée, en représentation de la ministre déléguée, le 22 avril 2021, soit après le lancement du fonds « Marianne », avec les deux porteurs de projet de l'USEPPM et en présence d'au moins un autre conseiller de la ministre déléguée et du secrétaire général du CIPDR.

Selon le principal intéressé néanmoins, il y aurait eu 6 rencontres avec le cabinet, et mars et en avril, dont deux réunions en présence du secrétaire général du CIPDR et une avec le directeur de cabinet de la ministre déléguée. A deux reprises, la ministre déléguée serait venue saluer l'invité à la fin des réunions, qui se tenaient dans une salle attenante à son bureau, et aurait eu avec lui des échanges rapides.

L'inspection relève en tout état de cause qu'un courriel d'un membre du cabinet de la ministre déléguée, du 7 avril 2021, confirme à l'un des porteurs du projet de l'USEPPM l'intérêt porté à son initiative de contre-discours, l'encourageant à soumettre un dossier de demande de subvention dans le cadre de la programmation du FIPD. Un premier dossier de demande de subvention, d'un montant de 635 000€ pour le financement d'un projet intitulé « i-Laïc République », a dans ce cadre été transmis, le 9 avril 2021, à l'adresse nominative du secrétaire général du CIPDR, pour être proposé au comité de programmation du FIPD le 13 avril 2021. Le secrétaire général a accusé bonne réception du dossier, indiquant qu'il allait être « *étudié attentivement* » (cf. annexe 6-2).

Le 9 avril 2021, à la suite d'une instruction du secrétariat général du CIPDR à l'un de ses agents d'étudier le dossier dans la perspective du comité de programmation du 13 avril 2021, le secrétaire général adjoint du CIPDR, chef du pôle administratif et financier, émet, par courriel daté du même jour, des réserves substantielles à l'endroit du dossier proposé. Il indique que pour une association inconnue du CIPDR, le montant demandé est « *hors de proportion avec [les] crédits [du FIPD] et un soutien raisonnable* ». Il est en outre noté que la subvention « *constituerait sa seule ressource et ferait naître un excédent d'exploitation [...], ce qui n'est pas acceptable* » (cf. annexe 6-2).

Il n'y a pas de relevé de décisions formel du comité de programmation du 13 avril 2021. Un tableau Excel, retraçant les projets et les demandes de financement a servi de support à la réunion et de document de suivi des échanges. Le tableur⁶ indique, s'agissant du projet de l'USEPPM, que l'avis du secrétariat général du CIPDR est favorable. Le montant arbitré, sur la demande initiale de 635 000 €, est réduit à 300 000 €. Il y est par ailleurs relevé que le cabinet demande au secrétariat général du CIPDR « *d'affiner* » le dossier avec le porteur du projet, et d'y adjoindre des indicateurs de résultats.

2.1.2 La demande de subvention de l'USEPPM redirigée vers l'appel à projets « Marianne ».

Le 22 avril 2021, les porteurs de projet de l'USEPPM sont reçus par le directeur de cabinet, en représentation de la ministre déléguée. Une note d'entretien⁷ à l'attention de la ministre déléguée, sous couvert du directeur de cabinet, datée du 21 avril 2021 et établie par l'un de ses conseillers, invite la ministre, en éléments de langage, « *à évoquer le projet de contre-discours républicain que nous lui avons demandé de nous soumettre qui vise à riposter à la propagande séparatiste en ligne, en cible avec l'objectif du Fonds Marianne de 2,5M€ que vous avez annoncé* ».

Il y est par ailleurs indiqué qu'« *à la suite de [la] demande [du cabinet], [le porteur de projet] a passé au SG-CIPDR une demande de subvention pour un projet de contre-discours républicain, notamment sur internet et les réseaux sociaux* ». Un nota bene signale également que l'intéressé, « *pour ne pas apparaître comme le porteur de ce projet, le fait porter par une association, dont il va démissionner du CA, l'Union des Sociétés d'Éducation physique et de Préparation militaire (USEPPM), fondée en 1885 et reconnue d'utilité publique, qui accueille désormais la vie associative et culturelle du quartier du 1^{er} arrondissement de Paris où elle est implantée. [Le porteurs de projet] propose d'y créer un département spécifique en charge des actions de contre-discours-sociétal.* »

La fin de la note précise le montant de la demande de subvention, en soulignant littéralement l'absence de cofinancement : « *600 000€ en année pleine et 300 000€ pour la fin 2021, sans co-financement. L'absence de co-financement, si elle n'est pas bloquante juridiquement, fragilise toutefois le projet : il convient donc d'inviter [le porteur] à diversifier les sources de financement de son projet.* »

Le directeur de cabinet a indiqué à l'inspection qu'aucun engagement financier n'avait été pris au cours de cet entretien.

⁶ Le tableur, transmis à l'inspection par le secrétariat général du CIPDR et par l'ancien directeur de cabinet de la ministre déléguée, est en format modifiable. Ses métadonnées indiquent toutefois que sa dernière modification remonte au 16 avril 2021, par l'agent chargé de l'instruction des dossiers de demande de subvention au titre du « contre-discours sociétal ».

⁷ La note, en format Word, provient des archives du cabinet, déposées auprès de la mission des archives nationales du ministère de l'intérieur à l'issue de la mandature. Ses métadonnées indiquent qu'elle a été modifiée pour la dernière fois le 22 avril 2021.

Le 29 avril 2021, par courriel, l'un des porteurs de projets, président de l'USEPPM, est invité par l'agent chargé de l'instruction des dossiers du fonds « Marianne » de réengager sa demande de subvention dans le cadre de l'appel à projets (cf. annexe 6-2). Un dossier de candidature est transmis par le président de l'USEPPM à l'agent concerné le 9 mai 2021, faisant apparaître une demande de subvention de 635 000 €. Un deuxième dossier de candidature est communiqué le 10 mai 2021, qui découpe la demande de subvention sur deux ans : 355 000 € en 2021 et 580 000 € en 2022⁸.

2.1.3 La sélection du projet i-Laïc et la notification de la décision

Le projet i-Laïc, porté par l'USEPPM, est présenté au comité de sélection le 21 mai 2021. Selon les témoignages recueillis par la mission, il n'a soulevé alors aucune difficulté. L'agent en charge de l'instruction a néanmoins indiqué à la mission avoir fait part au secrétaire général du CIPDR, lors de la réunion de « *pré-sélection* » des dossiers à soumettre au comité (cf. partie 1.2.2), de ses réserves à l'égard de ce projet « *peu réaliste* » et au montant demandé « *excessif* ».

Le montant de subvention décidé en comité de sélection s'élève à 355 000 €, sur un an, pour un financement à 65% du projet. Le Cerfa définitif (cf. 2.3 infra) indique la provenance des cofinancements attendus : 80 000 € en provenance de la Région Ile-de-France, 65 000 € de la Région Hauts-de-France et 45 000 € d'aides privées.

L'un des porteurs de projet a été informé de l'approbation de la demande de subvention de l'USEPPM par courriel, le 28 mai 2021. Un courrier de félicitations, signé de la ministre déléguée, daté du 4 juin 2021, a été envoyé aux deux porteurs de projet, en leur qualité de responsables de l'USEPPM. Ce courrier a été suivi, le 18 juin 2021, d'un courriel de l'agent en charge de l'instruction, indiquant la rédaction en cours de la convention d'attribution et la perspective prochaine d'une réunion avec le secrétaire général du CIPDR, qui « *souhaite rencontrer tous les lauréats pour faire le point avec eux sur chaque projet* ». L'entretien doit permettre de « *discuter du planning de travail, élaborer un rétro-planning de suivi et convenir [...] de réunions régulières* ».

2.2 L'absence de vérification ex-ante sur la gouvernance l'USEPPM

Aucune vérification n'a été effectuée en amont du comité de sélection sur l'USEPPM. Deux témoignages concordants indiquent pourtant que le directeur de cabinet, à l'issue de sa rencontre avec les porteurs de projet le 22 avril 2021 (cf. partie 2.1.2) avait donné instruction au secrétaire général du CIPDR de s'informer sur cette association, alors inconnue. Au cours du comité de sélection, il lui a été indiqué, en réponse, que cette association ne posait pas de difficulté et qu'elle était reconnue d'utilité publique. Le secrétaire général du CIPDR a confirmé à la mission qu'il n'avait pas engagé de contrôle particulier, la reconnaissance d'utilité publique constituant en elle-même, selon ses termes, « *un gage de sérieux et de solidité* ».

Une saisine de la préfecture de Paris, préfecture de la région Ile-de-France aurait cependant permis d'observer que l'USEPPM ne respectait pas ses obligations légales et réglementaires, en particulier :

- qu'aucun procès-verbal d'assemblée générale ni aucun compte n'avaient été transmis à l'autorité administrative depuis le deuxième semestre 2018 ;
- que la liste des administrateurs communiquée dans le dossier de candidature ne correspondait pas à la composition du conseil d'administration tel qu'il avait été enregistré, pour la dernière fois, à la préfecture le 24 avril 2018 ;
- que l'adresse postale indiquée dans le Cerfa, à savoir le 24 rue Boulanger, 75005, Paris, ne correspondait pas à celle indiquée dans les statuts (23, rue de la Sourdière, 75001, Paris), et que ce changement d'adresse n'avait au demeurant jamais été déclaré à la préfecture.

⁸ Soit un total de 935 000 € en pluriannuel.

Le projet i-Laïc, en tant que tel, est d'ailleurs éloigné de l'objet de l'association, qui, aux termes de ses dispositions statutaires, a pour but : « *d'encourager les associations qui concourent, par l'application d'un programme d'entraînement national, à l'entraînement préparatoire des jeunes en fonction des besoins des armées; de grouper et de multiplier les sociétés d'éducation, de préparation et de perfectionnement militaires, d'éducation civique et physique, de gymnastique, de tir, de sports qui participent à l'entraînement préparatoire; de coordonner leurs effort en vue de développer en commun les qualités morales et physiques de la jeunesse; d'être leur interprète auprès des pouvoirs publics.* En l'espèce, l'activité de l'association, créée en 1885 et reconnue d'utilité publique en 1922, n'est d'ailleurs plus guère alignée avec son objet originel, puisqu'elle se limite à la seule location des locaux du 23 rue de la Sourdière à une société privée, le centre d'études et d'action sociale et culturelle (CEASC), en charge de la gestion locative du bâtiment⁹.

2.3 Un dossier pour partie modifié en aval du comité de sélection

Le Cerfa a été modifié postérieurement au comité de sélection, aux dires mêmes de l'un des porteurs de projet, président de l'USEPPM. Un Cerfa intitulé « *vDef1* », en format .pdf, « *modifié le 9 juillet 2021* » selon ses métadonnées mais antidaté au 10 mai 2021, figure en effet dans le dossier de candidature transmis à l'inspection (cf. annexe 3). Un courriel de l'agent instructeur au président de l'USEPPM, daté du 25 juin 2021, note par ailleurs un « *problème dans [la] demande de subvention* », en tant qu'elle laisse apparaître, notamment, une demande de subvention de 580 000€ pour 2022, en sus des 355 000€ sollicités pour 2021 (cf. annexe 6-2). L'agent demande dans ce cadre au porteur de projet de ne pas faire mention du montant pour l'année 2022, qui devra donner lieu à une nouvelle demande de subvention. Un deuxième courriel de l'agent instructeur au président de l'USEPPM, daté du 30 juin 2021, indique également une confusion dans le budget prévisionnel entre le « *budget total de l'association et celui des subventions d'exploitation* ». L'inspection est par suite fondée à soutenir que le budget prévisionnel présenté dans le cadre de la candidature, par ses incohérences, n'aurait pas dû être jugé recevable.

La mission ne s'explique non plus pas certaines lignes du budget prévisionnel du Cerfa définitif, et singulièrement celle des « *dotations aux amortissements, provisions et engagements à réaliser sur ressources affectées* », portée à 109 109€, soit près du tiers de la subvention publique, ce qui n'a aucun sens pour un projet portant initialement sur un an, sans investissement envisagé. Ce montant sera réduit à 105 000 € dans le budget prévisionnel annexé à la convention d'attribution. Le président de l'USEPPM concède au demeurant que cette ligne budgétaire est incohérente. Il indique, sans que l'inspection soit en mesure de corroborer l'affirmation, que cette ventilation procéderait d'une demande du secrétariat général du CIPDR.

A l'issue de la notification du montant de la subvention, une réunion se serait tenue dans le bureau du secrétaire général du CIPDR, en présence des deux porteurs du projet i-Laïc. L'un des porteurs de projet se serait dans ce cadre « *énervé* », le montant de la subvention finalement allouée (355 000€) étant sensiblement inférieur au montant initialement demandé. L'intéressé aurait par suite demandé un engagement pérenne, au-delà d'un an, ce que le secrétaire général a refusé au regard des règles de programmation du FIPD. Le secrétaire général du CIPDR aurait alors décidé de réduire la durée de la convention, à 9 mois au lieu d'un an, afin de permettre à l'USEPPM de pouvoir réengager une demande de subvention 3 mois plus tôt. Le cabinet n'a pas été avisé ni n'a validé cette modification de la durée de la convention.

⁹ Le bâtiment est dans ce cadre loué par le CEASC à des associations sportives et culturelles.

3 L'UTILISATION DE LA SUBVENTION PAR L'USEPPM

3.1 La convention d'attribution et l'avenant non signé

3.1.1 Les stipulations de la convention d'attribution

Le montant de la subvention, aux termes des stipulations de la convention d'attribution signée le 16 juillet 2021, s'établit à 355 000 €, dans le cadre d'un budget prévisionnel, annexé, s'élevant à 545 000 €. Le taux de financement du projet, ainsi que la convention le précise, s'établit donc à 65%.

Les dépenses éligibles du projet sont comprises entre le 1^{er} juin 2021 et le 28 février 2022, date d'échéance de la convention. La subvention ne peut financer que 10% des charges de fonctionnement, dans la limite de 5 000 €. L'action financée doit être achevée au 28 février 2022. La convention d'attribution prévoit un versement de la subvention en deux tranches :

- 75% au moment de la notification de l'acte attributif, soit 266 250 € ;
- le solde de 25%, soit 88 750 €, sur présentation par le porteur de projet d'une attestation certifiant qu'il a engagé au moins 60% du budget total initial (cofinancement inclus, soit 327 000 €), accompagnée de l'état récapitulatif des dépenses à la date de l'attestation.

L'article 6 de la convention prévoit par ailleurs la transmission par l'association d'un ensemble de pièces, au plus tard 6 mois suivant l'achèvement de la convention, en particulier :

- un compte rendu financier, accompagné d'un compte rendu quantitatif et qualitatif du projet ;
- les états financiers ou, le cas échéant, les comptes annuels et le rapport du commissaire aux comptes, ou la référence de leur publication au Journal officiel ;
- le rapport d'activité annuel.

L'annexe 3 de la convention stipule enfin qu'un rapport d'activité précis doit être remis au partenaire et bailleur, dès la fin du premier exercice, au 31 décembre 2021. Ce rapport doit préciser l'ensemble des productions réalisées et leur impact sur le public cible.

3.1.2 L'avenant non signé

Le 7 février 2022, l'agent chargé, entre autres, du suivi du projet i-Laïc¹⁰, contacte le président de l'USEPPM par *signal* pour faire un point sur les actions menées (cf. annexe 6-4). Cet échange, à distance, aurait eu lieu le 21 février 2022 (cf. annexe 6-4), après plusieurs relances de l'agent concerné, en demande d'éléments de bilan sur les actions engagées, conformément aux stipulations de l'annexe 3 de la convention.

Le 24 février 2022 (cf. annexe 6-3), le président de l'USEPPM transmet, par courriel, un état des lieux de l'activité des comptes i-Laïc. En l'espèce, le document est constitué de 12 planches PowerPoint et propose une analyse sommaire de l'activité réalisée (cf. annexe 3). Dans ce même courriel, le président de l'USEPPM annonce transmettre, pour le lendemain, un état récapitulatif des dépenses à date, « *avant d'envoyer un courrier recommandé pour une demande d'avenant à la convention* ». Une copie de ce courrier sera transmise par courriel, le 28 février 2022 (cf. annexe 6-3).

Le 8 mars 2022, le secrétaire général adjoint fait savoir par courriel au chef adjoint par intérim de l'UCDR qu'il a à sa disposition une copie d'un courrier daté du 25 février, sollicitant le report au 31 mai 2022 de la date d'exécution de la convention de l'USEPPM (cf. annexe 6-3). Il indique ne pas être opposé sur le principe à la conclusion de cet avenant et instruit ses services de le rédiger. Il souligne en revanche qu'en dépit des mentions du courrier soutenant que plus de 60% de la subvention a été consommée, l'attestation certifiant l'engagement d'au moins 60% du budget

¹⁰ Cet agent a remplacé l'agent chargé de l'instruction des dossiers du fonds « Marianne », qui avait alors quitté le SG CIPDR.

initial et l'état récapitulatif des dépenses n'ont pas été transmis, et que dans ces conditions, le solde ne peut être versé (cf. partie 3.1.1).

Le 8 mars 2022, le chef adjoint de l'UCDR contacte par courriel le président de l'USEPPM, « dans le cadre de la demande d'avenant », et afin d'avoir communication de la documentation exigée pour le versement du solde (cf. annexe 6-3). Le président de l'USEPPM indique ne pas avoir consommé 60% du budget total (cofinancements inclus), mais seulement 60% de la subvention versée. L'état récapitulatif des dépenses arrêtées au 28 février 2022, signé par le président de l'USEPPM le 9 mars 2022, transmis le 17 mars 2022 par l'association au secrétariat général du CIPDR, fait apparaître des dépenses totales s'établissant à 217 816,37 €, sans cofinancement obtenu (cf. annexe 3-3). Le chef adjoint de l'UCDR confirme en retour au président de l'association que le solde de la subvention ne peut en l'état être versé.

Pour ce qui concerne l'avenant, la mission n'a pu récupérer qu'un document .pdf non daté et non signé, dont les métadonnées indiquent qu'il a été enregistré le 28 mars 2022. Le président de l'USEPPM soutient qu'il a transmis, par courrier simple, l'avenant signé à deux reprises. Le secrétariat général du CIPDR affirme qu'il n'a reçu aucun de ces deux courriers. L'avenant a finalement été reçu par le secrétariat général du CIPDR, par courrier recommandé, en février 2023. L'inspection estime par suite que cet avenant notifié postérieurement à l'expiration de la période qu'il est réputé couvrir, est dépourvu de toute valeur juridique.

3.2 Les principales dépenses rapportées

3.2.1 Les différents postes de dépenses

Le compte rendu financier, exigible au plus tard le 28 août 2022 et transmis par le président de l'USEPPM au secrétariat général du CIPDR par courriel le 15 février 2023, évalue le total des charges imputables au projet à 250 603,45 € (cf. annexe 3-4). Le président de l'USEPPM, à cette occasion et sur invitation du secrétariat général du CIPDR, indique renoncer au versement du solde, le montant des dépenses liées au projet demeurant inférieur à 327 000 € (cf. partie 3.1 supra). Le compte rendu financier atteste par ailleurs qu'aucun cofinancement n'a été obtenu. Les principaux postes de dépenses, arrêtées au 31 mai 2022, sont précisés dans le tableau récapitulatif ci-dessous.

Tableau 1 : tableau récapitulatif des dépenses rapportées dans le compte rendu financier

Postes de dépenses	Prévision (€)	Réalisation (€)	%
Achats	1 900	208	11%
Services extérieurs	23 500	18 609	79%
<i>dont locations</i>	20 700	18 609	90%
Autres services extérieurs	177 100	30 981	17%
<i>dont rémunérations intermédiaires et honoraires</i>	9 000	30 600	340%
Impôts et taxes	2 250	3 843	171%
Charges de personnel	233 600	193 468	83%
<i>dont rémunérations</i>	170 700	138 962	81%
<i>dont charges sociales</i>	62 900	54 505	87%
Dotations aux amortissements	105 000	1 663	2%
Charges fixes de fonctionnement	0	1 831	-
Total des charges	543 350	250 603	46%

Source : données du compte rendu financier, retraitées par la mission

3.2.2 Les rémunérations

L'USEPPM a recruté, dans le cadre du projet, quatre salariés :

- deux salariés en CDI, en l'espèce les deux responsables du projet i-Laïc, dont un à mi-temps, à savoir le président en exercice de l'USEPPM, déjà salarié à mi-temps de l'USEPPM depuis

2016 ; ce dernier a dans ce cadre signé un avenant à son contrat pour en revoir l'objet et la rémunération, mais non la durée de travail ; l'avenant et le contrat de travail respectifs de ces deux responsables de projet ont été signés le 24 mai 2021 entre les intéressés et un membre du conseil d'administration de l'USEPPM (cf. annexe 10) ;

- un salarié en CDD à temps plein, d'octobre 2021 à mars 2022 ;
- un salarié en CDD à temps plein, de septembre 2021 à octobre 2021, puis à mi-temps jusqu'en avril 2022.

Tableau 2: salaires bruts versés de septembre 2021 à mai 2022

Salaires bruts	Juin	Juil.	août	Sept.	Oct.	Nov.	Déc.	Jan.	Fév.	Mars	Avril	Mai	Total
Salarié 1	0	0	0	0	4 000	4 000	4 000	4 000	4 000	5 477	0	0	25 477
Salarié 2	0	0	0	2 558	2 558	1 279	1 279	1 279	1 279	1 279	1 279	0	12 792
Porteur de projet 1	4 422	4 428	4 428	4 428	4 428	4 397	4 422	4 422	4 422	4 422	4 422	4 422	53 063
Président, porteur de projet 2	4 021	4 021	4 021	4 021	4 021	4 021	7 114	4 021	4 021	4 021	4 021	4 021	51 344
Total	8 443	8 449	8 449	11 007	15 007	13 697	16 815	13 722	13 722	15 199	9 722	8 443	142 677

Source : mission, sur la base des bulletins de salaire communiqués

L'écart entre le montant des rémunérations brutes reconstituées ci-dessus (142 677 €) et celles inscrites au compte rendu financier (138 962 €) proviendrait, selon les calculs de l'inspection, tirés de l'état récapitulatif des dépenses :

- d'un retrait de 700 € par mois, sur 12 mois, du montant total des rémunérations (soit, au total, 8 400€), qui pourrait correspondre au salaire perçu avant juin 2021 par le président de l'USEPPM, légitimement non imputé au projet ;
- de deux versements supposés avoir été effectués en mai 2022, de 1547 € et de 1407 € (2 954€), comptabilisés dans l'état récapitulatif en salaires bruts, de la comptabilisation d'un salaire brut de 1 279 €, également supposé versé en mai 2022¹¹ ;
- de la comptabilisation des indemnités de transport dans les salaires bruts (451 €).

Les salariés 1 et 2 ont par ailleurs livré des prestations de service sur les mois de juillet et août 2021, facturées respectivement 3 300 € TTC (deux factures, de 1 500 € et de 1 800 €) et 500 € TTC (une facture). Un prestataire assurait par ailleurs sur la base d'un jour par semaine des études d'impact de la production, pour un montant facturé chaque mois de 3 000 € HT (3 600 € TTC), de septembre 2021 à février 2022, puis une nouvelle fois en avril 2022, soit un total de 25 200 € TTC. Une prestation de tournage et montage vidéo a également été facturée en septembre 2021, pour un montant de 1 600 € TTC. Le montant global des rémunérations intermédiaires et honoraires reconstitué par l'inspection est donc bien égal à 30 600 € TTC.

3.3 La production de l'association

3.3.1 La production publiée de l'USEPPM

La production en ligne de l'association est limitée (cf. annexe 7). Elle compte au total 451 communications publiées sur ses différents comptes, dont 261 sur twitter, pour 68 republications (contenus relayés, non produits par le projet i-Laïc). Aucune publication n'a été réalisée sur les trois premiers mois de la convention. Le recensement montre également un fléchissement de l'activité à compter du mois de février 2022. Le prestataire, qui a accompagné le projet de septembre 2021 à avril 2022 pour mesurer l'impact de sa production, a d'ailleurs indiqué à la mission les difficultés pratiques de l'exercice, en raison du faible nombre de publication réalisées.

¹¹ Il s'agirait du salaire correspondant au mois de mai 2022 et du reçu pour solde de tout compte du salarié 2 ; la mission n'a toutefois trouvé aucune trace d'un avenant, prolongeant le contrat de ce salarié d'un mois, du 30 avril au 31 mai 2022 ; ces versements au bénéfice du salarié 2 n'ont en outre été effectués qu'en novembre 2022, selon les relevés de compte de l'association.

Tableau 3: tableau récapitulatif de la production publiée de l'association

Médias	Activités / publications												Contenu spécifique	Contenu repris	Contre-discours direct
Convention	Juin	Juil.	août	Sept.	Oct.	Nov.	Déc.	Jan.	Fév.	Mar.	Avr.	Mai.	Tot.		
Site Internet	0	0	0	0	0	0	0	5	5	6	3	0	19	19	Rien
YouTube	0	0	0	1	11	0	0	0	0	0	0	0	12	0	2 vidéos
Twitter	0	0	0	23	47	36	54	74	24	2	1	0	261	193	92
Instagram	0	0	0	0	23	6	7	14	17	0	0	0	67	4	4 images et 6 vidéos
Facebook	0	0	0	3	23	8	8	13	16	0	0	0	71	4	1 image et 7 vidéos
TikTok	0	0	0	0	16	2	1	2	0	0	0	0	21	12	12 vidéos
ClubHouse	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Pas de compte
Totaux	0	0	0	27	120	52	70	108	62	8	4	0	451	232	124

Source : mission

L'unique site internet (trois étaient initialement prévus dans le cadre du projet) aurait été mis en production à compter de janvier 2022, pour une publication totale de 8 articles (de 200 à 700 mots), 6 brèves (de 30 à 180 mots) et 5 définitions (de 50 à 530 mots). Il a été développé par le prestataire également en charge de la mesure d'impact des publications d'i-Laïc.

3.3.2 La production non publiée de l'USEPPM

L'un des porteurs de projet a soutenu devant la mission qu'une partie de la production de l'initiative i-Laïc n'avait pas été publiée, mais produite au second semestre 2022. Un projet de *wiki*, qui n'est mentionné ni dans le Cerfa, ni dans la convention, devait en particulier être mis en ligne, avec un objectif de 40 000 entrées, visant à définir précisément l'ensemble des notions liées à l'islamisme. L'individu concerné a indiqué à l'inspection que cette encyclopédie était un travail au long cours, qui ne pouvait porter que sur plusieurs années, qu'elle était prévue dès le début du projet et annoncée comme telle au secrétariat général du CIPDR.

Selon ce même porteur de projet, environ 500 définitions¹² auraient dans ce cadre été produites de janvier 2022 à mai 2022 (cf. annexe 13, PV n°4, non signé), par l'ensemble de l'équipe. Une partie seulement (en l'occurrence, 1%) aurait alimenté le site internet, les autres définitions n'étant « pas stabilisées ». L'intéressé s'est présenté le jour de sa première audition avec un document papier, de plusieurs dizaines de pages, afin de témoigner de cette production.

S'agissant de ce *wiki*, la mission tient à observer :

- que le projet n'était pas initialement prévu, comme en atteste un courriel du 24 mars 2022, transmis par le second porteur de projet, président de l'USEPPM, à son collègue qui en est l'initiateur, lui affirmant qu'il « trouve [son] idée de wiki vraiment extraordinaire » (cf. annexe 6-5) ;
- que les deux autres salariés du projet, sous contrat CDD respectivement jusqu'à mars et avril 2022, n'ont pas indiqué à la mission qu'ils avaient travaillé sur le site internet, ni sur le *wiki*, alors que des questions précises leur ont été posées sur leurs activités ;
- qu'il est impossible d'attester de la date de cette production, qui pourrait être antérieure au projet ; le porteur de projet indique d'ailleurs au prestataire chargé du développement du site internet, par courriel le 17 mars 2022, qu'« [il a] déjà 500 notices prêtes » (cf. annexe 6-5) ;
- qu'au regard des informations et de la chronologie présentées ci-dessus, le second porteur de projet, président de l'USEPPM, n'a pas pu contribuer au *wiki*, contrairement aux affirmations des deux porteurs du projet pendant leurs auditions respectives.

¹² Il a été question de 400 à 500 puis de 600 à 700 définitions, lorsque le porteur de projet a été auditionné.

3.4 L'activité des deux porteurs de projet

Des témoignages concordants soutiennent que la production du projet a sensiblement fléchi à compter du début de l'année 2022. L'un des porteurs de projet, au regard du contexte électoral, assume cette baisse d'activité. Il affirme que cette tempérance lui aurait été suggérée par le cabinet de la ministre déléguée et par le secrétaire général du CIPDR (cf. annexe 13, PV n°4, non signé). Le directeur de cabinet réfute, catégoriquement, avoir pu donner une telle consigne (cf. annexe 13, PV n°1). Le secrétaire général n'aurait pas non plus donné cette directive (cf. partie 4.2.3).

Un salarié sous CDD et le prestataire ont souligné l'absence totale de répondant des deux porteurs de projet à compter du début de l'année 2022, limitant l'activité de publication étant donné les règles de validation instaurées au sein du collectif. Les deux salariés sous CDD ont par ailleurs témoigné de difficultés substantielles dans leur prise en charge administrative, y compris salariale. Les deux salariés en CDD et le prestataire n'ont jamais identifié l'un des porteurs de projet, en l'espèce le président de l'USEPPM, comme un contributeur sur le fond, puisqu'« *il n'est jamais intervenu sur le contenu* », mais uniquement comme le gestionnaire administratif et comptable du projet. Il a également été signalé à l'inspection que les deux porteurs de projets avaient affirmé à plusieurs reprises qu'ils étaient bénévoles à l'un des salariés en CDD.

La mission observe enfin que le président de l'USEPPM, salarié du projet employé à mi-temps, exerçait en parallèle une activité d'entrepreneur, en province, comme en atteste les articles de la presse quotidienne régionale promouvant son entreprise, dès le 16 septembre 2021. Le président de l'USEPPM était également, depuis 2017, mandataire social et salarié du CEASC, société privée qui assure la gestion locative de l'immeuble du 23, rue de la Sourdière.

3.5 Les dépenses non imputables au projet

En premier lieu, l'avenant n'ayant pas été signé d'une part et l'activité de l'USEPPM particulièrement réduite de mars à mai 2022 d'autre part¹³, l'inspection considère que l'ensemble des dépenses engagées postérieurement au 28 février 2022, date d'échéance de la convention, devraient être décomptées du projet, en particulier :

- les salaires bruts et les charges qui y sont associées, et y compris, à plus forte raison, les surplus de versement (cf. partie 3.2.2) ;
- les rémunérations intermédiaires et honoraires ;
- les frais annexes (cf. tableau 4 ci-après).

En deuxième lieu, il apparaît, selon des témoignages concordants recueillis par la mission :

- que les locaux professionnels loués au 42, avenue Montaigne, n'ont été que très peu sollicités dans le cadre du projet ;
- qu'un des salariés en CDD ne s'y est jamais rendu, ignorant même leur existence, que le deuxième salarié s'y est rendu à deux reprises seulement, en septembre et en octobre 2021, et que le prestataire s'y est déplacé deux fois¹⁴ ;
- que les deux salariés en CDD ont travaillé depuis leur domicile, avec leur matériel informatique personnel, et qu'ils ne se sont de ce fait jamais rencontrés *de visu* pendant la durée du projet.

L'inspection constate par ailleurs que l'argument de la sécurité, qu'elle fut de prime abord disposée à juger légitime s'agissant de l'un des porteurs de projet, sous protection policière, est en réalité

¹³ L'article 1215 du code civil dispose que « lorsqu'à l'expiration du terme d'un contrat conclu à durée déterminée, les contractants continuent d'en exécuter les obligations, il y a tacite reconduction. Celle-ci produit les mêmes effets que le renouvellement du contrat ». Or force est de constater, en l'espèce, que l'USEPPM n'a pas continué à exécuter ses obligations, ni en termes de production de contenu, ni en termes de suivi administratif du projet.

¹⁴ L'un des porteurs de projet a évoqué un nombre de réunions dans ces locaux avec l'ensemble de l'équipe plus élevé, de 6 à 10, qui ne correspond pas aux informations communiquées à la mission par les autres parties prenantes du projet ; il a également indiqué une trentaine de réunions dans ces locaux avec le président de l'USEPPM.

contestable (cf. annexe 12). La mission a également relevé l'existence d'une facture pour la location d'une salle de 212,47 €, émise en novembre 2021 par le CEASC, gestionnaire de l'immeuble du 23 rue de la Sourdière, dont l'USEPPM est propriétaire. Cette location tend à démontrer que l'association aurait pu abriter les rares temps d'échange collectif en présentiel intervenus dans le cadre du projet. Par voie de conséquence, l'inspection estime que les dépenses afférentes à la location du bureau situé au 42, avenue Montaigne, doivent être intégralement décomptées du projet.

En troisième lieu, le président de l'USEPPM demeure, en dépit de demandes répétées de la mission, dans l'incapacité d'attester de son activité sur le contenu du projet. L'ensemble des parties prenantes, à l'exception du second porteur de projet, affirme que le président de l'USEPPM n'a jamais contribué à la production d'i-Laïc et que ses tâches se sont limitées à la gestion administrative et comptable du projet. Le président de l'USEPPM s'était d'ailleurs lui-même présenté, aux deux salariés en CDD et au prestataire, au moment du lancement du projet, comme la personne qui devait en assurer la gestion administrative. La mission considère dès lors que les salaires bruts du président de l'USEPPM, et les charges qui y sont associées, doivent être comptabilisés en charges de fonctionnement. Or aux termes des stipulations de la convention, les charges de fonctionnement sont plafonnées à 10% du montant de la subvention, dans la limite de 5 000 €.

En quatrième lieu, l'inspection a retracé, dans l'état récapitulatif des dépenses et les factures correspondantes, l'existence de 11 abonnements téléphoniques mobiles financés sur le projet, jusqu' à mai 2022. Les salariés en CDD ayant recouru à leurs moyens mobiles personnels, seuls les frais liés à deux abonnements, limités à la durée de la convention, peuvent être imputés au projet. La mission n'entend pas l'argument d'un des porteurs de projet, selon lequel ces abonnements, qui n'auraient *in fine* pas servis, auraient été contractés pour ouvrir des comptes multiples sur les réseaux sociaux, afin de réagir à la production du projet. Pour mémoire, une simple adresse mail, gratuite, suffit pour ouvrir ce type de compte.

En dernier lieu, la mission observe que seuls les deux ordinateurs achetés, pour un montant total de 2 598,33 € HT (3 118 € TTC), sont susceptibles de faire l'objet d'une dotation aux amortissements. Le taux d'amortissement pour ce type de matériel informatique est usuellement limité à 33,33% par an. Les dotations aux amortissements imputables au projet s'établissent donc, sur 9 mois, à 649,6 €.

Tableau 4 : dépenses à décompter du projet (détaillées en annexe 8)

	Postes de dépense	Montants à décompter
Post convention	Salaires bruts et versements indus	36 121,50 €
	Charges sociales correspondantes	15 521,19 €
	Impôts et taxes sur les rémunérations correspondantes	932,68 €
	Rémunérations intermédiaires et honoraires	3 600,00 €
	Loyers	2 283,36 €
	Services bancaires	20,40 €
	Téléphonie	66,00 €
	Total	58 545,13 €
Sous convention	Salaires bruts du président de l'USEPPM au-delà de 5 000 €	36 031,20 €
	Charges sociales correspondantes	15 403,02 €
	Impôts et taxes sur la rémunération correspondante	425,81 €
	Loyers	16 112,88 €
	Téléphonie	162,00 €
	Dotations aux amortissements	1 013,42 €
	Total	69 148,33 €
Montant total à décompter		127 693,46 €

Source : mission, sur la base du tableau analytique des dépenses, des factures et des bulletins de salaire

La mission invite dans ce cadre le secrétariat général du CIPD à exiger la répétition des sommes indûment perçues, en se fondant sur les stipulations de l'article 7 de la convention d'attribution. La jurisprudence administrative admet en effet largement la récupération des aides lorsque les conditions initiales ont été définies précisément et n'ont pas été respectées (*CE, 8 juillet 1988, Premier ministre c/ Société Angérienne des Bois Déroulés et Contreplaqués S.A.B.D.E.C., n° 69220 ; CE, 26 novembre 1993, Ministre de l'industrie et de l'aménagement du territoire c/ Société industrielle française du tout terrain, n° 103579*), y compris lorsque cet irrespect est partiel.

Recommandation n°1 : Emettre un titre exécutoire en vue d'obtenir la répétition de la somme de 127 476 €

3.6 Les versements surnuméraires au bénéfice des deux porteurs de projet

L'USEPPM dispose de deux comptes bancaires : l'un historique, domicilié au Crédit Mutuel Paris Palais Royal ; le second ouvert dans le cadre du projet i-Laïc, intitulé « projet i-Laïc », qui a été crédité, le 29 juillet 2021, de la subvention de 266 250 € attribuée dans le cadre de l'appel à projets Marianne.

La mission a dans ce cadre identifié des doubles versements de salaire au bénéfice des porteurs de projet (cf. annexe 9). Des opérations intitulées « remboursements de dépenses i-Laïc », du compte « projet i-Laïc » vers le compte historique ont en réalité servi à couvrir des versements substantiels au profit des deux intéressés. Les deux porteurs de projets étaient par suite, sur certains mois, rémunérés deux fois : depuis le compte historique et depuis le compte « projet i-Laïc ». Des avances sur salaire leur ont également été versées, depuis le compte historique comme depuis le compte « projet i-Laïc », sans donner lieu à des retenues ultérieures. Ces opérations ont cessé à compter de juin 2022, date à partir de laquelle les deux comptes étaient vides.

Un remboursement en trois virements (les 22, 23 et 24 février 2023) a été effectué par l'un des porteurs de projet, qui ne couvre que la seule avance sur salaire qui lui a été versée en décembre 2021 (7 000€). La mission observe que ce remboursement a été opéré à l'issue d'un renouvellement des instances dirigeantes de l'USEPPM¹⁵, qui, bien qu'aujourd'hui contesté par voie judiciaire, emportait en tout état de cause le risque de mettre en lumière des éléments constitutifs d'abus de confiance (cf. partie 5.1). Il est également fait état de ce remboursement dans la lettre de démission de l'individu concerné, indiquant un trop perçu de salaire à « plus de 15 000 € », qu'il s'engage à rembourser¹⁶. L'inspection n'est pas en mesure d'attester de la date de transmission de cette lettre, datée du 5 novembre 2022, mais qui aurait été remise en main propre au deuxième porteur de projet¹⁷, président de l'USEPPM.

La mission constate en outre que les avances sur salaire ne figurent pas sur les bulletins qui lui ont été communiqués. Elles n'ont pas été autorisées par le conseil d'administration de l'USEPPM, employeur des deux porteurs de projet. Aucun contrat ni bulletin de salaire n'ont en outre été fournis à l'appui des versements surnuméraires, intitulés « salaires ». Le cumul des données sociales nominatives sur les années 2021 et 2022 transmises à la mission par l'URSSAF semblent par ailleurs indiquer que ces « salaires » n'ont pas été déclarés (cf. annexes 9 et 10).

Le total de ces versements (salaires surnuméraires et avances) s'établit à 31 195,8 € sur les neuf mois couverts par la convention. Lorsque la mission a demandé à l'un des porteurs de projet si, selon lui, cette consommation excessive et injustifiée de trésorerie avait pu compromettre le bon développement du projet, il lui a été répondu qu'« au contraire », puisqu'« [ils] avaient travaillé dessus », et qu'ils n'avaient d'ailleurs dépensé que le « strict nécessaire » (cf. annexe 13, PV n°5).

¹⁵ Assemblée générale extraordinaire du 25 janvier 2023 et conseil d'administration du 31 janvier 2023

¹⁶ Cette lettre de démission aurait été précédée d'une demande de congé sans solde, daté du 16 septembre 2022 et remise en main propre au président de l'USEPPM ; pour mémoire, les deux comptes bancaires ne disposaient plus d'aucune liquidité disponible à compter du 30 juin 2022.

¹⁷ Cette lettre aurait été produite en deux exemplaires, l'une pour le président, la seconde remise au président pour transmission à un membre du conseil d'administration, signataire des contrats de travail, qui ne l'a cependant pas reçu.

4 EN AMONT, UNE ERREUR D'APPRECIATION DANS LA VENTILATION DES RESSOURCES ET L'EVALUATION DES RISQUES, EN AVAL, UN SUIVI INSUFFISANT PAR LE SECRETARIAT GENERAL DU CIPDR DE L'EXECUTION DE LA SUBVENTION

4.1 Une erreur d'appréciation dans la ventilation des ressources et la prise en compte des alertes

L'idée d'un appel à projets pour soutenir les actions de contre-discours républicain a émergé en février 2021. L'agent ultérieurement chargé de l'instruction des dossiers du fonds Marianne aurait dès ce moment fait part au secrétaire général du CIPDR de la difficulté à mener seul l'exercice, alors inédit pour cette administration (cf. annexe 13, PV n°3). Lorsque la décision de lancer le fonds Marianne est prise, l'agent concerné dit avoir demandé le renfort d'un autre agent, ce qui lui aurait été refusé, au motif du plan de charges déjà saturé des autres agents du secrétariat général. Le secrétaire général a confirmé à la mission ce choix, indiquant que les autres agents, et singulièrement les personnes en poste à l'UCDR, avaient également « *beaucoup de travail* ».

La mission y voit un manque de discernement de la part du secrétaire général. L'UCDR, structure nouvellement créée fin 2020, s'était vu doter de 20 ETP, dont 17 étaient déjà pourvus le 20 avril 2021 (cf. annexe 6-1¹⁸). L'activité de l'UCDR est d'opérer une veille, une riposte et de promouvoir les valeurs de la République sur les réseaux sociaux, sous un timbre institutionnel. Il est douteux que le déroutage, au faite de l'appel à projets soit pendant trois semaines, d'un ou de deux agents sur les 17 affectés à cette activité, qui n'existait pour mémoire pas quelques mois auparavant, eût été de nature à en compromettre le bon fonctionnement. L'inspection entend que le contact avec le monde associatif, le lancement et le suivi d'un appel à projets requiert des compétences particulières, qui n'étaient pas nécessairement celles des autres agents de l'UCDR. Il est cependant clair qu'une partie non négligeable de la charge de travail consiste à accuser réception de mails, à réceptionner des dossiers et à en vérifier la complétude. Ce soutien administratif aurait pu être pris en charge par un autre agent, afin de concentrer l'activité de l'agent instructeur sur l'instruction *stricto sensu*. L'agent, chargé seul de la gestion administrative, de l'instruction des candidatures et du suivi des lauréats du fonds Marianne a donc été soumis à une forte pression, ce qui expliquerait, pour partie, les dysfonctionnements relevés par l'inspection dans le déroulement de l'appel à projets.

Toujours est-il que cet agent aurait émis des alertes spécifiques sur l'USEPPM, qui n'auraient pas été prises en compte. Il aurait fait part de ses réserves au secrétaire général, tant sur l'un des porteurs du projet, contesté sur le plan académique, que sur l'association porteuse, dont l'objet était « *sans rapport* » avec les actions proposées, et sur le montant demandé, particulièrement élevé¹⁹.

4.2 Des risques, propres à la démarche d'appel à projets, mal évalués

En premier lieu, l'appel à projets n'a pas de définition juridique. Le procédé est toutefois susceptible d'être requalifié en marché public par le juge administratif, notamment lorsque les actions financées peuvent s'apparenter à des prestations individualisables visant à satisfaire un besoin de l'administration (CE, 29 mars 2008, n°284412). S'agissant de l'USEPPM en particulier, le recours à une expertise particulière, en l'espèce celle d'un des porteurs du projet, était de nature à exposer l'administration à un risque de requalification.

En deuxième lieu, la réglementation européenne en matière d'aides d'État s'applique aux lauréats du fonds « Marianne », ainsi que le rappelle la circulaire du 18 janvier 2010 relative aux relations entre l'administration et les associations. Or, pour certaines structures, la règle « *de minimis* » de 200 000 €²⁰ est dépassée, notamment pour l'USEPPM.

¹⁸ La note du conseiller spécial faisant état de 17 ETP en poste est non signée et non datée. Le document mentionne toutefois, dans son intitulé, une date de rédaction au 22 mars 2021. Ses métadonnées indiquent qu'il a été modifié pour la dernière fois le 11 avril 2021.

¹⁹ La mission n'est cependant pas en mesure de documenter ces affirmations.

²⁰ Par période de trois exercices fiscaux consécutifs.

En troisième lieu, l'attribution d'une subvention relève certes du pouvoir discrétionnaire de l'administration, dont le refus n'a pas à être motivé. Mais l'absence de communication sur les lauréats, dans le cadre d'un processus de sélection extrêmement bref, emportait à l'évidence le risque d'un soupçon sur l'équité de la procédure.

L'ensemble de ces enjeux n'a pas suffisamment été pris en compte par le secrétaire général du CIPDR. Seul le risque d'une requalification en marché public, s'agissant de l'appel à projets dans son ensemble, a été évoqué par le secrétariat général du CIPDR, dans un courriel adressé au cabinet le 15 avril 2021, indiquant une nécessaire consultation de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) du ministère de l'intérieur. La mission n'est cependant pas en mesure d'indiquer si cette consultation a bien eu lieu.

4.3 Un suivi insuffisant par le secrétariat général CIPDR de l'exécution de la subvention

4.3.1 Une réunion de suivi fin 2021, qui n'a donné lieu à aucune alerte

Le suivi de l'exécution de la subvention s'est révélé insuffisant. Les défauts relevés dans le contrôle s'expliquent, pour partie, par des circonstances particulières. Le poste de contrôleur interne financier est resté vacant pendant 18 mois, de février 2021 à septembre 2022. Le pôle administratif et financier avait un effectif en moins au moment de l'appel à projets. L'agent en charge de l'instruction des dossiers a quitté le secrétariat général du CIPDR à la fin de l'année 2021 et n'a été remplacée que plusieurs mois plus tard, à la fin de l'année 2022. Les dossiers des lauréats du fond Marianne ont dans l'intervalle été répartis entre cinq agents de l'UCDR, mais à compter de février 2022 seulement.

Une réunion de suivi du fonds Marianne s'est tenue, le 14 décembre 2021, sous la présidence du directeur de cabinet. Aucune alerte particulière ne semble avoir été exprimée, comme en atteste la note préparatoire à cette réunion, à la tonalité positive. S'agissant de l'USEPPM, il est observé que l'association a engagé une action de communication remarquée pour la commémoration de l'assassinat de Samuel PATY, et que le démarrage est plus progressif sur les autres chantiers.

L'inspection relève cependant que la note préparatoire ne fait état ni des dates de signature effectives des conventions ni de leurs durées, qui, dans l'esprit du directeur de cabinet, s'inscrivaient dans une démarche annuelle (cf. annexe 13, PV n°1). Dans les faits, des conventions prennent en charge des dépenses antérieures à leur signature, voire antérieures au lancement du fonds Marianne ; des conventions ont par ailleurs été signées tardivement, à l'automne 2021 ; la durée de certaines conventions a enfin été réduite, à la discrétion du secrétariat général du CIPDR. Par suite, ce qui était présenté à l'autorité ministérielle comme une réunion « à mi-parcours » ne l'était en réalité pas. S'agissant en particulier de l'USEPPM, les actions financées par l'appel à projets devaient prendre fin onze semaines plus tard, la convention arrivant à son terme le 28 février 2022. Il aurait donc été déjà presque temps, à l'occasion de cette réunion et si ce calendrier avait été partagé, d'établir le bilan de ses réalisations.

4.3.2 Les relances de l'administration pour obtenir la documentation exigible par la convention, qui se sont heurtées au silence de l'USEPPM

Pour mémoire, la convention prévoit en son article 6, au plus tard 6 mois suivant son achèvement, la transmission par l'association d'un compte rendu financier, accompagné d'un compte rendu quantitatif et qualitatif du projet ; des états financiers du projet ou, le cas échéant, des comptes annuels ou du rapport du commissaire aux comptes ; du rapport d'activité annuel. L'annexe 3 de la convention stipule qu'un rapport d'activité précis doit être remis au partenaire et bailleur, dès la fin du premier exercice, au 31 décembre 2021. Ce rapport doit préciser l'ensemble des productions réalisées et leur impact sur le public cible.

Le 7 février 2022, l'agent qui assure par intérim le suivi de l'USEPPM, en remplacement de l'agent chargé du fonds Marianne qui a quitté le service, contacte le président de l'USEPPM par *signal* pour

solliciter un entretien téléphonique²¹. Rendez-vous aurait été fixé le 15 février, puis annulé par le président de l'USEPPM. Plusieurs relances suivront, soulignant le caractère urgent de l'échange. Le 24 février, le président de l'USEPPM adresse à l'agent une vue synthétique de l'activité d'i-Laïc, en l'espèce une présentation succincte de 12 planches (cf. partie 3.1.2 et annexe 3-5). Le 28 février 2022, ce document aurait été présenté, par visio-conférence, à l'agent du CIPDR (cf. annexe 6-4). Le 3 mars 2022, par courriel, un autre agent du secrétariat général du CIPDR demande au président de l'USEPPM la documentation prévue à l'annexe 3 de la convention (cf. annexe 6-3). L'agent chargé par intérim du suivi de l'USEPPM relancera l'intéressé via *signal*, le 7 mars 2022, afin d'obtenir ces documents ainsi que l'état récapitulatif des dépenses engagées. Cet état récapitulatif sera transmis, après plusieurs relances, le 17 mars 2022.

La mission ne s'explique pas, dans ces circonstances, la disposition du secrétariat général du CIPDR à accepter sans autre précaution la demande d'avenant de l'association, formulée officiellement par courrier le 25 février 2022 (cf. partie 3.1.2), et à plus forte raison le peu d'efforts mis en œuvre pour en récupérer un exemplaire signé.

Le 31 mai 2022, à la suite de plusieurs tentatives, l'agent assurant par intérim le suivi de l'USEPPM parvient à avoir un échange téléphonique via *signal* avec le président de l'USEPPM. Le 10 novembre 2022, par courriel (cf. annexe 6-3), ce même agent, considérant que la convention a pris fin le 31 mai, demande au président de l'USEPPM la transmission, avant le 18 novembre, de la documentation prévue à l'article 6 de la convention. Ce courriel est doublé d'un message sur *signal*, d'un appel qui n'a pas obtenu de réponse et d'un sms, le 14 novembre 2022, également resté sans réponse. Le 23 novembre 2022, l'agent contacte le deuxième porteur du projet, en lui indiquant qu'il cherche « désespérément » à joindre son collègue. Aucun retour ne sera fait par l'USEPPM sur ces documents, avant février 2023 (cf. partie 4.2.4).

4.3.3 Les alertes communiquées au secrétaire général du CIPDR

A l'automne 2021, l'agent en charge du fonds Marianne aurait indiqué au secrétaire général du CIPDR ses difficultés à contacter les porteurs du projet i-Laïc pour assurer le suivi de leurs actions. Le secrétaire général lui aurait alors répondu qu'il s'en occuperait (cf. annexe 13, PV n°3).

En février 2022, l'une des parties prenantes au projet, extérieure à l'administration, aurait contacté le secrétaire général pour l'alerter sur les dysfonctionnements du projet, le retrait *de facto* de ses deux responsables et pour lui demander si la réduction du rythme de publication procédait d'une décision du CIPDR, dans le contexte de la campagne présidentielle. Le secrétaire général aurait répondu qu'il n'en était rien, qu'il fallait continuer, et qu'il relancerait les porteurs de projet.

A l'automne 2022, l'agent en charge par intérim du suivi de l'USEPPM aurait alerté le secrétaire général sur ses grandes difficultés à contacter le président de l'USEPPM et à récupérer la documentation exigée par la convention. Le secrétaire général lui aurait répondu qu'il s'en occuperait. Or, la mission n'a pas été en mesure de retrouver la moindre trace d'une quelconque relance ou mise en demeure adressée à l'initiative de ce dernier.

Les responsables d'I Laïc indiquent, pour leur part, qu'à aucun moment ils n'ont été approchés par le secrétaire général du CIPDR pendant la durée du projet ou à son échéance, sinon pour se voir féliciter de la qualité des actions engagées. Cette apparente inertie surprend d'autant plus que la mission a pu relever, s'agissant d'une autre association, que le secrétaire général n'aurait pas hésité à convoquer les responsables pour marquer son mécontentement sur la quantité de la production réalisée, appelant de sa part des réserves critiques (cf. annexe 13, PV n°3).

4.3.4 Les diligences du secrétariat général à compter de février 2023

L'essentiel de la documentation exigée n'a finalement été remis que tardivement, début 2023. Les diligences du secrétariat général du CIPDR pour obtenir les documents concernés se sont faites plus pressantes à compter de février 2023.

²¹ Les captures d'écran de l'ensemble de ces échanges sur *signal* figurent à l'annexe 6-4

Après une relance du secrétaire général adjoint par courriel le 14 février 2023, le compte rendu financier du projet est transmis le 15 février 2023 par le président de l'USEPPM (cf. annexe 3-4)²². Au regard du montant de dépenses indiquées, à 250 603 € (cf. tableau 1), le secrétaire général adjoint donne alors consigne à ses services par mail le 15 février 2023 de clôturer l'engagement juridique sans verser le solde de 88 750 €.

Le secrétaire général adjoint relance le 14 mars 2023 le président de l'USEPPM pour obtenir les documents restants, à savoir le compte rendu quantitatif et qualitatif du projet, les états financiers ou, le cas échéant, les comptes annuels ou le rapport du commissaire aux comptes et le rapport d'activité annuel. Ce même jour, le secrétaire général adjoint demande au contrôle interne financier d'opérer un contrôle de deuxième niveau, consistant à vérifier sur pièces l'utilisation faite de la subvention versée, soit 266 250 €. Le 17 mars 2023, le secrétaire général adjoint informe le président de l'USEPPM du lancement de ce contrôle, demandant dans ce cadre la transmission de l'ensemble des pièces justificatives des dépenses engagées et du tableau de suivi analytique de ces dépenses, dont la mise à disposition est prévue à l'article 6 de la convention. Le 19 mars 2023, le président de l'USEPPM transmet un document présenté comme le rapport quantitatif et qualitatif du projet, qui ne correspond pas aux attentes du CIPDR, en ce qu'*« il n'est pas daté et ne semble pas constituer un bilan définitif »*.

Le 27 mars 2023, le président de l'USEPPM indique au secrétaire général du CIPDR avoir transmis, comme suite à leur échange téléphonique, les justificatifs des dépenses engagées. Le tableau de suivi analytique des dépenses semble avoir été transmis le lendemain, à la suite d'une nouvelle relance du secrétaire général adjoint. A date donc, le bilan quantitatif et qualitatif, le rapport du commissaire au compte²³ et le rapport d'activité annuel n'ont toujours pas été communiqués.

Sur l'ensemble du processus, en amont comme en aval de l'attribution de la subvention, la mission observe donc, *a minima*, une carence grave dans les diligences attendues de l'encadrement supérieur d'un service d'administration centrale, chargé de veiller à l'affectation conforme de deniers publics comme à sécurité juridique des procédures. La mission a enfin relevé des irrégularités, susceptibles de revêtir à la fois le caractère d'infraction pénale et de faute disciplinaire. Ces éléments sont détaillés et qualifiés en annexe 14.

Recommandation n°2 : Prendre acte des manquements aux obligations statutaires relevés par la mission

²² La mission n'est pas en mesure d'indiquer si le secrétaire général adjoint a effectué cette relance d'initiative ou sur instruction du secrétaire général

²³ Le rapport du commissaire aux comptes est obligatoire s'agissant des associations qui ont bénéficié d'aides publiques dont le montant est supérieur à 153 000 €, aux termes des dispositions de l'article L 612-4 du code de commerce.

5 LES AGISSEMENTS DANS CE CADRE DE L'USEPPM, SUSCEPTIBLES DE REVETIR UN CARACTERE PENAL

5.1 Complément d'information au procureur de la République, au titre de l'article 40 du code de procédure pénale

Au titre de l'article 40 du code de procédure pénale, le secrétaire général du CIPDR a informé le procureur de la République de la commission, au sein de l'USEPPM et dans l'utilisation de la subvention qui lui a été attribuée par l'Etat, de faits susceptibles de constituer l'infraction d'abus de confiance, prévue et réprimée par l'article 314-1 du code pénal.

La mission a l'intention, au titre de l'article 40 du code de procédure pénale, de compléter l'information du procureur de la République des éléments suivants.

La liste des administrateurs versée au dossier de candidature de l'USEPPM dans le cadre du fonds Marianne comportait des informations inexactes. Elle ne mentionnait pas, en particulier, l'identité de l'un des porteurs de projet, pourtant administrateur (cf. annexe 3-2). Cette déclaration inexacte a, dans le cas d'espèce, contribué à occulter une information déterminante dans la prise de décision administrative qui a abouti au versement d'une subvention à l'USEPPM. Cette déclaration pourrait par suite se révéler constitutive de l'infraction de faux et d'usage de faux, prévue et réprimée par les articles 441-1 à 441-12 du code pénal.

Les procès-verbaux des assemblées générales et des conseils d'administration des années 2020, 2021 et 2022²⁴ n'ont été signés que plusieurs mois après leur tenue, aux dires mêmes du président de l'USEPPM, qui n'est cependant pas en mesure d'indiquer ni la date, ni le mois, ni l'année de leur signature (cf. annexe 13, PV n°5). Une partie des PV aurait été signée en 2023, par les deux autres administrateurs de l'association²⁵, qui se disent en retrait de l'USEPPM depuis 2020. Les contrats de travail du président de l'association et du second porteur de projet ont également été signés par l'un de ces deux administrateurs en retrait de l'association (cf. annexe 10). Ces deux administrateurs en retrait, que la mission a auditionnés, ont indiqué avoir signé ces documents par confiance, en ne les lisant que cursivement, sans avoir conscience de leurs prérogatives précises au sein de l'USEPPM (cf. annexe 13, PV n° 7 et 8). Ces deux administrateurs ont par ailleurs indiqué qu'ils souffraient de pathologies relativement sévères, respectivement depuis 2020 et 2021. Il est vraisemblable, selon la mission, que l'état de santé de ces deux administrateurs, connu des deux porteurs de projet au moment où ils ont signé les actes et les contrats susmentionnés, ait pu altérer leur discernement. Ces éléments pourraient le cas échéant constituer l'infraction d'abus de faiblesse, prévue et réprimée par l'article 223-15-2 du code pénal.

Au surplus, les deux administrateurs en retrait de l'association n'auraient pas participé à certains des conseils d'administration et assemblées générales, tenus de 2020 à 2023, alors même qu'ils sont mentionnés comme ayant été présents dans l'ensemble des procès-verbaux (cf. annexe 11), transmis à la mission ainsi qu'à la préfecture de Paris, préfecture de région Ile-de-France. Ces éléments pourraient également, s'ils étaient avérés, être constitutifs de l'infraction de faux et d'usage de faux, prévue et réprimée par les articles 441-1 à 441-12 du code pénal.

Les versements surnuméraires opérés au bénéfice des deux porteurs de projet, au-delà de l'infraction d'abus de confiance qu'ils sont susceptibles de revêtir, n'ont pas été retracés dans des bulletins de salaire, bien qu'ils aient été versés sous l'intitulé « salaires » ou « avances sur salaire » dans les comptes bancaires de l'association. Il est par suite vraisemblable qu'ils n'aient pas été déclarés. Ces faits pourraient être, le cas échéant, constitutifs de l'infraction de travail dissimulé par dissimulation d'emploi salarié, prévue et réprimée par les articles L. 8221-5 et L. 8224-1 du code du travail.

²⁴ PV de l'assemblée générale du 25 février 2021 et des conseils d'administration du 3 mars 2020, du 2 février 2021, du 5 septembre 2021 et du 8 mars 2022.

²⁵ L'association, depuis 2019, ne compte que quatre membres, tous administrateurs

5.2 Signalements à l'administration fiscale et à l'ordre régional des experts-comptables


La mission n'est par ailleurs pas en mesure de vérifier si les salaires des intéressés comme les versements en surnuméraire dont ils ont bénéficié ont été dûment déclarés à l'administration fiscale, ni si les impôts exigibles dans ce cadre ont été effectivement réglés. La direction générale des finances publiques sera en toute état de cause informée de l'éventualité d'une fraude fiscale.

L'expert-comptable de l'association semble enfin avoir manqué à son obligation de conseil et, de façon plus générale, à ses obligations déontologiques, telles qu'elles sont rappelées dans le décret n° 2012-432 du 30 mars 2012 relatif à l'exercice de l'activité d'expertise comptable. Il aurait pu, dès la fin 2021, alors qu'il était en charge de l'établissement des bulletins de salaire et de la réconciliation des mouvements bancaires et comptables, alerter son client sur l'irrégularité des versements surnuméraires qu'il effectuait. L'expert-comptable a par ailleurs opposé à l'inspection le secret professionnel auquel il était lié, pour refuser la transmission de la documentation comptable de l'USEPPM sur les années 2021 et 2022²⁶. Dans le cadre de ses prérogatives prévues à l'article 43 de la loi n° 96-314 du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, la mission a demandé à la nouvelle comme à l'ancienne gouvernance de l'USEPPM de délier l'expert-comptable de son secret professionnel, ce qu'elles ont fait. L'expert-comptable, alors délié de son obligation, n'a toutefois pas transmis la documentation exigée par la mission. Dans ce contexte, la mission souhaite porter à la connaissance du président du conseil régional de l'Ordre des experts-comptables ces éléments, qui pourraient être constitutifs de manquements à des obligations déontologiques de niveau réglementaire.

Recommandation n°3 : Compléter, au titre de l'article 40 du code de procédure pénale, l'information du procureur de la République



Cyrille MAILLET
Inspecteur général
de l'administration en service
extraordinaire



Adrien SPERRY
Inspecteur
de l'administration

²⁶ Documents qui ont été remis fin 2022 à l'expert-comptable par l'ancien président de l'USEPPM, qui a indiqué à la mission ne pas avoir à sa disposition l'ensemble des copies de cette transmission.

