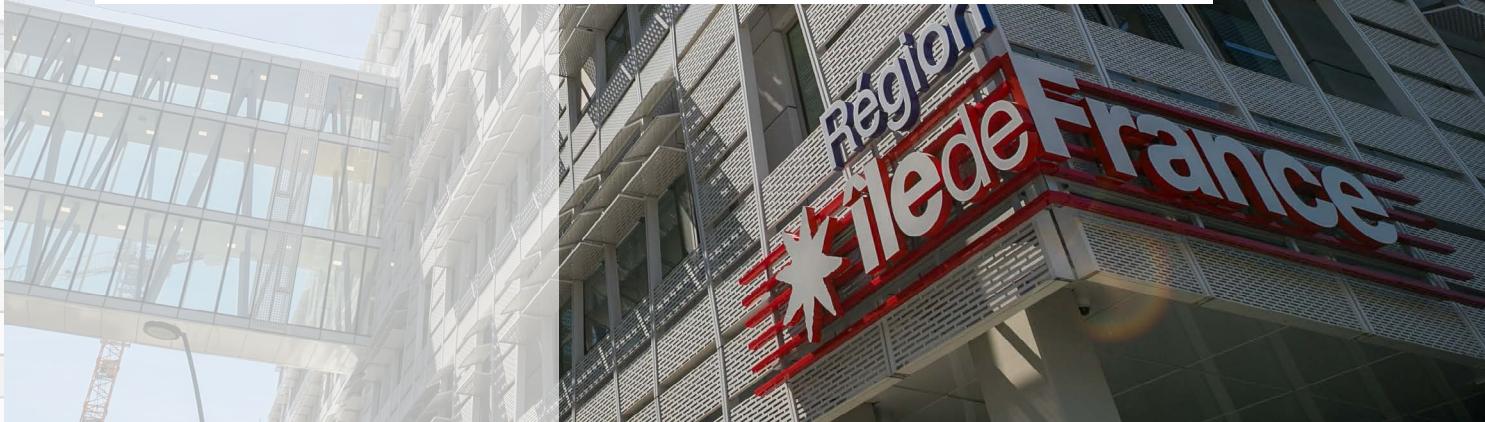




CHARTE DE DÉONTOLOGIE

SUR L'INSTRUCTION ET LE VERSEMENT DES SUBVENTIONS



PRÉAMBULE

La Région verse près de 4 Mds € de subventions par an à différents bénéficiaires. Les enjeux sont donc très importants.

La présente charte expose, à destination des agents concernés, les principes déontologiques qui s'appliquent au processus d'instruction, de versement et de contrôle des subventions versées par la Région à ses partenaires.

Les bénéficiaires de ces subventions peuvent être notamment, en fonction des dispositifs, des associations, des entreprises, des collectivités territoriales, ou d'autres personnes publiques. Dans le strict respect d'un cadre juridique aujourd'hui clairement défini, elle repose sur un triple socle éthique fondé sur la **confiance** entre l'autorité territoriale et ses partenaires, la **transparence** de leurs relations tout au long du processus et la **probité** des acteurs. Elle s'applique à l'ensemble des agents impliqués dans le processus d'allocation des subventions, quel que soit leur statut juridique (fonctionnaires titulaires, agents contractuels).

Le triple socle éthique régit l'ensemble des étapes du processus d'allocation des subventions : l'instruction des demandes, la décision d'attribution, le versement de la subvention, enfin le contrôle et l'évaluation de son utilisation.



SOMMAIRE

1. Corpus juridique	4
2. Rappel sur le cadre juridique des subventions	5
3. Le cadre déontologique de la subvention	9
4. Règles déontologiques à observer lors de la phase d'instruction des demandes de subvention	14
5. Règles déontologiques à observer lors de la phase d'attribution de subvention	19
6. Règles déontologiques à observer lors de la phase de versement et de contrôle de l'utilisation de la subvention	21
7. Les subventions interdites	23
8. Les subventions limitées	26
9. Le risque pénal	27
Annexes	33



1. CORPUS JURIDIQUE

a) Textes juridiques

- Article 9-1 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, issu de l'article 59 de la loi n°2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire.
- Code général des collectivités territoriales : articles L.1116-4, L.1116-8, L.4211-1.
- Arrêté du 17 décembre 2020 relatif à l'instruction budgétaire et comptable des Régions
- Décret n° 2017-779 du 5 mai 2017 relatif à l'accès sous forme électronique aux données essentielles des conventions de subvention
- Article 107-1 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)

b) Textes administratifs de portée générale :

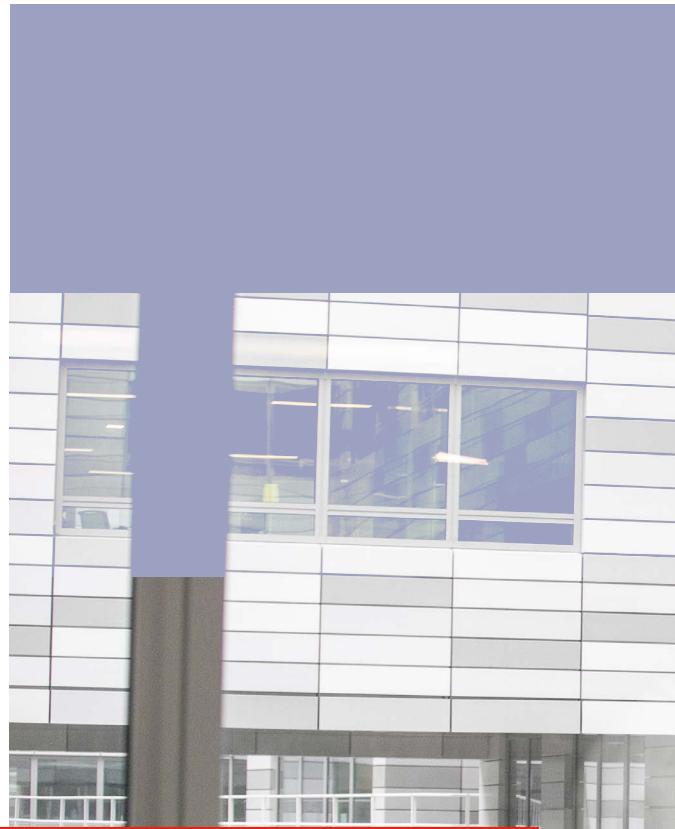
- Charte des engagements réciproques entre l'Etat, le mouvement associatif et les collectivités territoriales (14 février 2014)
- Circulaire du Premier ministre du 29 septembre 2015 relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations
- Le Guide d'usage de la subvention (2016)
- Règlement budgétaire et financier de la Région Ile-de-France

• • • • • • • • • • • • • • •

2. RAPPEL SUR LE CADRE JURIDIQUE DES SUBVENTIONS

Pendant longtemps les subventions n'ont pas fait l'objet d'un encadrement juridique spécifique. La jurisprudence administrative avait cependant dégagé progressivement des critères d'identification qui ont été consacrés tardivement par le législateur.

C'est en effet la [loi n°2014-856 du 31 juillet 2014](#) relative à l'économie sociale et solidaire qui a défini la subvention dans un nouvel [article 9-1 dans la loi du 12 avril 2000](#) relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations :

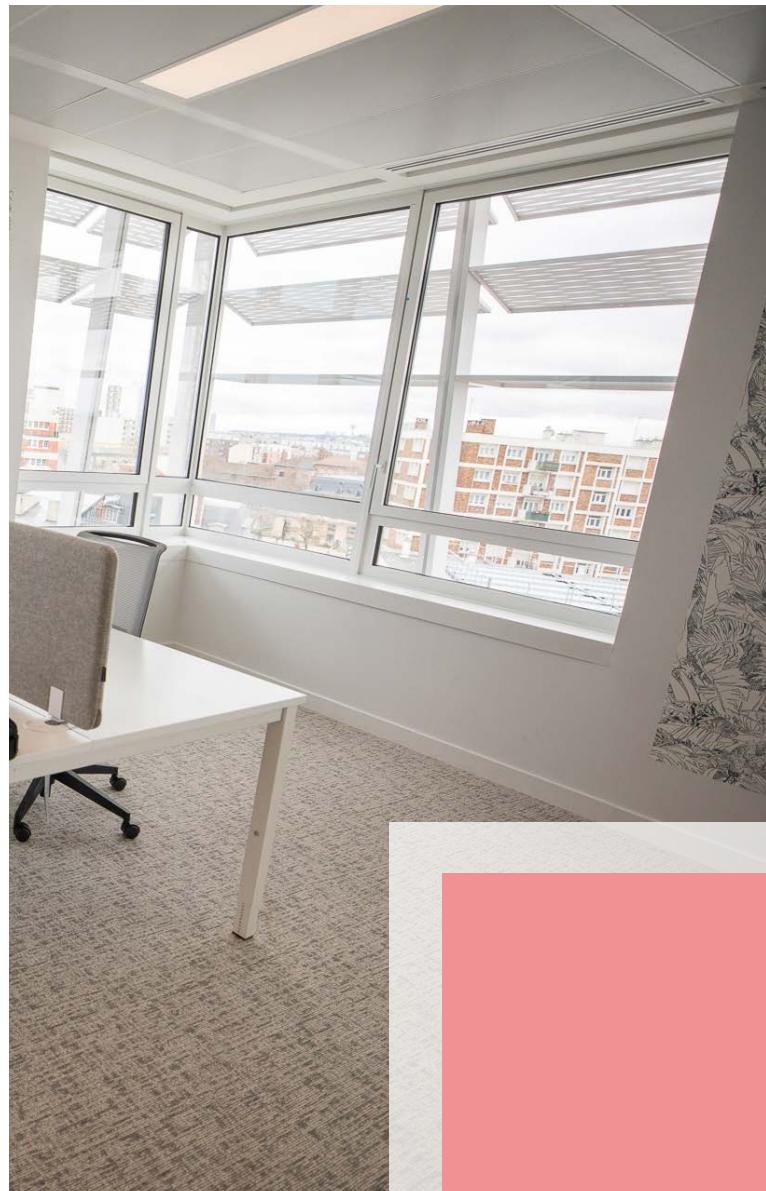


Constituent des subventions, au sens de la présente loi, les contributions facultatives de toute nature, valorisées dans l'acte d'attribution, décidées par les autorités administratives et les organismes chargés de la gestion d'un service public industriel et commercial, justifiées par un intérêt général et destinées à la réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire. Ces actions, projets ou activités sont initiés, définis et mis en oeuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires.

De cette définition, il résulte que les critères de la subvention sont les suivants :

- La décision d'attribution d'une subvention résulte d'une délibération distincte du vote du budget, qui constitue un engagement juridique justificatif de paiement.
- Ces contributions ne peuvent constituer la rémunération de prestations individualisées répondant aux besoins des autorités ou organismes qui les accordent. Elles ne sont pas régie par le code de la commande publique.
- L'attribution d'une subvention n'a pas pour objet de répondre à un besoin propre défini par l'autorité administrative. La Région n'est donc pas en relation avec un prestataire mais avec un partenaire. La subvention est octroyée par l'autorité administrative pour un objet déterminé ou un projet spécifique. Elle contribue, le cas échéant, au financement global de l'activité du partenaire.
- La subvention peut prendre des formes diverses. Elle peut ainsi être octroyée en numéraire mais également en nature, comme par exemple, la mise à disposition de locaux, de matériels ou de moyens humains. Dans le cas des moyens humains, des précautions particulières doivent

être prises, notamment sur les éventuels liens de subordination et les conditions dans lesquelles des agents de la Région seraient mis à disposition (décret n° 2008 – 580 du 18 juin 2008). La prestation en nature n'est cependant pas dépourvue de valeur monétaire : elle doit faire l'objet d'une valorisation dans les comptes de la collectivité et du partenaire. Elles doivent faire l'objet d'une valorisation et d'un enregistrement dans les comptes de la collectivité.



- Le versement de subvention constitue un moyen d'intervention important de la Région au regard des enjeux économiques et sociaux du territoire. Elle permet de contribuer de manière significative à la satisfaction de l'intérêt général.
- Les subventions se différencient au regard de l'objectif qu'elles visent. Ils convient de distinguer :

La subvention directe

Elle constitue une aide directe de la collectivité, à l'inverse des aides indirectes qui prennent la forme de moyens matériels et/ou humains (mises à disposition, occupation du domaine public...) ou de prestations de services effectuées par les services de la Région pour le compte de son partenaire. Pour bien caractériser ce type de subvention, se rapprocher des pôles FIN et MAJI.

La subvention de fonctionnement

Les subventions demandées par les partenaires peuvent prendre des formes diverses. Il peut s'agir d'une subvention de fonctionnement : dans ce cas, la collectivité publique participe pour partie au budget nécessaire pour le fonctionnement normal de l'association conformément à son objet social.

Il convient de rester extrêmement vigilant

sur un pourcentage de subvention qui serait trop élevé et qui pourrait notamment entraîner un risque de requalification de la subvention en marché public ou, pour une association, une qualification de celle-ci en organisme transparent.

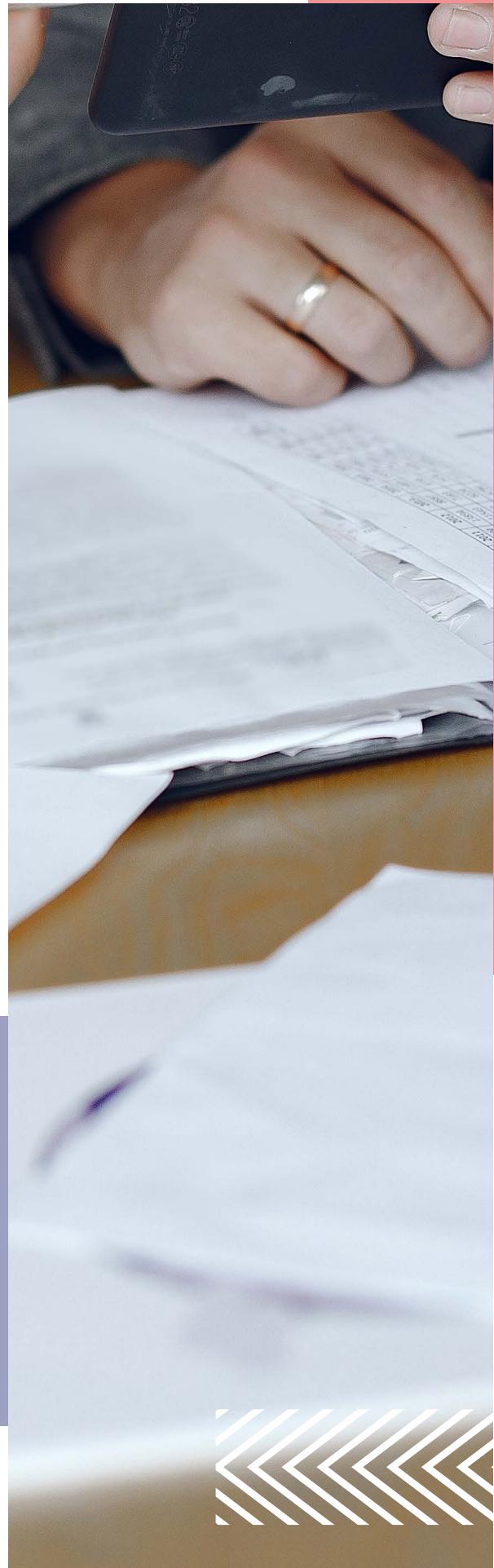
La subvention peut aussi servir à financer une action ou un projet spécifique porté par l'association : la collectivité soutient une action conforme aux statuts de l'association, et compatible avec les orientations régionales, dans une logique d'intérêt général partagé. La subvention est affectée à cette action ou ce projet et ne peut être utilisée à d'autres actions de l'association. L'association doit justifier du respect de cette affectation.

La subvention à caractère exceptionnel

La subvention a généralement un caractère exceptionnel et non renouvelable : dans cette hypothèse, la subvention n'est pas forcément prévisible lors de l'élaboration du budget prévisionnel. Elle peut toutefois être renouvelée par un vote de la collectivité, dans le respect du principe d'annualité budgétaire.

La subvention d'investissement

La subvention d'investissement permet à la collectivité d'aider au financement de biens d'équipement du partenaire (par exemple : matériel de bureau, mobilier).



3. LE CADRE DÉONTOLOGIQUE DE LA SUBVENTION

- Quelle qu'en soit la nature, par le versement de subventions, la Région, dans la sphère de ses compétences définies à l'article L.4211-1 du code général des collectivités territoriales, contribue au financement d'initiatives et de projets proposés par des entités tierces. Ces subventions constituent une utilisation de deniers publics, dans un but d'intérêt général. La rigueur de cette utilisation et la pertinence du choix des partenaires sont des devoirs particulièrement impérieux puisqu'elles impliquent la question du consentement à l'impôt et celle du respect des règles démocratiques.
- Au-delà du cadre juridique dans lequel s'inscrit l'allocation des subventions publiques, il est ainsi nécessaire de poser les bases d'une « éthique partenariale » entre la Région et les entités qui, sur leur initiative, peuvent bénéficier de subventions.
- Cette éthique doit être fondée sur des principes fondamentaux partagés entre la Région et ses partenaires.
- La confiance entre la Région et ses partenaires, la transparence de leurs relations et la probité du traitement des partenaires constituent ces principes fondamentaux.
- Ces principes doivent être appliqués avec le plus grand scrupule par l'ensemble des agents qui sont appelés à intervenir dans le processus d'allocation de subventions, que ce soit au stade de l'examen de la demande, de l'attribution de la subvention, de son versement et, enfin, du contrôle de son utilisation.
- La garantie du respect de la déontologie dans l'instruction, le versement et le contrôle des subventions reposent sur trois piliers : la confiance, la transparence et la probité.

Le triple socle déontologique

La confiance

■ L'octroi d'une subvention est une traduction emblématique des relations qu'entretiennent la Région et ses partenaires, notamment dans le tissu associatif. C'est pourquoi la procédure d'instruction, de versement et de contrôle des subventions doit s'inscrire dans une confiance mutuelle nourrie et renforcée par des engagements réciproques. Ainsi que l'énonce solennellement La charte des engagements réciproques entre l'Etat, le mouvement associatif et les collectivités territoriales, « les relations partenariales se construisent par l'écoute, le dialogue, et par le respect des engagements, des rôles et des fonctions de chacun ».

■ C'est pourquoi la Région veille de manière constante, dans l'instruction ou le suivi des subventions à traiter l'ensemble de ces partenaires de manière égale, respectueuse et objective.

La transparence

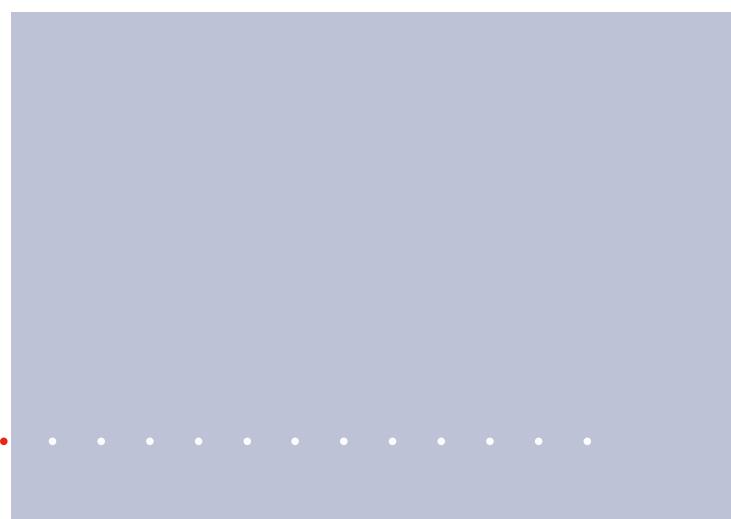
■ L'origine de subventions (les recettes budgétaires, notamment fiscales) et l'importance de leurs montants nécessitent une grande transparence dans le choix des bénéficiaires subventionnés et dans la détermination des actions et projets d'intérêt général financés. Cette transparence est nécessaire pour permettre aux

citoyens et contribuables de veiller au bon usage des deniers publics.

■ Aujourd'hui, seules les subventions dépassant le seuil de 23 000 euros sont juridiquement soumises à une obligation de transparence. En effet, l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et le décret n° 2017-779 du 5 mai 2017 prévoient la publication des données essentielles des conventions de subventions d'un montant supérieur à 23 000 euros sur le site de la personne publique, ou à défaut, leur transmission à l'autorité compétente de leur publication sur le portail interministériel <https://www.data.gouv.fr> doublée de la publication d'un lien vers ce portail sur le site de la personne publique.

■ L'autorité territoriale n'est jamais tenue d'allouer une subvention. Celle-ci est discrétionnaire. L'attribution d'une subvention ne constitue pas un droit pour les partenaires potentiels susceptibles de remplir les conditions légales pour l'obtenir. Cela ne signifie évidemment pas que cette attribution soit arbitraire. Il convient de veiller particulièrement à ce que les tiers soient informés au moyen d'une information claire et précise des critères permettant de prétendre à une subvention de la Région.

- Bien qu'individuelles, et quel que soit le montant sollicité, les décisions de retenir tel projet d'intérêt général plutôt qu'un autre, doivent être transparentes.
- Les décisions d'attribution doivent strictement se conformer aux règlements d'intervention votés par les élus.
- En cas de refus, ainsi, même si l'autorité territoriale n'est pas tenue de motiver ses décisions de refus, le souci de maintenir des relations de confiance avec l'ensemble des partenaires potentiels, implique qu'une information essentielle soit donnée sur les raisons de ce refus.
- La convention de subvention, lorsqu'elle est obligatoire (montant supérieur au seuil de 23 000 euros), doit définir l'objet, le montant, les conditions d'utilisation et des contrôles de l'utilisation de la subvention. Plus largement, elle permet de fixer, en toute transparence, les modalités du partenariat entre le bénéficiaire et la Région.
- En deçà de 23.000 €, la convention est remplacée par une annexe financière qui fixe les obligations du bénéficiaire.



La probité

■ La probité des agents et des services chargés d'instruire les demandes de subventions et d'assurer le suivi des subventions allouées constitue la garantie fondamentale des relations de confiance dans la transparence que doit entretenir la Région et ses partenaires.

■ En leur qualité d'agents publics, ces fonctionnaires et contractuels veillent, dans ce cadre, à exercer leurs fonctions avec impartialité, intégrité et probité, conformément aux prescriptions du code général de la fonction publique ([article L121-1](#)).

■ L'instruction des demandes de subventions, l'attribution de ces dernières, leur versement et leur contrôle se font dans le respect des principes de neutralité et de laïcité tels qu'ils sont notamment exprimés dans la Charte régionale des valeurs de la République et de la laïcité.

■ Le service instructeur veille au respect du dispositif des « 100.000 stages » qui impose au futur bénéficiaire d'une subvention régionale, dès le premier euro reçu, le recrutement d'au moins un stagiaire, un apprenti ou un jeune en

formation professionnelle, pour 2 mois minimum.

■ Il appartient à chaque agent impliqué dans le processus d'instruction et de versement de la subvention d'éviter et de prévenir la survenance de toute situation de conflit d'intérêts.

Légalement, constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés, qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif de ses fonctions.

■ Ainsi, chaque agent veille, dans le cadre du « processus subvention » à ce que lui-même ou l'un de ses proches n'aient pas de lien direct entre une entité sollicitant une subvention ou en bénéficiant.

Pour les agents soumis par la loi à l'obligation de souscrire une déclaration d'intérêts, il convient d'indiquer dans ces déclarations, les intérêts (adhésion, activités, participation, mandat au sein d'un conseil municipal ou départemental, etc.) détenus au sein d'entités publiques ou privées, soit en leur nom propre, soit par son conjoint, ses ascendants ou des descendants. Il en va ainsi de la qualité, à quelque titre que ce soit, au sein d'une

association relevant de la [loi de 1901](#).

■ La lecture et l'acceptation de la présente charte permet donc à chacun de connaître ses obligations et conduit à se déporter en cas de situation de conflit d'intérêts sur un projet, avec signalement à sa hiérarchie. En outre, il leur sera toujours loisible de faire une déclaration spontanée et volontaire des intérêts qu'ils pourraient détenir au sein d'entités susceptibles de solliciter une subvention de la Région ou qui en bénéficient. Cette précaution permet ainsi d'éviter de leur attribuer l'examen d'un dossier concernant cette entité. Ces derniers peuvent, s'ils l'estiment utile, l'adresser également au référent-déontologue afin de recueillir son avis. Un formulaire de déclaration d'un conflit d'intérêts est à cet effet mis à disposition des agents dans l'intranet de la collectivité. Il donne lieu, le cas échéant, à l'édition d'un arrêté de déport qui fait l'objet d'une publication.

■ En toute hypothèse, en cas de risque de conflits d'intérêts, les agents veillent à faire cesser immédiatement ou à prévenir de telles situations en se déportant ou en s'abstenant d'instruire un dossier ou d'en assurer le suivi. Ils en informent leur

autorité hiérarchique et, le cas échéant, au moyen de la messagerie dédiée à cet effet, le référent-déontologue.

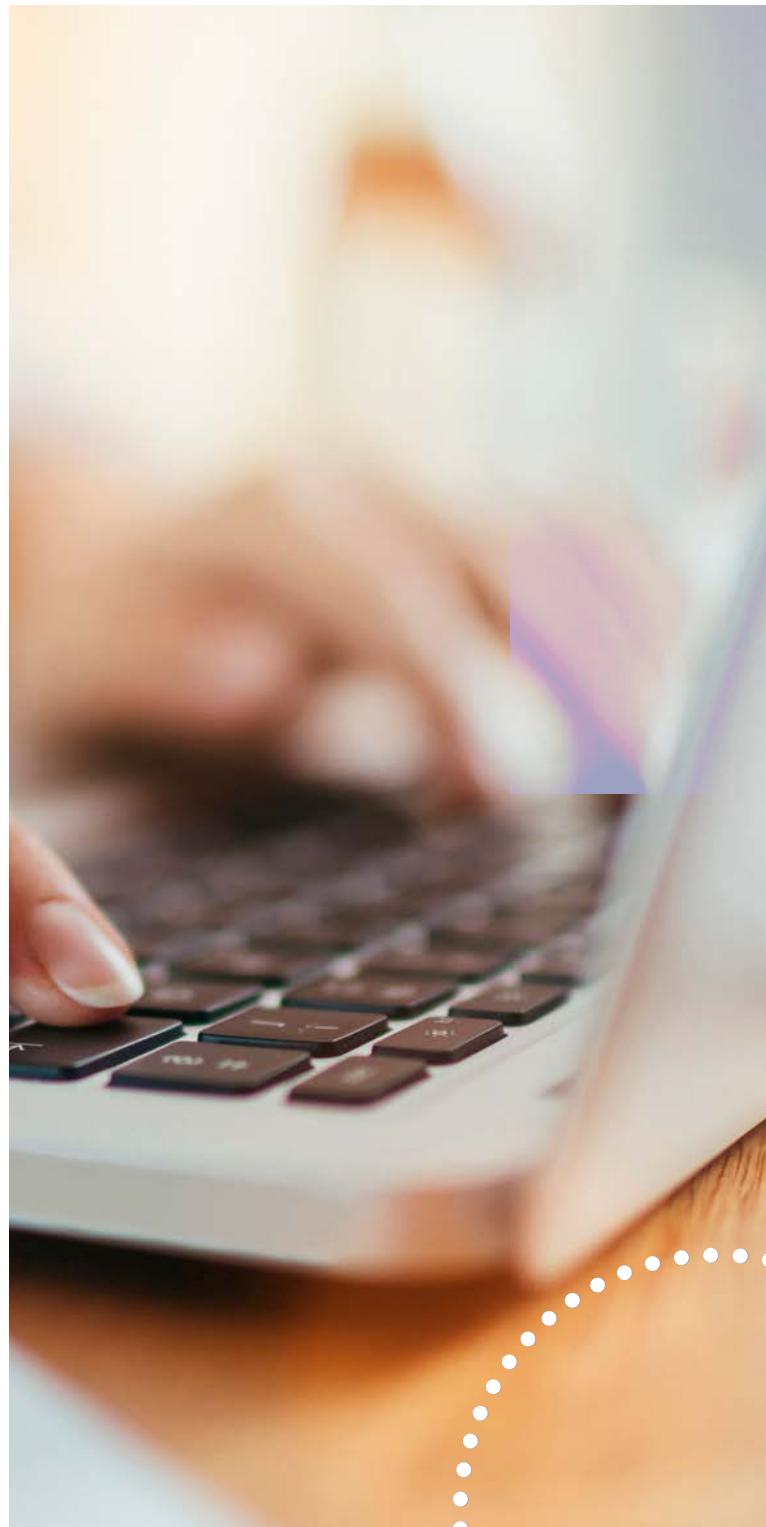
L'autorité hiérarchique et le référent-déontologue garantissent la confidentialité des informations ainsi communiquées.

■ La Région s'engage à prévenir dans la procédure d'instruction des demandes de subventions tout acte de discrimination et veille à ce que le versement des subventions ne soit pas compromis par toutes formes de discrimination.

■ Elle s'engage à veiller, de même, à ne pas subventionner une activité ou un projet qui ne serait pas compatible avec le respect des énonciations de la Charte régionale des valeurs de la République et de la laïcité.

4. RÈGLES DÉONTOLOGIQUES À OBSERVER LORS DE LA PHASE D'INSTRUCTION DES DEMANDES DE SUBVENTION

- Le dépôt des dossiers de demande de subvention est à la charge du partenaire. Le dossier est adressé à la Présidente du Conseil régional.
- En amont du lancement d'un appel à projet (AAP), la communication doit être large et transparente afin de ne pas favoriser tel ou tel bénéficiaire potentiel.
- Les demandeurs peuvent utiliser le formulaire de demande type, disponible en ligne sur le site du Conseil régional (« Mes démarches ») ou tout autre dossier de demande de subvention (CERFA, ...).
- Afin de s'assurer en amont de l'utilité publique régionale de la subvention et le sérieux du partenaire qui en fait la demande, la Région impose la fourniture dans le dossier de demande d'un certain nombre de documents.
- L'agent chargé au sein de chaque pôle régional d'instruire la demande de subvention doit veiller tout particulièrement à s'assurer de la complétude du dossier.



A cet égard, il s'assure que le projet est d'intérêt régional, et s'inscrit bien dans un des dispositifs de la Région. Le dossier de demande doit comprendre :

- les statuts du partenaire (statuts de l'association, de l'entreprise, etc.) ;
- le rapport d'activité de l'année précédente ;
- le récépissé de déclaration en préfecture ;
- le n° de SIRET. Pour les associations, ce numéro est attribué lorsqu'elles ont des salariés. Si l'association n'en possède pas, elle devra en faire la demande auprès de l'INSEE régionale ;
- la publication au Journal officiel ;
- les comptes : bilan, compte de résultat et annexes de l'année précédente certifiés le cas échéant avec les comptes détaillés ;
- le budget prévisionnel de l'action (pour des subventions sur un projet précis) et/ou du partenaire ;
- le relevé d'identité bancaire (RIB) ;
- la liste des membres du CA avec leurs noms et leurs fonctions.
- le procès-verbal de la dernière Assemblée générale.

■ S'il s'agit d'une demande de renouvellement d'une subvention, seules les pièces ayant connu des modifications sont nécessaires. Se référer à l'article 12 du RBF.

Enfin, s'il reste possible d'aider les demandeurs dans l'établissement de leurs demandes de subvention, il est nécessaire de respecter une égalité de traitement entre les différents demandeurs.

- L'agent instructeur doit vérifier à ce stade qu'aucun élu ou agents de l'autorité territoriale ne figure au nombre des membres du CA du demandeur afin de prévenir, dès ce stade, tout risque de prise illégal d'intérêt ou de gestion de fait.
- si tel est le cas, l'agent en informe son supérieur hiérarchique afin que ce dernier prenne les mesures nécessaires pour faire cesser ce risque.
- si l'agent en charge d'instruire la demande est lui-même membre de l'association, à quelque titre que ce soit, il lui appartient d'en avertir son autorité hiérarchique et de se déporter afin de prévenir tout risque de conflit d'intérêt via le formulaire dédié et mis à disposition des agents sur l'intranet de la collectivité.
- L'agent en charge de l'instruction de la demande de subvention analyse l'activité du partenaire et le contenu du projet, en s'assurant notamment qu'il répond bien à l'intérêt régional et qu'il a été orienté vers la direction compétente.

■ En dehors des subventions « ad hoc » qui revêtent un caractère exceptionnel, l'agent s'assure que le dossier de demande s'inscrit dans un dispositif de la Région.

■ Les subventions accordées par une collectivité territoriale à une personne privée doivent concourir à la satisfaction d'un objectif d'intérêt général pour le territoire dont elle a la charge. Cependant, la territorialité de l'action associative et l'intérêt public local ne sont pas nécessairement liés ; doivent encore être prises en compte les retombées concrètes (économiques, culturelles, sociales, etc.) de l'activité associative pour la collectivité territoriale.

■ Il incombe à l'agent et/ou au service compétent d'effectuer, sur la base des documents fournis par le demandeur, un contrôle dit de « premier niveau » portant sur les risques financiers, juridiques et organisationnels.

■ Il appartient également à l'agent instructeur de vérifier que le demandeur n'a pas déjà bénéficié de subvention pour un même objet via un autre dispositif.

■ S'agissant des risques financiers,

l'agent et/ou le service instructeur veillera à déterminer si la trésorerie, le résultat d'exploitation, le fonds de roulement de l'entité sont négatifs ou positifs. Il déterminera la dépendance financière vis-à-vis de la Région et, le cas échéant, d'autres collectivités publiques. Il alertera l'entité, notamment dans le cas de multi-financements, si le montant total de la subvention des financements excède le seuil de 23 k €, de la nécessité d'une convention de subvention.

■ S'agissant des risques juridiques, il appartient à l'agent/ou service instructeur de vérifier pour toutes les demandes, quel que soit leur montant, que la Région



n'a pas inspiré la demande de subvention dans des circonstances constitutives d'une gestion de fait ou d'une prise illégale d'intérêts, par exemple en étant à l'origine du projet qui en fait l'objet. Un indice de prise illégale d'intérêts est la présence d'un conseiller régional et/ou d'un agent au sein du conseil d'administration de l'entité bénéficiaire. Plus généralement, une trop grande proximité entre l'entité bénéficiaire et la Région (mise à disposition courante par la Région de locaux, de personnels ou de matériel) appelle une vigilance particulière.

■ Il convient également de s'assurer que la subvention ne bénéficiera pas à une activité cultuelle, ce qui serait contraire à la loi du 9 décembre 1905 relative à la séparation des Eglises et de l'Etat.

■ Il convient enfin de vérifier, au vu des informations disponibles ou en se renseignant auprès des services compétents, que, par son objet ou par ses effets, l'activité du demandeur ne contrevient pas aux intérêts nationaux, à l'ordre public, aux principes républicains ou aux exigences minimales de la vie en commun dans une société démocratique.

■ Il revient enfin à l'agent ou au service instructeur de vérifier si l'activité de l'entité bénéficiaire se déploie ou non dans le champ concurrentiel, si celle-ci est susceptible d'être regardée comme transparente.

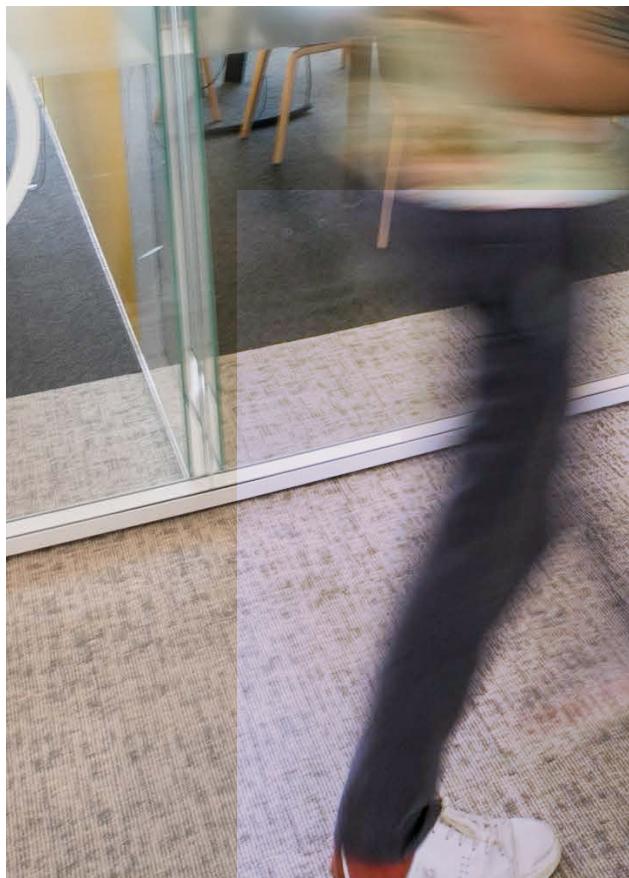
■ L'agent ou le service instructeur doit également vérifier l'existence effective de l'association (nombre de bénévoles, consistance des actions, présence sur le terrain...), la réalité de sa vie démocratique (fréquence des assemblées générales et des réunions du conseil d'administration), son respect des règles comptables auxquelles elle est tenue et la cohérence du bilan comptable.

■ Si l'agent ou le service instructeur identifie à ce stade la présence d'un ou de plusieurs indices de risques, il doit en alerter sa hiérarchie afin de vérifier que les conditions d'attribution d'une subvention sont réunies.

■ Chaque direction doit s'interroger en particulier sur les facteurs de risques spécifiques propres à son domaine, sur lesquels sont élaborés des indicateurs de suivi.

■ Si le dossier est rejeté, un courrier ou un envoi via la plateforme « Mes démarches » doit être adressé à l'entité demanderesse.

■ A l'occasion de l'examen de l'objet social du demandeur ou de ses activités réelles (si celles-ci peuvent être appréhendées), ou encore du projet pour lequel la subvention est sollicitée, l'agent ou le service instructeur s'attache à vérifier que cet objet, cette activité ou ce projet ne portent pas atteinte au principe de laïcité et, d'une manière générale, ne sont pas interdits par la loi (cf. fiche 8 : les subventions interdites). Ils veillent, en toute circonstance et dans le respect de la norme ISO 37001, à préserver l'intégrité et la réputation de la Région.



5. RÈGLES DÉONTOLOGIQUES À OBSERVER LORS DE LA PHASE D'ATTRIBUTION DE SUBVENTION

L'observation des règles suivantes sont adaptées selon la plus ou moins grande complexité des dossiers de demande présentées. Ces règles de bonne conduite s'inscrivent dans le cadre de la procédure d'attribution des subventions.

- Il convient ici de se référer aux process d'instruction des subventions dans l'outil Airs Délib.



- Il convient de veiller tout particulièrement, en s'en référant notamment au guide de dépôt des élus, à ce que la délibération attribuant une subvention ne soit pas votée par un ou plusieurs conseillers « intéressés » à l'affaire, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires. En pareil cas, en effet, cette délibération s'exposerait à être annulée par le juge administratif. Cette précaution vaut également pour les délibérations formulant un avis ou exprimant un voeu en faveur de l'attribution de la subvention.
- Le conseiller intéressé est celui dont l'intérêt ne se confond ni avec celui de la collectivité, ni avec celui de la généralité des habitants. Cet intérêt peut être financier, mais il peut également patrimonial, familial ou même moral (dans un cercle amical, par exemple).
- La participation de l'élu (ou des élus) intéressé(s) n'entraîne l'annulation de la délibération que si cette participation a été de nature à influer effectivement sur le résultat du vote.
- Des conseillers régionaux qui sont présidents ou membres du conseil d'administration d'une association sont regardés comme intéressés dès lors que l'objet de la délibération est d'accorder la garantie de la Région à un emprunt souscrit par cette association.
- Il convient également de prévenir tout risque pénal en matière de prise illégale d'intérêts.
- En cas de doute sur la présence d'un conseiller intéressé, il est prudent de mettre en garde la personne concernée en lui demandant de ne prendre part ni à la proposition, ni à la préparation de la décision, voire, s'il s'agit d'un conseiller appelé à délibérer souvent sur des aides à l'organisme concerné, de démissionner de son mandat d'administrateur de l'association ou de systématiser les arrêtés de dépôt.
- La délibération de la Région tendant à attribuer une subvention d'investissement ou de fonctionnement à un projet décidé ou subventionné par une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales s'accompagne d'un état récapitulatif de l'ensemble des subventions attribuées à ce même projet par les collectivités territoriales ([art. L1116-8 du code général des collectivités territoriales](#)).

6. RÈGLES DÉONTOLOGIQUES À OBSERVER LORS DE LA PHASE DE VERSEMENT ET DE CONTRÔLE DE L'UTILISATION DE LA SUBVENTION

■ Le bénéficiaire demande le versement de la subvention (acompte ou intégralité), selon les modalités prévues par la convention ou la délibération cadre de la Région, ainsi qu'en application du règlement budgétaire et financier de la collectivité.

■ Si le versement est fractionné, la direction instructrice peut éventuellement envoyer un courrier indiquant les conditions du versement du solde. Dans ce cas, le courrier à l'association précise également les pièces complémentaires à fournir. Ce courrier est enregistré dans l'outil courrier.

■ Après réception des pièces complémentaires, la direction effectue le versement du solde de la subvention (avec un réajustement éventuel au montant réel de l'action subventionnée)

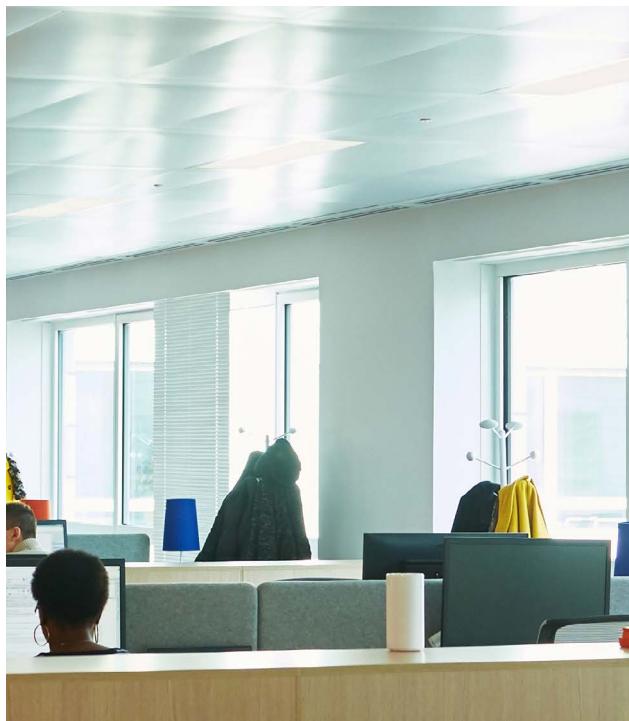
■ Aux termes de l'article L.1116-4 du code général des collectivités territoriales « Toute association, oeuvre ou entreprise

ayant reçu une subvention peut être soumise au contrôle des délégués de la collectivité qui l'a accordée ».

■ Le suivi de l'association et /ou de son projet se concrétise ainsi de différentes manières selon les directions : visites sur place, appels téléphoniques, participation aux évènements, etc.

■ Il convient d'assurer, sur le moyen et long terme, compte tenu de la durée de la subvention, un suivi scrupuleux et rigoureux de l'emploi de celle-ci. Ainsi, il convient de veiller à ce que tous groupements, associations, œuvres ou entreprises privées qui ont reçu dans l'année en cours une ou plusieurs subventions fournissent à la Région, comme ils en ont l'obligation, 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.

- Il convient de veiller au respect de l'interdiction qui est faite à tout groupement ou à toute association, oeuvre ou entreprise ayant reçu une subvention d'en employer tout ou partie en subventions à d'autres associations, oeuvres ou entreprises, sauf lorsque cela est expressément prévu dans la convention conclue entre la collectivité territoriale et l'organisme subventionné (interdiction des subventions en cascade).
- Si l'association n'adresse pas les pièces nécessaires dans le délai imparti, l'agent ou le service compétent envoie un courrier demandant la fourniture de ces pièces. Ce courrier précise que, en cas de non-fourniture des justificatifs, la Région pourra être amenée à annuler ou à demander le remboursement de la subvention.
- L'agent et/ou le service compétent analyse objectivement les pièces fournies par l'association, exploite les données et contrôle la bonne utilisation de la subvention. La vérification de la bonne utilisation des deniers publics est une obligation légale.
- L'agent et/ou le service suivant l'utilisation de la subvention porte une appréciation écrite de son bon emploi. Cette appréciation doit être motivée avec soin et de manière objective, lors de la constatation du service fait qui engage l'agent.
- Le service conserve les dossiers pendant dix ans (délai réglementaire) à compter de la fin de la convention.
- Enfin, la Région conduit régulièrement des audits et chaque subvention peut faire l'objet d'un audit.



7. LES SUBVENTIONS INTERDITES

Certaines subventions sont interdites. Elles portent en effet sur des activités ou des projets pour lesquels la loi ou le juge interdisent aux collectivités publiques de participer à leur financement.

a) Les subventions portant sur les cultes

■ Une association à vocation cultuelle ou essentiellement cultuelle ne peut pas recevoir de subventions d'une collectivité territoriale.

Il en va ainsi, même si une cérémonie cultuelle locale est susceptible de revêtir un caractère culturel, touristique, économique et historique.

■ En revanche, une association cultuelle peut obtenir une subvention d'une collectivité territoriale pour financer des travaux de réparation d'édifices du culte lui appartenant, qu'ils soient ou non classés monuments historiques, dès lors que cette association assure elle-même la maîtrise d'ouvrage. Cette subvention est cependant limitée aux dépenses de réparations qui correspondent aux travaux nécessaires à la conservation de l'édifice.

■ Les dispositions de la [loi du 9 décembre 1905](#) n'interdisent pas à une association de demander à une collectivité territoriale de financer des travaux qui ne sont pas des travaux d'entretien ou de conservation d'un édifice servant à l'exercice d'un culte. La collectivité territoriale peut notamment accorder une subvention lorsque l'édifice n'est pas sa propriété, en vue de la réalisation d'un équipement ou d'un aménagement en rapport avec cet édifice.

Trois conditions doivent alors être réunies :

- cet équipement ou cet aménagement doit présenter un intérêt public local, lié notamment à l'importance de l'édifice pour le rayonnement culturel ou le développement touristique et économique de son territoire ;
- l'équipement ou l'aménagement ne doit pas être destiné à l'exercice du culte ;
- la collectivité territoriale doit garantir notamment par voie contractuelle que la subvention n'est pas versée à une association cultuelle et qu'elle est exclusivement affectée au financement du projet.

Le fait qu'un tel équipement ou aména-

gement soit, par ailleurs, susceptible de bénéficier aux personnes qui pratiquent le culte, ne rend pas la subvention accordée irrégulière, lorsque les conditions énumérées ci-dessus sont respectées.

■ Dans le cas d'une association de la **loi du 1^{er} juillet 1901** qui outre ses activités cultuelles exercent, pour une part non marginale, d'autres activités de nature culturelles, sociales ou encore communautaires, celle-ci peut prétendre au bénéfice d'une subvention au titre de ces activités à condition qu'elles aient un caractère d'intérêt général et que la collectivité prenne des dispositions assurant que la subvention ne sera pas détournée vers les activités cultuelles.

b) Enseignement privé

Une subvention ne peut être accordée par une collectivité territoriale à un établissement d'enseignement privé géré par une association, que pour prendre en charge les dépenses de fonctionnement des classes sous contrat d'association. Une commune, un département ou une Région peuvent toutefois apporter des subventions aux établissements d'enseignement privés sous contrat d'association avec l'État, pour l'acquisition d'équipements informatiques ou la réalisation de travaux (dans le respect des **lois Falloux et Astier** en ce qui concerne les travaux).

Ce concours ne peut excéder celui qu'elles apportent aux établissements d'enseignement publics dont elles ont la charge.

c) Activité politique et syndicale

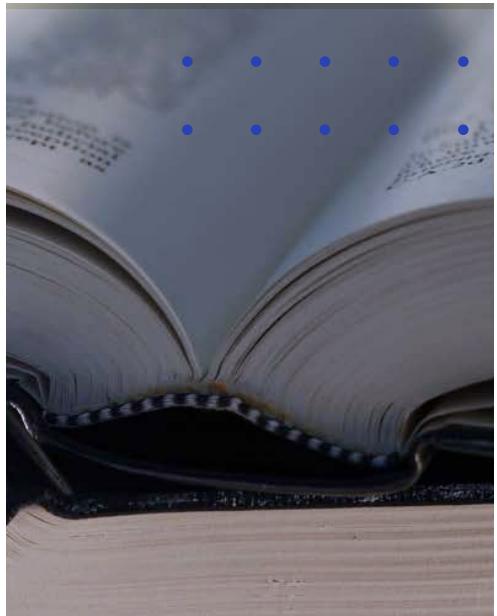
■ Une association dont l'activité est de nature politique ne peut pas obtenir de subvention. De même, une organisation syndicale ne peut recevoir de subvention de la part d'une collectivité à titre de soutien financier dans un conflit collectif du travail.

■ En revanche, il n'est pas interdit à une Région de subventionner une association menant des actions à caractère politique, dès lors que cette aide est destinée à des activités d'intérêt public local.

Tel est le cas d'une subvention ayant pour seul objet de mener des actions d'information, de prévention et de soutien à la population locale ou encore des subventions accordées au organisations représentatives du personnel de la Région.

d) Cas des financements multiples

Afin de limiter les financements croisés entre collectivités, une participation minimum de 20 à 30 % des maîtres d'ouvrage est exigée (art. L .111-9 et L .1111-10 du CGCT). La note en [annexe 1](#) vient préciser les modalités de participation des collectivités territoriales à leurs opérations d'investissement. Un taux d'intervention avoisinant les 100 % contribuerait à assimiler la subvention à une contrepartie, majorant le risque de requalification en marché public.



8. LES SUBVENTIONS LIMITÉES • • • • • • • •

- La règle est rigoureuse : une association ne doit pas être financée uniquement par des subventions publiques.
- Si l'association est financée seulement par des subventions publiques, elle est alors susceptible d'être qualifiée d'« association transparente ». Une telle qualification entraîne d'importantes conséquences.
 - Dans ce cas, les fonds versés par la collectivité publique sont considérés comme des deniers publics et les dirigeants de l'association peuvent être assimilés à des comptables de fait.
 - A été jugée transparente une association ayant pour objet l'enseignement des disciplines artistiques et l'organisation de manifestations culturelles, ayant pour président et vice-président des membres du conseil municipal, dont le siège est à la mairie, dépourvue de personnels salariés et fonctionnant grâce aux subventions de la municipalité et aux moyens fournis par elle (CE, 4 août 2006, Commune de Grimaud, n° 271964).
- L'organisme qui reçoit la subvention, sans être regardé comme transparent, peut être, du fait des clauses de la convention de subvention, jugé non autonome pour ce qui concerne l'utilisation de la subvention.
- Dès lors, les fonds conservent le caractère de deniers publics, pour le maniement desquels la convention ne constitue pas un titre suffisant, entraînant ainsi la qualification de gestion de fait (Cour des comptes, 11 septembre 2003, Fondation d'Aguesseau).

9. LE RISQUE PÉNAL

Prise illégale d'intérêt

L'article 432-12 du Code pénal définit le délit de prise illégale d'intérêt comme « Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt de nature à compromettre son impartialité, son indépendance ou son objectivité dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement (...) ».

Les sanctions peuvent aller jusqu'à 5 ans d'emprisonnement et 500 000 euros d'amende.

Le risque d'être condamné pour prise illégale d'intérêt est encouru par un élu notamment dans le cadre de l'octroi de subventions à une association. Il s'agit d'une infraction pénale, punie de 5 ans d'emprisonnement et 500 000 euros d'amende (Art. 432-12 du code pénal).

La Cour de cassation a jugé que « l'intérêt matériel ou moral, direct ou indirect, pris par des élus municipaux en participant au vote des subventions bénéficiant aux associations qu'ils président entre dans les prévisions de l'article 432-12 du code pénal, qu'il n'importe que ces élus n'en aient retiré un quelconque profit et que l'intérêt pris ou conservé ne soit pas en contradiction avec l'intérêt communal »



Exemples de cas de prise illégale d'intérêt :

- la participation d'un élu « intéressé » à une décision d'octroi de subvention par le vote de cette décision dans un organe délibérant de la collectivité. A ainsi été condamné un conseiller général ayant participé à une délibération de la commission permanente du Conseil général attribuant une subvention à une association dirigée par son fils (Cass. crim. 19 mai 1999) ;

- la participation d'un élu intéressé à une décision d'octroi de subvention par une procuration en blanc ;
- le simple avis d'un élu intéressé sur l'octroi de subvention. A ainsi été condamné un élu qui, sans participer directement ou indirectement à la décision, avait transmis la demande de subvention d'une association dans laquelle il avait un intérêt en indiquant être "favorable" à la reconduction des subventions accordées (Cass. crim. 9 mars 2005) ;
- la participation d'un élu à une décision d'octroi de subvention à une association municipale ou intercommunale qu'il préside ès qualité.

Gestion de fait

La gestion de fait s'applique, selon l'article 60-XI de la loi de finances du 23 février 1963 à la situation d'une personne physique ou morale qui s'immisce dans l'exercice d'une fonction publique (comme le maniement de fonds publics) en accomplissant des actes réservés au titulaire de cette fonction sans avoir qualité pour le faire, c'est-à-dire en agissant sans être comptable public. Elle se rend ainsi coupable de gestion de fait de fonds publics.

Il s'agit d'une infraction punie pénalement. La personne coupable de gestion de fait encourt trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende (Art. 433-12 du code pénal).

Les élus, les fonctionnaires de l'État ou de l'administration territoriale mais également les entreprises, leurs dirigeants ou leur personnel peuvent être déclarés gestionnaires de fait.



Dans le secteur associatif, la gestion de fait intervient lorsqu'une association peut être qualifiée de « transparente » vis-à-vis de la collectivité, ce qui peut être le cas si sont réunies les conditions suivantes :

1

L'association remplit une mission de service public

2

Elle est dépendante financièrement envers la collectivité publique (ses ressources sont essentiellement publiques)

3

Le contrôle exercé par ses organes de direction appartient surtout à des élus)

4

Il y a confusion d'activités et similitude des missions entre la collectivité et l'association.

L'existence d'une association transparente est susceptible d'entraîner l'ouverture d'une procédure devant la chambre régionale des comptes. La Cour des comptes sanctionne notamment le financement d'actions illégales ou encore la perception illégale de ressources publiques.

Le juge considère que les subventions

accordées par une collectivité à une association conservent la qualité de deniers publics « s'il est établi de façon claire et cumulative que des élus ou des fonctionnaires municipaux ont une présence et un pouvoir prépondérants au sein des organes dirigeants et que l'action de l'association concerne des missions de service public menées avec des moyens financiers et matériels d'origine municipale » (CRC Paca, 21 décembre 1990, Nice Communication).

Il peut ainsi y avoir gestion de fait alors même qu'aucun élu n'est dirigeant de l'association : c'est le cas d'une association poursuivant une mission de service public qui reçoit une subvention de la collectivité et qui l'emploie, conformément aux instructions des autorités locales, au règlement de dépenses ne relevant pas de l'objet social et incombant en réalité à la personne publique.



Conflit d'intérêts

Défini en termes identiques par la loi du 11 octobre 2013 sur la transparence de vie publique et par le code général de la fonction publique dans son article L121-5, le conflit d'intérêts désigne toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif de ses fonctions.

Ces intérêts peuvent être :

Directs

Comme le fait pour un agent public d'avoir une activité quelconque au sein de l'entité partenaire ;

Indirects

Comme l'implication du conjoint au sein des mêmes entités ;

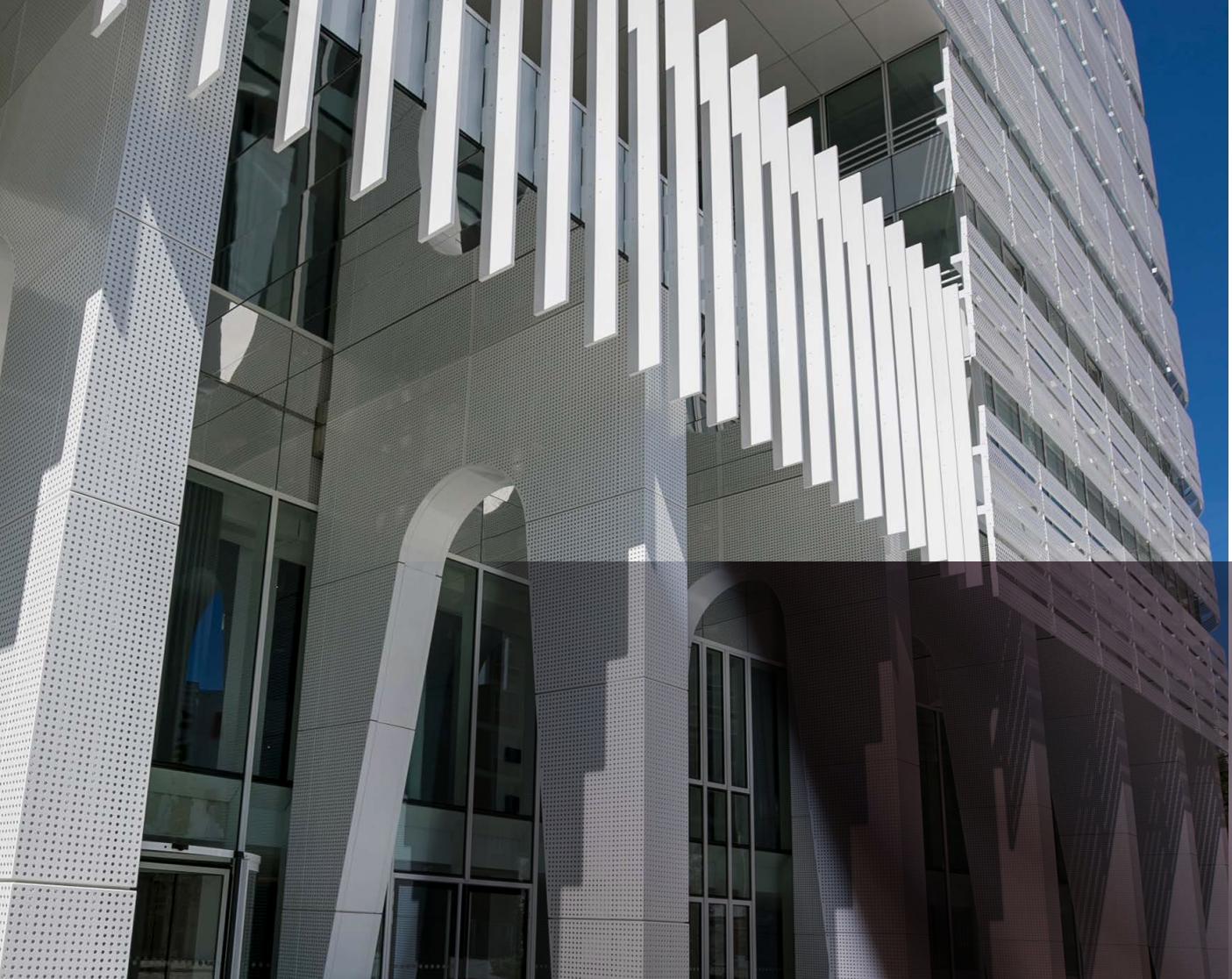
Ces intérêts peuvent être publics ou privés, matériels ou moraux. Ils peuvent être présents ou passés en raison des liens qui ont pris fin récemment.

Il est nécessaire d'examiner si un ou plusieurs de ces intérêts interfèrent avec l'exercice par les agents de leurs fonctions au sein de la Région les amenant à intervenir, à tous les stades, dans la procédure d'allocation des subventions.

Les intérêts qui n'ont pas de lien avec les fonctions occupées, ne seront jamais susceptibles de faire naître une situation de conflit d'intérêts.

Pour qu'il y ait une situation de conflit d'intérêts, l'interférence doit être de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif de la fonction publique.

Lorsque sont réunis les trois éléments : l'intérêt, l'interférence et l'intensité, alors un doute raisonnable sur l'exercice impartial de la fonction apparaît et le risque de conflit d'intérêts se matérialise. La constatation d'un conflit d'intérêts à l'égard duquel l'agent n'aurait pris aucune des mesures d'ordre déontologique propre à l'éviter ou à le faire cesser (abstention, dépôt, non saisine du référent-déontologue en cas de doute légitime) est susceptible, selon les cas, outre les éventuelles qualifications pénales qu'elle pourrait revêtir, de constituer une faute justifiant l'ouverture d'une procédure disciplinaire.



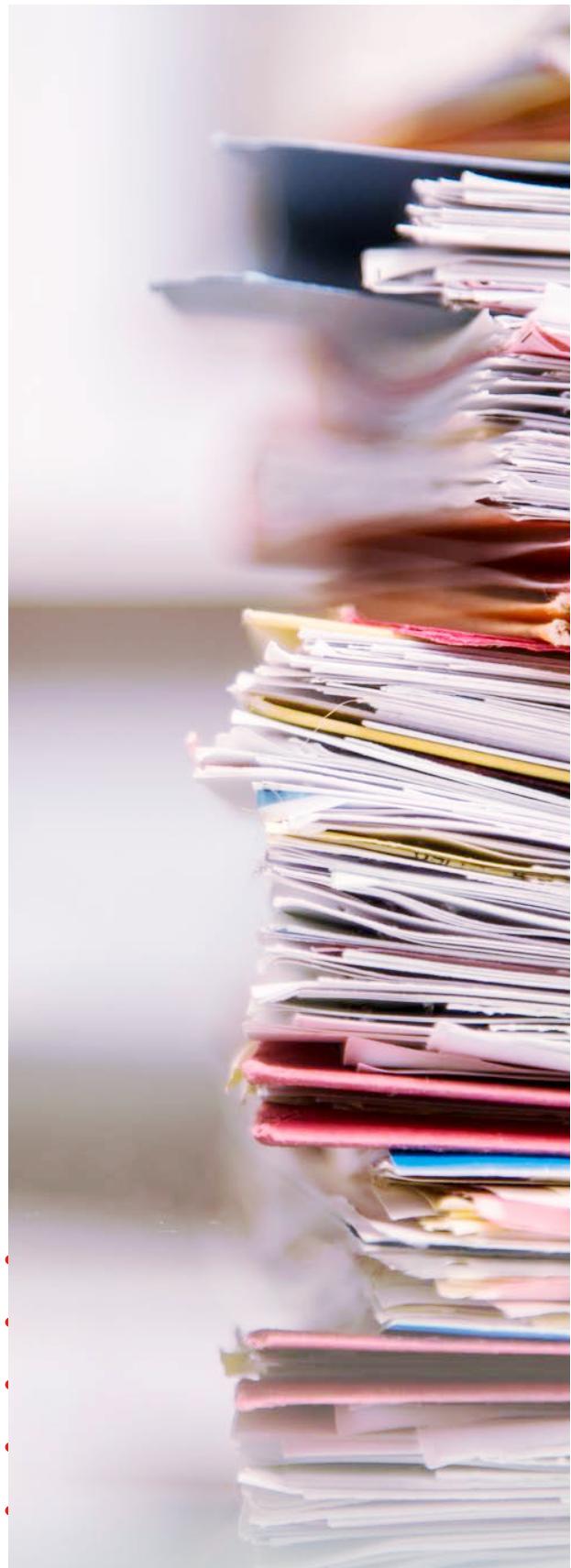
RAPPEL DES RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES :

D'une manière générale, il convient d'exclure les élus et agents publics intéressés de toute participation à la préparation et au vote relatif au subventionnement.

Il convient notamment de veiller à ce qu'ils ne participent en aucune manière à l'instruction du dossier, aux débats et au vote, fût-ce par le biais d'une procuration en blanc confiée à l'un de leur collègue.

Concrètement, ils doivent s'abstenir de donner, de quelque manière que ce soit, un avis sur le subventionnement. Les élus intéressés doivent, lors du vote, sortir de la salle des délibérations, cette circonstance devant être consignée au procès-verbal de séance.

Les agents membres d'une association doivent s'abstenir d'instruire les dossiers de demande de subvention présentés par ladite association.



ANNEXE 1

MODALITÉS DE PARTICIPATION DES COLLECTIVITÉS AU OPÉRATIONS D'INVESTISSEMENT

Webographie

- La charte des engagements réciproques entre l'État, le Mouvement associatif et les collectivités territoriales du 14 février 2014 :

<http://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/CharteEngagementsReciproques.pdf>

- La circulaire du Premier ministre du 29 septembre 2015 :

<http://www.associations.gouv.fr/circulairePM.html>
http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2015/09/cir_40062.pdf

- Les 1100 Points ressources pour la vie associative partout sur le territoire :

<http://www.associations.gouv.fr/30-les-centres-de-ressources.html>

- Le téléservice subvention sur :
<https://www.service-public.fr/associations> (service public pour les associations)

- La régulation locale et la vie associative :

http://associations.gouv.fr/IMG/pdf/27juin_diversite_regulations.pdf

- Le guide de la laïcité dans les collectivités locales :

http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2014/07/guide_laicite_et_collectivites_locales.pdf

- Les subventions et l'enseignement :

<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/leducation-0>

- Guide des relations entre associations et financeurs publics, une illustration par la culture :

<http://www.opale.asso.fr/article635.html>

■ La fiscalité des subventions :

<http://bofip.impots.gouv.fr/bofip/375-PGP.html?identifiant=BOI-TVA-B ASE-10-10-10-20121115>

■ La valorisation comptable du bénévolat :

http://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/benevolat_valorisation_comptable_2011.pdf

■ Les contrats conclus entre entités appartenant au secteur public :

<http://www.economie.gouv.fr/daj/contrats-quasi-regie>

■ Responsabilité pénale des élus locaux

<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/responsabilite-penale-des-elus>





**CHARTE DE DÉONTOLOGIE
SUR L'INSTRUCTION ET LE VERSEMENT
DES SUBVENTIONS**

REGION ÎLE-DE-FRANCE