

## ANNEXE 1

Rappels sur les règles encadrant les relations financières des collectivités publiques avec les associations.

<p>Les relations entre associations et pouvoirs publics se sont considérablement développées au cours du temps. La vitalité du secteur associatif n'est plus à démontrer, les associations occupent dans de nombreux domaines une place privilégiée.</p>		
<p>L'action des associations vient au soutien ou en complément de l'action des pouvoirs publics. Les associations ont vocation à inspirer leur action. Elles participent au côté des pouvoirs publics à la mise en œuvre d'actions au service de l'intérêt général, dans une démarche de co-construction qui doit être encouragée, car elle est de nature à favoriser l'initiative associative et l'innovation.</p>		
<p>Les fonds publics constituent une ressource financière importante pour les associations. Cependant, pendant longtemps, la notion de subvention n'a pas été définie par la loi, mais son octroi pouvait dans certaines hypothèses être soumis à une obligation de contractualisation. Certains juges administratifs ont alors requalifié des subventions en contrat de la commande publique. Des autorités publiques ont dès lors fait le choix, dans un souci de sécurité juridique, de privilégier le recours aux contrats de la commande publique, plaçant les associations dans un rôle de prestataire de service, et non plus de partenaire.</p>		
<p>Or la subvention est aujourd'hui définie, elle répond à des caractéristiques propres qui la distinguent clairement des contrats de la commande publique, au regard de ses finalités et modalités de mise en œuvre.</p>		
<p>La subvention <u>doit</u> s'inscrire dans une dynamique de co-construction</p>	<p>Ajouter Doit, <u>dans la mesure du possible</u></p>	
<p>La mise en œuvre de l'action publique fondée sur la co-construction doit être favorisée. Préalablement à la mise en œuvre d'actions nouvelles sur un territoire, il est</p>		

essentiel d'évaluer les actions déjà développées, les attentes de la population afin d'être à même de répondre aux mieux aux préoccupations d'intérêt général.		
Cette démarche de mise en œuvre de l'action publique fondée sur la co-construction s'est développée sous des formes variées au cours des dernières années. L'appel à initiatives associative constitue une démarche originale qui favorise l'émulation et permet ainsi d'accroître la qualité des projets subventionnés et le bon emploi des fonds publics.		
La démarche d'appel à initiatives tend à atténuer le caractère discrétionnaire des procédures d'octroi des subventions, même si la décision finale reste de la seule compétence de l'autorité publique. <u>Elle constitue</u> une phase préparatoire à la conclusion d'une convention de subvention (CE, 29 novembre 1999, Fédération de la formation professionnelle, n°202685).	Elle <u>peut constituer</u>	Harmonisation avec le premier paragraphe. L'obligation de faire précéder toute subvention d'une démarche d'appel à initiatives serait d'une grande lourdeur
En amont de sa mise en œuvre, <u>l'autorité publique a la faculté de solliciter les acteurs intéressés de son territoire afin de déterminer, de concert, les politiques publiques qui doivent faire l'objet d'une mise en œuvre prioritaire, sans que leurs contenus ou les aspirations de l'autorité publique soient déterminés. Cette phase préalable de diagnostic partagé permet à l'autorité publique de définir un certain nombre d'objectifs qu'elle souhaite voir atteints dans l'objectif d'inviter les tiers à présenter des projets y répondant en leur laissant une totale liberté dans leur définition et mise en œuvre. Cette démarche vise donc à stimuler l'innovation.</u>	Remplacer par <u>Les modalités de mise en œuvre d'une politique publique qui doit faire l'objet d'une mise en œuvre prioritaire, sans que ses contenus ou les aspirations de l'autorité publique soient déterminés. L'autorité publique définit un certain nombre d'enjeux du territoire auxquels il faut répondre d'objectifs qu'elle souhaite voir atteints et invite les acteurs à analyser ensemble les forces et faiblesses du territoire pour y répondre, afin de poser un diagnostic partagé. Sur la base de ce diagnostic, des objectifs prioritaires et une stratégie de réponse sont définies par l'autorité publique, ainsi qu'un programme d'action annuel ou pluriannuel. Les associations sont alors invitées dans le cadre d'appels à initiatives à présenter des projets, en leur laissant une totale liberté dans leur définition et mise en œuvre.</u> Cette procédure vise donc à stimuler l'innovation et <u>et à répondre aux enjeux du territoire</u>	
	<u>Un appel à initiatives énonce de manière générale son objet, les conditions de remise des projets, le montant global des subventions servies par l'autorité publique, le cas échéant par projets, et les lignes directrices qui guideront son choix. Les projets subventionnés s'inscrivent dans le cadre préalablement co-construit.</u> <u>Cette démarche a vocation à s'inscrire le cas échéant dans</u>	Il est nécessaire d'articuler les appels à initiatives d'une part avec les chartes d'engagements réciproques, d'autre part avec l'élaboration des projets de territoire qui découlera de l'application de la loi NOTR Les chartes d'engagements

	<u>le cadre d'une charte d'engagements réciproques associant les collectivités et les associations. Elle pourra être articulée avec l'élaboration globale d'un projet de territoire tel que défini dans le cadre de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTR).</u>	réciproques devraient constituer l'un des outils d'application des projets de territoire
L'autorité publique lorsqu'elle a déterminé les champs dans lesquels elle souhaite que des projets soient développés, sollicite les acteurs privés dans le cadre d'un appel à initiatives qui énonce de manière générale son objet, les conditions de remise des projets, le montant global des subventions qui seront servies par l'autorité publique, le cas échéant par projets, et les lignes directrices qui guideront son choix. Les projets subventionnés seront en convergence avec les buts poursuivis par l'autorité publique à l'origine de l'appel à initiatives.	<u>Proposition : supprimer ce paragraphe</u> qui est redondant avec ce qui précède	
La mise en œuvre de cette démarche préserve l'initiative associative et ne préjuge rien de l'ampleur des propositions qui seront formulées, les acteurs intéressés disposant d'une totale liberté pour définir le projet qu'ils entendent mener sous leur responsabilité.		
La démarche de l'appel initiatives est exposée dans le guide d'usage de la subvention à paraître.		
<b>L'appel à initiatives favorise l'innovation et s'inscrit dans une démarche politique fondée sur un partenariat équilibré qu'il convient de favoriser.</b>		

<b>2 La subvention un contrat qui se distingue de la commande publique : les caractéristiques de la subvention</b>		
L'article 59 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire a inséré un article 9-1 dans la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. Cet article 9-1 définit les subventions de la manière suivante :		
«Constituent des subventions, au sens de la présente loi, les contributions facultatives de toute nature, valorisées dans l'acte		

<p>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 œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires.</p>		
<p>«Ces contributions ne peuvent constituer la rémunération de prestations individualisées répondant aux besoins des autorités ou organismes qui les accordent.»</p>		
<p>Les caractéristiques juridiques de la subvention sont les suivantes :</p>		
<p>Elle est discrétionnaire, ce qui la distingue des contributions obligatoires versées en application des lois et règlements. Le principe veut que «l'attribution d'une subvention ne constitue pas un droit pour les personnes remplissant les conditions légales pour l'obtenir» (CE 25 septembre 1995, Assoc. CIVIC, n°155970). Les associations doivent remplir un certain nombre de conditions pour pouvoir bénéficier d'une subvention, mais le fait qu'elles les remplissent ne leur garantit pas pour autant l'octroi de ladite subvention. La décision appartient à la seule autorité publique, qui n'a pas à la motiver puisqu'il ne s'agit pas d'une décision administrative individuelle refusant un droit.</p>		
<p>Si une certaine liberté d'appréciation est laissée à l'autorité publique dans l'exercice de sa compétence, le juge peut annuler une décision fondée sur des faits inexacts ou consécutive à une erreur de droit ou une erreur manifeste d'appréciation (contrôle restreint). L'autorité publique doit donc justifier d'un examen individuel et ne peut opposer un refus général et définitif à toute demande d'aide. Elle doit pouvoir démontrer le caractère proportionné de sa décision avec les faits qui l'ont provoquée (élément objectif) et les conséquences qu'elle emporte (liquidation judiciaire d'une association subventionnée précédemment).</p>		
<p>L'autorité publique doit satisfaire les obligations légales qui régissent les rapports entre l'administration et les associations</p>		<p>Le terme « autorité publique » constitue un progrès par</p>

<p>bénéficiaires de concours publics ainsi que le droit d'accès des citoyens aux documents afférents dans les conditions prévues par la loi n°78-753 du 17 juillet 1978. Les pouvoirs publics ne sont aucunement tenus de procéder à quelque annonce publique ou de recourir à une publicité préalable avant de verser une subvention à une association, ils doivent cependant rendre publiques les subventions qu'ils accordent. En application du code général des collectivités territoriales (articles L.2313-1, L.3313-1 et L.4313-2), les collectivités territoriales mettent à disposition du public les budgets adoptés qui mentionnent les subventions attribuées. L'État publie chaque année un document rapportant l'effort financier de l'État en faveur des associations annexé au projet de loi de finances présenté au Parlement conformément à l'article 186 de la loi n°2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 (« Jaune : effort de l'État à l'égard des associations »).</p>		<p>rapport à la précédente rédaction.</p>
<p>Par ailleurs, l'article 22 de la loi n°2006-586 du 23 mai 2006 relative à l'engagement éducatif impose aux personnes morales de droit public de tenir à la disposition du public et de l'État par voie électronique le montant des subventions versées. Le site <a href="http://www.associations.gouv.fr">www.associations.gouv.fr</a> met à disposition de toutes les collectivités publiques un téléservice pour s'acquitter de cette obligation à l'égard de l'État.</p>		
<p>A contrario dans le cas d'un contrat de la commande publique, l'autorité publique définit au préalable les besoins qu'elle entend satisfaire, détermine des critères de sélection rendus publics et suffisamment précis de telle manière à ne pas laisser une liberté de choix discrétionnaire à l'autorité publique.</p>	<p>Phrase incompréhensible (sans doute un problème de rédaction)</p>	
<p>Elle est octroyée par une <u>autorité administrative ou un organisme chargé de la gestion d'un service public industriel et commercial</u>, aux <u>organismes de droit privé porteurs d'une initiative propre</u> qu'ils ont préalablement définie et qu'ils entendent mettre en œuvre. Sont donc exclus les soutiens accordés par des autorités publiques à des personnes physiques ou entre personnes publiques, ou qui demeurent régis par des règles qui leur sont propres.</p>	<p>Remplacer par « <u>autorité publique</u> »  aux <u>associations porteuses</u></p>	<p>La circulaire est relative aux associations</p>
<p>L'attribution d'une subvention n'a donc pas pour objet de répondre</p>		

à un besoin propre exprimé par une autorité publique, elle n'est pas la contrepartie d'une prestation de service individualisée. Elle concourt à la satisfaction d'un intérêt général, local.		
Elle poursuit un but d'intérêt général ou local <u>relevant du champ de compétence de l'autorité qui la sert</u> sans que cette dernière n'en tire une contrepartie directe.	Remplacer par <u>reconnu comme tel par l'autorité publique,</u>	En droit européen, est d'intérêt général ce qui est reconnu comme tel par une autorité publique, nationale ou locale. Il ne semble donc pas nécessaire de préciser
Le critère de l'intérêt local est rempli lorsque la collectivité entretient un lien particulier avec le territoire d'intervention de l'association qui reçoit la subvention <sup>1</sup> . Les composantes de ce critère sont les suivantes :	<u>Proposition : supprimer ce paragraphe qui pose de nombreux problèmes et n'est pas nécessaire</u> La définition légale est beaucoup plus claire « constituent des subventions les contributions facultatives (...) justifiées par un intérêt général... La définition européenne « est d'intérêt général ce qui est reconnu comme tel par une autorité publique »	Cette définition trop restrictive exclut le financement par une région d'une tête de réseau national, alors qu'il n'existe de moins en moins de financements nationaux pour les têtes de réseaux. La loi ne distingue pas un intérêt général et un intérêt local
- l'intervention se justifie par l'exigence d'un intérêt public soit par nature <sup>2</sup>	La subvention correspond à la rencontre entre l'initiative d'une association et la reconnaissance de l'intérêt de cette initiative par la puissance publique, et non à une « exigence d'intérêt public »	
- soit par carence de l'initiative privée <sup>3</sup> ;	Cette expression semble indiquer en outre que l'action associative la vocation à occuper que les créneaux laissés en déshérence par des initiatives concurrentielles, ce qui est bien évidemment inacceptable ou alors la phrase n'a pas de sens si on considère que les associations sont des personnes morales de droit privé	
- l'intervention revêt un intérêt direct pour la population concernée <sup>4</sup> ;	De quelle population parle-t-on ? Un projet peut être utile pour un groupe de personnes,	

<sup>1</sup> CE, 11 juin 1997, *Département de l'Oise*, n° 170069.

<sup>2</sup> Par opposition à la satisfaction d'un intérêt privé.

<sup>3</sup> Par exemple : CE 30 mai 1930, *Chambre syndicale de commerce en détail de Nevers*, GAJA, chap. 42, p. 265.

<sup>4</sup> Cf CE, 11 juin 1997, *Département de l'Oise*, précité ; CE Ass., 25 octobre 1957, *Commune de Bondy* : octroi d'une subvention à des sections locales d'associations nationales qui menaient ou aller mener une action sociale au niveau communale ; CE 21 juin 1995, *Commune de Saint-Germain-du-Puy*, n° 157502 : l'octroi d'une subvention à une organisation syndicale ne présente aucun caractère d'utilité communale.

<p>- la subvention doit obéir aux principes de neutralité et d'impartialité<sup>5</sup>.</p>	<p>Remplacer par :  - <u>les actions subventionnées doivent respecter les dispositions législatives qui s'attachent à l'action menée</u></p> <p>L'action d'une association n'est pas celle d'un service public. Son projet associatif peut comporter une dimension politique, comme par exemple en matière de défense de l'environnement, de promotion d'une cause ou de lutte contre la pauvreté. Elle peut être amenée dans l'énoncé de l'initiative pour lequel elle demande une aide, à évoquer des motivations qui la guident.</p>	
<p>La seule circonstance tirée de ce que le bénéficiaire d'une subvention n'exerce pas dans un cadre géographique déterminé ne suffit pas à démontrer l'absence d'intérêt public local, et inversement.</p>		
<p>La subvention ne peut donc être apparentée à un contrat de la commande public dans le cadre duquel la personne publique exprime de son initiative un besoin qui lui est propre, qu'elle demande à un prestataire de satisfaire en contrepartie d'un prix ou d'une rémunération. Contrairement à la subvention, le prestataire n'est pas partenaire de la collectivité publique et n'a pas un rôle d'initiative.</p>		
<p>Elle a vocation à soutenir la réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à contribuer au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme bénéficiaire défini, conçu et initié par l'organisme bénéficiaire. Sauf financement conjoint et concerté par plusieurs services d'une même autorité publique, il est interdit à un service gestionnaire déterminé d'allouer à une même association, au cours d'un même exercice budgétaire, plusieurs subventions ayant le même objet.</p>		
<p>Les subventions dont le montant annuel en numéraire dépasse la somme de 23 000 euros<sup>6</sup> donnent lieu à l'obligation de conclure une convention précisant son objet, montant, modalités de versement, conditions d'utilisation de la subvention attribuée et sa durée. Afin</p>		

<sup>5</sup> CE 23 octobre 1989, *Commune de Pierrefitte-sur-Seine*, n° 93331, 93847 et 93885 : annulation de délibérations accordant des subventions dont l'objet est de prendre parti dans un conflit de nature politique au Nicaragua.

<sup>6</sup> Loi du 12 avril 2000, article 10, alinéa 3 et article 1<sup>er</sup> du décret n° 2001-495 du 6 juin 2001.

<p>d'apporter une visibilité pluriannuelle aux structures associatives et ne pas entraîner l'interruption de missions qui relèvent de l'intérêt général, il convient de privilégier le recours à la convention pluriannuelle d'objectifs pour une durée <u>quadriennale</u>. En dehors de la subvention initiale correspondant à la première année d'exécution, la convention prévoit, sous réserve des crédits disponibles, un financement prévisionnel et conditionné pour les années suivantes.</p>	<p>Modifier</p> <p><u>De 4 ans au plus</u></p>	
<p>Son montant ne doit pas excéder le coût de mise en œuvre, ce qui suppose l'établissement d'un budget prévisionnel, avec la possibilité pour l'organisme bénéficiaire de réaliser un excédent dit raisonnable. L'article 43-IV de la loi n° 96-314 du 12 avril 1996 organise la possibilité d'un reversement d'une subvention dans le seul cas où le concours financier n'a pas reçu l'emploi auquel il avait été destiné.</p>	<p><u>Proposition : ajouter :</u> <u>La subvention est fixée en montant et non en pourcentage du coût total de l'action.</u></p>	<p>Il est proposé de compléter cette phrase par une disposition en cours de discussion avec la région Île-de-France. En effet, en cette période de restrictions budgétaires, le reversement de la subvention ne doit pas être exigible si l'un des cofinancements fait défaut, obligeant l'association à faire des économies sur le coût de l'action</p>
<p>Si l'action prévue a été réalisée et la subvention employée conformément à son objet, un reversement ne peut être opéré que dans le contexte d'une surcompensation.</p>	<p>Sup 1000 primer cette phrase qui ne s'applique qu'aux aides d'Etat</p>	<p>La notion de surcompensation n'a pas de sens pour une subvention.</p>
<p>L'article L. 1611-4 du code général des collectivités territoriales prévoit que les associations bénéficiaires de subventions <u>sont soumises à un contrôle et</u> ne peuvent les reverser en tout ou partie à une autre structure, sauf autorisation expresse.</p>	<p>Supprimer <u>sont soumises à un contrôle et</u></p>	<p>A la place de ce « zeugma », on pourrait faire 2 § ou supprimer la mention du contrôle à cet endroit</p>
<p>Elle n'est pas constitutive d'une contrepartie économique constituée par un prix et peut prendre des formes variées, et être octroyée en espèces ou en nature (mise à disposition de locaux, matériels, prestations intellectuelles, etc).</p>		
<p>La subvention en numéraire à la différence d'un prix versé dans le cadre d'un marché public ne correspond pas à la valeur économique du service rendu. <u>Il n'y pas de lien direct entre la somme versée et l'action réalisée.</u> Ainsi une étude précisément déterminée, réalisée pour le compte d'une collectivité et donnant lieu à une</p>	<p>Modifier comme suit : <u>La somme versée n'est pas la contrepartie directe de l'action réalisée</u></p>	<p>Il est très important que la circulaire ouvre la possibilité d'un subventionnant à 100 %, car avec la loi portant nouvel organisation territorial de la république, les cofinancements ne sont pas</p>

<p>rémunération spécifique constitue ainsi une prestation de services effectuée à titre onéreux ; en revanche, une association peut être subventionnée pour mener des études et des actions de promotion à son initiative dans un domaine donné <b>et une action peut être dans ce cadre à bon droit subventionnée à 100%</b> (CE, Sect., 6 juillet 1990, Comité pour le développement industriel et agricole du Chotelais (CODIAC), n° 88224).</p>		<p>interdits mais deviennent beaucoup plus difficiles. Or certaines actions ne peuvent pas s'autofinancer, même à 20 %.</p>
<p>Ces contributions en nature, le plus souvent effectuées à titre gratuit, ne sont cependant pas dépourvues de toute valeur et peuvent utilement faire l'objet d'une valorisation qui s'inscrit dans une démarche de transparence de l'utilisation des fonds publics. Cette valorisation permet aux organismes qui en bénéficient de faire état de la réalité de leurs ressources au regard de leurs activités. La détermination de cette valeur monétaire relève de la compétence exclusive des autorités publiques, au regard de considérations d'intérêt général, sous le contrôle par le juge d'une erreur manifeste d'appréciation. Cette contribution peut donc n'être que modique, voire symbolique. La valeur de cette contribution déterminée doit apparaître dans l'acte d'attribution de la subvention.</p>	<p>Il est positif que la valorisation ne soit pas une obligation mais une recommandation. Cela laisse la porte ouverte à la possibilité, qui sera peut-être ouverte dans la loi NOTR, de considérer certaines mises à disposition de moyens comme les conditions nécessaires à l'exercice d'un droit fondamental de participation citoyenne.</p>	
<p>On constate que le droit applicable aux prestations en nature tend à s'harmoniser avec les règles du droit de l'Union européenne pour lequel les aides publiques s'entendent comme des aides de toute nature directes et indirectes, telles la mise à disposition de locaux ou l'exonération de charges sociales ou fiscales.</p>	<p>Proposition : <u>supprimer ce paragraphe</u> qui crée une confusion avec le paragraphe qui précède</p>	
<p>Un guide d'usage de la subvention à paraître présente de manière plus détaillée l'ensemble de ces critères.</p>		
<p><b>L'inscription de la définition légale de la subvention dans la loi permet de la distinguer clairement des contrats de la commande publique. Le recours à la subvention doit donc être privilégié dès lors ou le projet financé s'inscrit dans son champ.</b></p>		
<p>Outre les règles du droit national, les subventions doivent également être servies dans le respect des édictées en droit européen, examinées ci-après. Bien que ces règles soient additionnelles, elles sont présentées successivement pour des</p>		

raisons de lisibilité. Les modèles de convention figurant en annexe 2 et 3 intègrent l'ensemble de ces règles.		
--	--	--

### 3 Le droit de l'Union européenne relatif aux aides d'Etat

« Les règles de base » :		
1. Une <u>subvention publique</u> versée à une association exerçant une activité économique peut être qualifiée d'aide d'Etat au sens de l'article 107, §1 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).		
2. N'est pas qualifiée d'aide d'Etat :		
<ul style="list-style-type: none"> <li>une subvention publique versée à une association n'exerçant pas d'activité économique ;</li> </ul>	Dans ce chapitre, il est proposé de remplacer « subvention » par « aide », terme utilisé par la réglementation européenne. Les deux termes sont utilisés dans la suite de la rédaction, et il est préférable d'adopter le terme européen. En effet, la réglementation relative aux aides d'Etat concerne toutes les formes d'aides et pas seulement les subventions, et le terme « subvention » peut être contesté pour des aides qui font l'objet d'un mandatement avec des contreparties d'obligations de service public,	
<ul style="list-style-type: none"> <li>ou une subvention publique d'un montant inférieur aux seuils de minimis (200 000 euros sur trois ans par association, toutes aides de minimis confondues, ou 500 000 euros sur trois ans par association exerçant un service d'intérêt économique général – SIEG-, toutes aides de minimis confondues) ;</li> </ul>	<u>Rédiger comme suit :</u> <u>une ou plusieurs aides publiques versées à une association pour des activités économiques, pour un montant total inférieur à 500 000 euros, si elles font l'objet d'un mandatement, pour une mission de service public, ou de 200 000 euros dans le cas contraire</u>	Le terme aide de minimis est impropre.
3. Une subvention publique <u>pouvant être</u> qualifiée d'aide d'Etat doit être compatible avec le marché intérieur sur la base d'une dérogation prévue par le traité, <u>et être légale.</u>	<u>Dans la suite de ce chapitre, il est proposé de remplacer « subvention » par « aide », terme utilisé par la réglementation européenne ou par « compensation ». Les deux termes sont utilisés dans la suite de la rédaction</u>	
	Supprimer <u>pouvant être</u>  Le terme « être légale » n'est pas clair : que veut-on dire ?	
3.1 La compatibilité d'une aide d'Etat peut reposer sur différents fondements:		

<ul style="list-style-type: none"> <li>Les exceptions prévues à l'article 107, §2 et §3 TFUE qui sont précisées par différents textes de la Commission et notamment le règlement n°651/2014 du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité (règlement général d'exemption par catégories - RGEC) ;</li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>La dérogation spécifique aux SIEG fondée sur l'article 106, §2 TFUE explicitée par la Commission dans le paquet Almunia composée d'une décision 2012/21/UE, d'une communication 2012/C 8/03 (encadrement Almunia), d'une communication 2012/C 8/02 et du règlement n°360/2012 du 25 avril 2012 de minimis spécifique aux SIEG :</li> </ul>		
<p>En application du paquet Almunia, une subvention publique versée à une association exerçant une activité de SIEG est compatible si:</p>		
<p>a) l'objet d'intérêt général ou la charge de service public est clairement exposé dans la convention, l'arrêté ou la décision d'attribution ("mandat"),</p>		
<p>b) la modalité de détermination de la subvention (budget, barème) compensant strictement les coûts de l'exécution de la charge de service public est de même clairement exposée dans l'acte attributif,</p>		
<p>c) la convention, l'arrêté ou la décision précise les modalités de contrôle et de reversement d'un éventuel excédent (« surcompensation ») au-delà d'un bénéfice raisonnable.</p>		
<p>3.2 La légalité d'une aide d'État repose sur la notification préalable du projet d'aide à la Commission, afin que celle-ci en examine la compatibilité avec le marché intérieur (cf. article 108, §3 TFUE). Par exception, sont dispensées de notification les subventions versées à une association remplissant toutes les conditions posées par le RGEC (exemples : aides en faveur de la culture et de la conservation du patrimoine, aides en faveur des infrastructures sportives et des infrastructures récréatives multifonctionnelles).</p>		
<p>Sont également dispensées de notification les subventions versées à</p>		

des associations exerçant une activité de SIEG qui entrent dans le champ de la décision Almunia (et en respectent toutes les conditions) dès lors qu'elles sont :		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• inférieures à 15 millions d'euros par an ;</li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ou versées à des services répondant à des besoins sociaux concernant les soins de santé et de longue durée, la garde d'enfants, l'accès et la réinsertion sur le marché du travail, le logement social et les soins et l'inclusion sociale des groupes vulnérables, sans limitation de montant.</li> </ul>		
3. Enfin, les aides d'un montant inférieur au seuil de minimis n'ont pas à être notifiées.	<u>Aux seuils</u>	
Hormis ces exceptions, tous les projets d'aides d'État doivent être notifiés à la Commission préalablement à leur versement.		

Les règles européennes relatives aux aides d'État s'imposent aux pouvoirs publics octroyant ces aides, quelle que soit leur forme.		
<b>2.1- PRINCIPE GENERAL : L'INTERDICTION DES AIDES D'ÉTAT</b>		
L'article 107-1 du TFUE interdit les aides de toute nature accordées au moyen de ressources publiques lorsqu'elles confèrent à l'entreprise bénéficiaire un avantage concurrentiel tel qu'il affecte la concurrence et les échanges entre États membres.		
L'entreprise est définie au sens du droit européen comme toute entité, quel que soit son statut juridique, exerçant une activité économique, c'est-à-dire offrant des biens ou des services sur un marché donné, <u>même potentiel</u> .	<p>Ajouter: offrant <u>régulièrement</u> des biens ou des services sur un marché <u>concurrentiel</u></p> <p><u>Ne pas retenir la précision « même potentiel »</u> Cette mention floue est de nature à accroître la part des appels d'offres en augmentant l'insécurité juridique des collectivités et ruine une partie des efforts du gouvernement pour infléchir les pratiques, alors qu'elle ne figure pas dans la réglementation et qu'elle n'est pas indispensable.</p>	Cf. annexe 1 art 1 <sup>er</sup> du règlement N°651/2014 du 17 juin 2014 L'adjonction de « concurrentiel » reprend la formulation adoptée par la Région Ile de France
Les règles européennes en matière d'aides d'État s'appliquent dès lors à toute aide publique bénéficiant à une association exerçant une « activité économique ». Celles-ci ne s'appliquent cependant pas à la part d'activité qui serait qualifiée de non économique .		
Deux types d'activités sont notamment exclues par la Cour de justice de l'Union européenne du champ des activités présentant un	<u>Ajouter à la fin du paragraphe :</u> <u>Sont également de nature non économique les activités qui ne consistent pas</u>	Cette précision découle du

<p>caractère économique : les activités exclusivement sociales répondant à des exigences de solidarité nationale et dépourvues de tout but lucratif (exemples : les régimes obligatoires de sécurité sociale ou encore l'activité de protection de l'environnement) et les activités correspondant à l'exercice de l'autorité publique (armée, police, sécurité et contrôle de la navigation aérienne, contrôle et sécurité du trafic maritime, surveillance antipollution, organisation, financement et exécution des peines d'emprisonnement).</p>	<p><u>à offrir régulièrement des biens ou des services sur un marché concurrentiel</u></p>	<p>2<sup>ème</sup> § du 2.1. Elle est essentielle, car elle recouvre l'activité de 95 % des associations</p>
<p>Pour fonder cette qualification, il convient tout d'abord d'examiner la nature de l'activité au travers du produit vendu ou du service proposé. Les services et produits essentiels pour la société de même que les services collectifs en l'absence d'usagers ou de bénéficiaires identifiables ne sont a priori pas économiques.</p>		
<p>Il faut compléter cette analyse par un examen de l'environnement dans lequel intervient l'opérateur pour cette activité ainsi que des conditions d'exercice de l'activité. Il ne suffit donc pas que l'activité soit de nature sociale ou que l'activité concerne un produit ou un service essentiel pour la société (exemple : éducation pour tous) pour que le service d'intérêt général ne soit pas économique. L'examen de l'environnement dans lequel le service est rendu vise à identifier l'existence d'une concurrence réelle ou potentielle pour un service analogue rendu dans un même périmètre économique et territorial<sup>7</sup> (zone de chalandise). L'acceptation de l'analogie du service est assez stricte. Ainsi, si les besoins ne sont pas satisfaits sur le territoire pertinent par d'autres opérateurs, le service rendu pourra être réputé non économique.</p>	<p>L'exemple de l'éducation n'est pas le meilleur, car l'éducation obligatoire n'est pas de nature économique. Il serait préférable de trouver un autre exemple</p> <p>Supprimer « ou potentielle »</p>	
<p>Cette analyse doit être complétée par l'examen des conditions d'exercice du service d'intérêt général : le prix du produit ou du service (exemple d'un service gratuit ou proposé à un prix modique) et à sa modulation en fonction des moyens du public bénéficiaire</p>	<p>Ajouter à la première phrase : La nature et la finalité du service rendu (exemple d'un service de crèche parentale rendu dans une optique non concurrentielle, avec la participation des adhérents et des modes de décision participative,</p>	

<sup>7</sup> Décision de la Commission dans l'affaire N 258/00 — Allemagne — Piscine Dorsten (JO C 172 du 16.6.2001, p. 16) ; Décision de la Commission dans l'affaire N 257/07 — Espagne — Subventions de productions théâtrales au Pays basque (JO C 173 du 26.7.2007, p. 2)

(tarification du service prenant en compte les revenus du bénéficiaire <sup>8</sup> ). Cet examen permet d'apprécier <u>la recherche de bénéfices non négligeables</u> <sup>9</sup> par l'opérateur.	qui se distingue d'un service de garderie)  Remplacer par : <u>le degré de priorité de la recherche de bénéfices ou de parts de marché difficile par l'opérateur</u>	
Enfin, si nécessaire, le service pourra se référer au degré d'autonomie que le bénéficiaire entretient avec une ou plusieurs autorités publiques <sup>10</sup> .		
Toutes les associations ne peuvent pas être, <i>a priori</i> , considérées comme des « entreprises » mais, à l'inverse, tous les financements publics apportés aux associations ne sont pas <i>de facto</i> exclus du champ d'application de la réglementation européenne relative aux « aides d'État ».		
En pratique, seuls les soutiens apportés chaque année à quelques milliers « d'entreprises associatives » sont susceptibles d'être concernés.	Constataion importante qu'il est nécessaire de maintenir dans la rédaction finale. Cela souligne la nécessité d'une première partie de cette circulaire consacrée au régime des subventions	
<b>2.2- LES AIDES « DE MINIMIS » NE SONT PAS DES AIDES D'ETAT, DE MEME QUE LES SUBVENTIONS PUBLIQUES RESPECTANT LES CRITÈRES DE LA JURISPRUDENCE ALTMARK</b>		
Le droit européen fixe des seuils, appelés de minimis, en deçà desquels les aides sont réputées ne pas affecter la concurrence et les échanges entre les États membres. Ces aides ne constituent alors pas des aides d'Etat. Ne constituent pas non plus des aides d'État les compensations de SIEG respectant tous les critères de la jurisprudence Altmark.		
<b><u>2.2-1 Le seuil « de minimis général »</u></b>		
Les aides inférieures à un montant total de 200 000 euros sur trois exercices fiscaux consécutifs ne sont soumises à aucune contrainte particulière au titre des aides d'État à la condition de ne pas aboutir à dépasser le montant total cumulé « de minimis » de 200 000 € par	Ajouter à la fin du § <u>pour des activités économiques</u>	

<sup>8</sup> Arrêt du 22 janvier 2002 dans l'affaire C-218/00, *Cisal et INAIL* (Recueil 2002, p. I-691, point 40 ; Affaire C-244/94, *FFSA e.a.*, points 9 et 17 à 20; et affaire C-67/96, *Albany*, points 81 à 85.

<sup>9</sup> Affaires jointes C-115/97 à C-117/97, *Brentjens* ; Arrêt du 16 mars 2004 dans les affaires jointes C-264/01, C-306/01, C-354/01 et C-355/01, *AOK Bundesverband* (Recueil 2004, p. I-2493, points 47 à 55) visant l'existence d'un but lucratif ou non.

<sup>10</sup> Arrêt du 17 février 1993 dans les affaires jointes C-159/91 et C-160/91, *Poucet et Pistre* (Recueil 1993, p. I-637, point 14); arrêt du 22 janvier 2002 dans l'affaire C-218/00, *Cisal et INAIL* (Recueil 2002, p. I-691, points 43 à 48); et arrêt du 16 mars 2004 dans les affaires jointes C-264/01, C-306/01, C-354/01 et C-355/01, *AOK Bundesverband* (Recueil 2004, p. I-2493, points 51 à 55)

association bénéficiaire.		
	Ajouter <u>Lorsque les activités d'une association ne correspondent que partiellement à des compensations de service public pour des actions de nature économique, les seuils ne s'appliquent qu'à la partie économique de son activité. L'association doit alors distinguer dans sa comptabilité les activités de nature économique et celles qui ne le sont pas</u>	
Dans ce cadre, l'autorité publique octroyant une aide de minimis doit préciser à l'association bénéficiaire qu'il s'agit d'une aide de minimis au regard de son montant et de son caractère et obtenir de l'association concernée une déclaration relative aux autres aides de minimis qu'elle a reçues sur une période de trois ans. Le formulaire « Demande de subvention » et les modèles de conventions ont été adaptés pour intégrer et respecter ces obligations.		
Les aides allouées sous d'autres formes que des subventions (prêts, avances remboursables, garanties) doivent faire l'objet d'un calcul d'équivalent-subvention brut (ESB) afin de les mesurer et s'assurer du respect des règles de cumuls d'aides.		
<u>2.2-2 Le seuil spécifique de 500 000 euros pour les aides aux SIEG : formalisation par écrit</u>		
Pour les compensations de services d'intérêt économique général (SIEG), un seuil de minimis spécifique a été mis en place.		
Le droit national ne connaît pas la notion de service d'intérêt économique général, mais celle de service public et/ou d'intérêt général. Certaines activités sont caractérisées par le législateur d'activités d'intérêt général, ou encore d'intérêt public.		
La notion de SIEG renvoie aux notions d'obligation de service public et de compensation de service public, développées par la Cour de justice de l'Union européenne. En renvoyant à ces deux éléments, le concept européen de SIEG fait référence aux missions d'intérêt général telles qu'elles sont définies par les autorités publiques.		
La marge de manœuvre des États membres pour définir une mission d'intérêt général est étendue. De ce fait, le contrôle par la Commission européenne et par le juge communautaire de la définition de la mission est limité à l'erreur manifeste		

d'appréciation.		
SIEG et subvention n'ont rien d'antinomique. La notion de SIEG ne s'oppose en rien à des démarches dans lesquelles l'autorité publique approuve et finance des projets initiés par des associations dont elle reconnaît qu'elles répondent à une finalité d'intérêt général. Les règles adoptées en décembre 2011 sur le régime des aides d'État n'interdisent en effet aucunement que les associations assurent, de leur propre initiative, la gestion d'un service d'intérêt économique général, pour lequel elles reçoivent une subvention destinée à compenser le coût d'exécution de ce service.		
Les subventions à une « entreprise » associative d'un montant inférieur ou égal à 500 000 euros sur trois exercices consécutifs ne sont soumises à aucune exigence particulière hormis celle de la formalisation de la mission d'intérêt général par un acte écrit (« mandat »). Cet acte formalisé doit préciser au moins l'intitulé de l'activité pour laquelle est accordée une « compensation », l'identité de l'entreprise bénéficiaire, le champ géographique et la durée de la mission. Ces mentions minimales figurent dans les conventions annuelles ou pluriannuelles (valant « mandat »). Elles sont également nécessaires en droit national.	Remplacer par : « à une action ». En effet c'est action par action qu'il convient de déterminer s'il y a ou non atteint à la concurrence. Si une entreprise associative mène plusieurs petites actions d'un montant inférieur au seuil de minimis dans des domaines divers, il n'y a pas atteint à la concurrence.	
Les pouvoirs publics doivent :		
a) informer par écrit l'association bénéficiaire du montant potentiel de l'aide en équivalent-subvention brut, du SIEG pour lequel elle est octroyée, et de son caractère de minimis, en faisant explicitement référence au règlement ; les modèles de conventions intègrent cette obligation d'information ;		
b) obtenir de l'association chargée du SIEG une déclaration relative à toute autre aide de minimis, au cours des deux exercices précédents et de l'exercice fiscal en cours ; le formulaire unique de demande de subvention a été adapté depuis le mois de mai 2012 ;	Ajouter toute autre aide de minimis <u>pour cette action</u>	
c) veiller à n'accorder la nouvelle aide de minimis qu'après avoir vérifié qu'elle ne porte pas le montant total des aides de minimis accordées à l'association chargée de la mission de SIEG au-delà du plafond de 500	Remplacer « à l'association chargée de la mission de SIEG » par « à ce SIEG »  La procédure proposée pose un problème de faisabilité pour les petites et moyennes associations, d'autant qu'elle s'applique à toutes les aides, même inférieures au seuil de minimis. Appliquer tel quel, elle constituerait un	

<p>000 euros sur trois exercices fiscaux, et que les règles de cumul sont respectées.</p>	<p>puissant facteur de concentration des aides au profit des entreprises associatives qui disposent d'un service juridique.</p> <p>Si l'objectif est de constituer un fichier général de toutes les subventions et toutes les aides accordées à tous les niveaux par toutes les collectivités, ce n'est pas en totalisant les déclarations de chaque association qu'on y parviendra, mais en demandant aux collectivités de nourrir le site unique que demande aujourd'hui la réglementation européenne.</p>	
<p><u>2.2.3 Règles de cumul des aides de minimis</u></p>		
<p>Les aides de minimis SIEG ne peuvent pas être cumulées avec des aides d'État pour les mêmes dépenses admissibles, si ce cumul conduit à une intensité d'aide dépassant le niveau précisé, dans les circonstances spécifiques de chaque cas, par un règlement d'exemption ou une décision adoptés par la Commission.</p>	<p><u>Formulation obscure. Proposition de suppression de</u></p> <p><u>Remplacer « association » par « action »</u></p>	
<p>Les aides de minimis SIEG sont cumulables avec les aides de minimis accordées conformément à d'autres règlements de minimis, dans la limite du plafond de 500 000 euros par association sur une période de trois exercices fiscaux. Cela signifie, par exemple, que si une association a déjà perçu 150 000 euros au cours des trois exercices fiscaux précédents, elle peut encore recevoir jusqu'à 350 000 euros au titre du règlement de minimis relatif aux SIEG.</p> <p>Le plafond de 500 000 euros par association est donc un maximum absolu pour tous les types d'aides de minimis cumulées, qu'elles soient accordées pour le même SIEG ou des SIEG différents. Il s'applique indépendamment du fait que le montant accordé au titre du règlement de minimis général l'ait été pour un SIEG ou pour une activité distincte ne relevant pas d'un SIEG.</p> <p>Une aide de minimis SIEG ne peut se cumuler pour le même SIEG et la même période avec une autre compensation, que celle-ci soit ou non une aide d'État. Par conséquent, pour éviter d'être qualifiée d'aide d'État, le montant total de la compensation octroyée pour un SIEG doit, soit répondre aux conditions énoncées dans l'arrêt Altmark, soit ne pas excéder le seuil de minimis relatif aux SIEG.</p> <p>En revanche, si un prestataire se voit confier la gestion de plusieurs SIEG, il peut, pour l'un des SIEG, être compensé au titre du règlement de minimis relatif aux SIEG, pour un autre SIEG, recevoir une compensation conforme aux quatre conditions de l'arrêt</p>	<p><u>Remplacer ces 3 paragraphes</u>, qui outrepassent la réglementation européenne et sont de surcroît incompréhensibles par</p> <p><u>Les aides de minimis SIEG sont cumulables avec les aides de minimis accordées conformément à d'autres règlements de minimis, dans la limite du plafond de 500 000 euros par action. Une aide de minimis SIEG ne peut se cumuler pour le même SIEG et la même période avec une autre compensation, que celle-ci soit ou non une aide d'État.</u></p>	

Altmark et pour un troisième SIEG, percevoir une compensation au titre de la décision ou de l'encadrement Almunia		
<b>2.3- DES DEROGATIONS AU PRINCIPE D'INTERDICTION DES AIDES D'ÉTAT SONT PREVUES NOTAMMENT POUR LES FINANCEMENTS DES « SERVICES » D'INTERET ECONOMIQUE GENERAL ET POUR LES AIDES COUVERTES PAR LE REGLEMENT GENERAL D'EXEMPTION PAR CATEGORIES.</b>		
2.3.1 Le principe d'interdiction des aides d'État est contrebalancé par le droit reconnu par le traité aux États de créer et d'organiser librement leurs activités et services économiques d'intérêt général (SIEG), cf. TFUE article 106-2.		
Le principe d'interdiction des aides d'État n'est pas absolu : une aide peut être présumée compatible si les trois premiers critères « Altmark » sont remplis :		
- Existence d'un mandat décrivant la nature et la durée des obligations de service public exercée par l'association, ainsi que les paramètres de calcul, de contrôle et de révision de la compensation doit exister ; la durée du mandat ne doit pas dépasser 10 ans ;		
- Le montant de la compensation ne doit pas excéder ce qui est nécessaire pour couvrir les <u>coûts</u> occasionnés par l'exécution des obligations de service public ;	Remplacés par : <u>surcoûts</u>	
- L'absence de surcompensation doit être contrôlée.		
La subvention constitue donc un mode de financement légal et adapté aux services d'intérêt économique général. La collectivité doit seulement définir dans un acte, unilatéral ou contractuel, la mission ou l'activité de « service d'intérêt économique général », ainsi que les paramètres de calcul de la « compensation » (subvention) et les méthodes pour la contrôler et prévenir les situations de « surcompensation » (excédent). L'acte contractuel peut être une convention de subvention rédigée sur le modèle figurant en annexe pour toute subvention supérieure à 23 000 €.		
2.3.2 Par ailleurs, sur la base des dérogations prévues par les articles 107, §2 et 3 TFUE, le règlement général d'exemption par catégorie n°651/2014 du 17 juin 2014 reconnaît la compatibilité d'un certain nombre de catégories d'aides remplissant toutes les conditions qu'il définit.		

La compatibilité d'une aide d'Etat peut reposer sur le fondement des différentes exceptions prévues à l'article 107, §2 et §3 TFUE qui sont précisées par différents textes de la Commission, notamment par le règlement n°651/2014 du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité (règlement général d'exemption par catégories - RGEC).		
<b>2.4-OBLIGATION DE NOTIFICATION A LA COMMISSION EUROPEENNE ET EXEMPTIONS</b>		
Pour être légal, tout projet d'aide d'État doit être notifié à la Commission en vertu de l'article 108, §3 du TFUE afin que celle-ci se prononce sur sa compatibilité avec le marché intérieur.		
Par dérogation, les aides d'État ci-dessous échappent à l'obligation de notification à la Commission lorsqu'elles :		
1. ne dépassent pas l'un ou l'autre des seuils de minimis (200 000 euros -ou 500 000 euros pour les services d'intérêt économique général- SIEG- par entité sur trois ans).		
2. ou entrent dans le cadre de la Décision du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106-2 du TFUE aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de SIEG et en respectent toutes les conditions (« décision Almunia ») ;		
Les conditions d'exonération de notification fixées par la décision du 20 décembre 2011 concernent certaines catégories de services publics et notamment:		
- les aides ne dépassent pas un montant annuel de 15 millions d'euros (montant calculé par SIEG et non par bénéficiaire) ;		
- ou les aides accordées à des hôpitaux ou à des services répondant à des besoins sociaux concernant les soins de santé et de longue durée, la garde d'enfants, l'accès et la réinsertion sur le marché du travail, le logement social ou l'inclusion sociale des groupes vulnérables		
Pour bénéficier de l'exonération de notification prévue par la		

<p>décision Almunia, les aides accordées aux associations précitées doivent également répondre aux trois conditions précisées dans le point 2.3.1.</p>		
<p>Les financements de SIEG n'entrant pas dans le champ d'application de la décision Almunia doivent être notifiés préalablement à la Commission. Leur compatibilité sera examinée sur la base de l'encadrement Almunia dont certaines conditions sont communes avec celles de la décision Almunia mais qui comporte également d'autres critères de compatibilité plus exigeants.</p>		
<p>3. ou entrent dans une des catégories d'aides couvertes par le règlement général d'exemption par catégorie n°651/2014 du 17 juin 2014 et respectent toutes les conditions posées par ce texte. Le règlement général d'exemption par catégorie (RGEC) exempte de l'obligation de notification préalable sous réserve de certaines conditions. Il relève les seuils d'exemption pour de nombreuses mesures et ajoute de nouvelles catégories d'aides à la liste des exemptions de notification. Il en est ainsi par exemple pour les mesures d'aides "destinées à remédier aux dommages causés par certaines calamités naturelles, les aides sociales au transport en faveur des habitants de régions périphériques, les aides en faveur des infrastructures à haut débit, les aides en faveur de l'innovation, les aides en faveur de la culture et de la conservation du patrimoine et les aides en faveur des infrastructures sportives et des infrastructures récréatives multifonctionnelles".</p>		

DOCUMENT DE TRAVAIL