



**Pays
de
Grasse**
communauté
d'agglomération

RÈGLEMENT GÉNÉRAL DE GESTION DES SUBVENTIONS DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU PAYS DE GRASSE

La Communauté d'Agglomération poursuit une politique de soutien aux structures de droit privé qui interviennent lorsque leur projet global ou les actions spécifiques qu'elles mettent en œuvre relèvent de l'intérêt communautaire, c'est-à-dire contribuent à la réalisation des politiques dont l'EPCI a la compétence.

Le présent règlement a été adopté par la délibération n°2018_153 du 16 novembre 2018 relative aux relations avec les organismes de droit privé et au mode de financement par la subvention. Il en formalise les principales dispositions et est identifié comme un outil territorial de partenariat ainsi qu'un cadre de coopération entre initiative privée et financeur public local.

-I-
PRÉAMBULE

Le précepte de bonne gouvernance s'articule autour de différents aspects dont ceux de la primauté du droit et de la transparence de l'action publique. Ce faisant, dans le cadre du mode de financement des organismes de droit privé par la subvention, la Communauté d'Agglomération du Pays de Grasse poursuit la volonté de rechercher des partenariats qui assurent la meilleure utilisation de l'argent des contribuables, la proximité avec les citoyens et usagés ainsi que la lisibilité des responsabilités de chacune des parties dans une logique d'optimisation des dépenses publiques.

Si le soutien aux organismes de droit privé par des fonds publics est toujours bien accueilli auprès des ceux qui en bénéficient, il reste néanmoins soumis à un cadre législatif et réglementaire qui peut s'avérer contraignant aussi bien du côté de leur « dispensateur » que dans le chef de leur « bénéficiaire ».

Tout en respectant le principe de libre administration, les collectivités territoriales et leurs établissements sont invités – suivant la circulaire Premier Ministre n°5811/SG du 29 septembre 2015 portant sur les nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations – à décliner sur leur territoire, une politique d'attribution des subventions dont les modalités respectent l'initiative associative et sont concertées avec les acteurs.

Pour initier cette nouvelle démarche partenariale, l'intercommunalité s'appuie sur son pôle dédié au contrôle de gestion et à l'évaluation dont le rôle sur ces aspects est de piloter la mise en œuvre d'un dispositif de gestion du mode de financement par la subvention.

Afin d'améliorer la lisibilité des contributions en faveur des partenaires privés et pour répondre aux enjeux en matière de performance publique, le Conseil de communauté de la CAPG a ainsi décidé d'adopter un règlement général de gestion des subventions par la délibération N°DL2018_153 en date du 16 novembre 2018.

Cette décision institue par ailleurs un nouveau modèle de convention d'objectifs et de financement des projets subventionnés ainsi qu'une Charte d'engagements réciproques avec les associations reconnaissant le partenariat avec le secteur associatif identifié comme un interlocuteur privilégié dans la conduite des politiques publiques intercommunales.

Le présent règlement poursuit également l'objectif d'harmoniser et sécuriser le mode de financement par la subvention dont les critères de sélection et d'attribution, les modalités de mise en œuvre, de contrôle et d'évaluation se veulent transparents et répondent à la double intention d'apporter davantage de cohérence dans l'action publique ainsi que de contribuer à la simplification des relations entre l'administration et les bénéficiaires. Ce dispositif de gestion permet ainsi à l'EPCI de poursuivre sereinement sa politique de soutien aux organismes de droit privé en répondant aux exigences du contrôle de légalité ainsi que de la Chambre régionale des comptes.

-II- CHAMP D'APPLICATION

Les dispositions du présent règlement s'appliquent aux subventions accordées aux organismes relevant du champ de l'article L1611-4 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), à savoir : les groupements, associations, œuvres ou entreprises privées. Elles ne concernent pas les subventions perçues par les collectivités et leurs établissements publics ou par des personnes physiques, régies par des dispositions qui leur sont propres.

L'attribution d'une subvention à un tiers privé est conditionnée par le respect des règles définies dans le présent règlement. Il consiste à édicter les règles minimales devant permettre de sécuriser l'action de soutien de la Communauté d'Agglomération. Ce règlement constitue un outil permettant d'encadrer et d'harmoniser les pratiques des services administratifs de l'intercommunalité. Il sera susceptible d'adaptation au fur et à mesure des évolutions législatives et réglementaires.

D'une manière générale, la Communauté d'Agglomération s'assure que sa participation s'inscrit dans un juste équilibre entre les éventuels co-financements, notamment provenant des autres financeurs publics et la contribution du bénéficiaire que la Communauté d'Agglomération accompagne dans la mise en œuvre de son projet.

Dans le cadre de ses compétences, la Communauté d'Agglomération inscrit également au sein de la conduite de ses politiques publiques, des dispositifs d'actions qui définissent plus précisément les conditions d'attribution des subventions qu'elle prévoit de verser au bénéfice de tiers pour la réalisation de projets d'intérêt général. C'est par exemple le cas pour la mise en œuvre du Contrat de Ville.

Le présent règlement a pour objectifs de :

- délimiter le cadre général des interventions de la Communauté d'Agglomération vis-à-vis des porteurs de projets ;
- formaliser les pratiques de gestion des subventions par les services administratifs de la Communauté d'Agglomération dans le respect des obligations législatives et réglementaires ;
- sécuriser la gestion des subventions en précisant les modalités relatives à ses étapes clés dans un souci de transparence et d'efficacité ;
- prévenir des risques inhérents à ce mode de financement.

-III- **DÉFINITION**

Dans un souci de sécurité juridique, le législateur a défini pour la première fois les caractéristiques de la subvention, telles que dégagées par la jurisprudence et la doctrine. Il s'agit de l'article 9-1 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, créé par l'article 59 de la loi n°2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire :

*« 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 œuvre** par les organismes de droit privé bénéficiaires [...]. Ces contributions ne peuvent constituer la rémunération de prestations individualisées répondant aux besoins des autorités ou organismes qui les accordent.»*

Les principaux critères de cette définition sont fondés sur le **porteur d'initiative** et par la **définition du besoin**. En effet, la subvention caractérise la situation dans laquelle un organisme de droit privé, poursuivant des objectifs propres, initie, définit et mène une action de manière complètement autonome ou bien dans le cadre d'un appel à projets ou un recueil d'initiatives associatives¹. On parle dans ce cas d'initiative provoquée.

Dès lors, pour prétendre bénéficier d'une subvention, le tiers doit être à l'initiative du projet qu'elle va mettre en œuvre, ce dernier devant présenter un intérêt général ou local. Le projet émane donc des instances de la structure, qui l'a défini avant de le proposer aux pouvoirs publics. L'autorité publique y trouvant un intérêt, peut y apporter son soutien. Ce n'est donc pas l'autorité publique qui définit le besoin, ni les réponses à apporter. Si l'initiative émane de l'autorité publique pour répondre à un besoin dans le cadre de prestations individualisables, le cadre applicable sera celui de la commande publique.

À retenir :

Une subvention ne peut pas être attribuée à un tiers qui n'en a pas fait expressément la demande. La définition légale de la subvention la distingue bien en ce sens des contrats de la commande publique et permet aux associations de conforter leur rôle de partenaire plutôt que de prestataire de services. Les conditions de légalité des subventions tiennent dans le respect de deux caractéristiques.

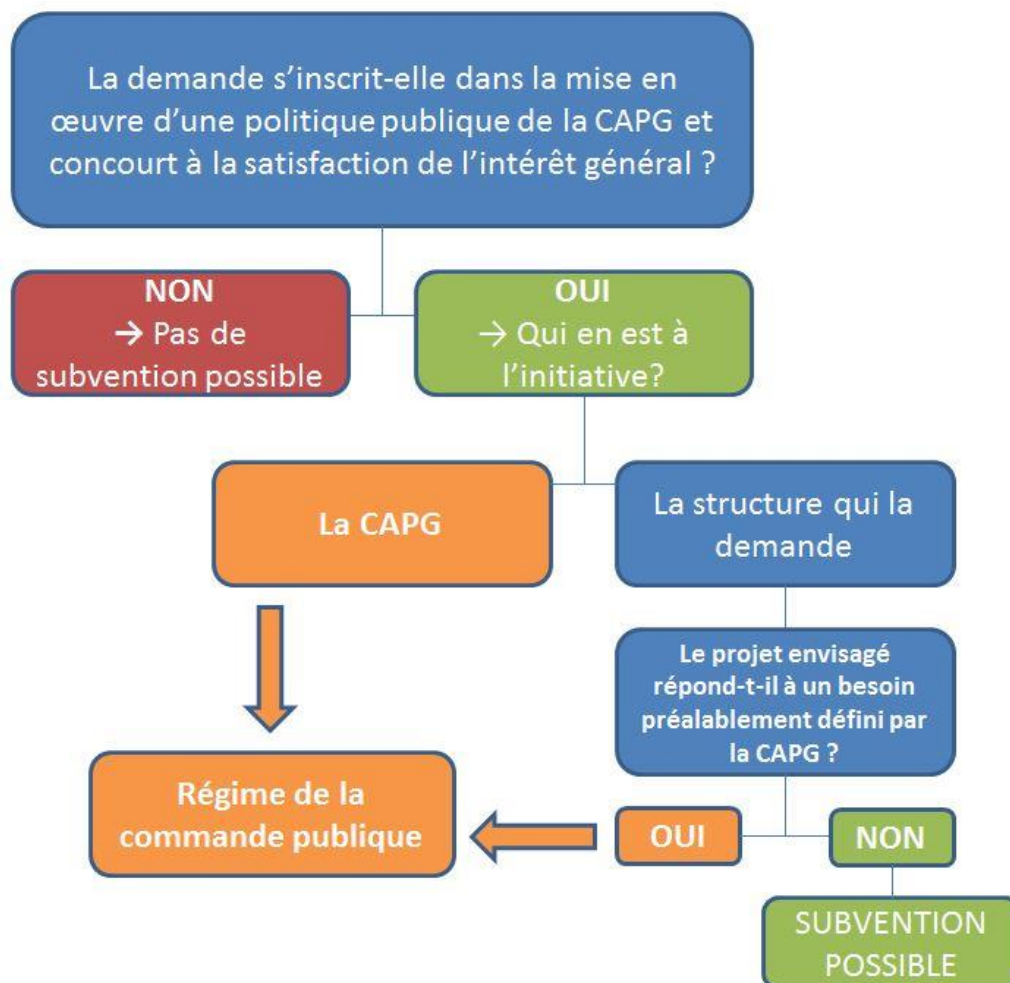
¹ Voir annexe n°1 du présent règlement.

D'une part, celle de la notion d'intérêt public local tel que défini à l'article L2121-29 du CGCT. En effet, il est nécessaire que le projet associatif impliquant l'intervention de l'autorité publique coïncide avec des considérations relevant de l'intérêt général en répondant aux besoins de sa population, par opposition aux intérêts particuliers et aux intérêts extérieurs.

D'autre part, cette intervention doit rentrer dans le champ de la compétence légale de l'autorité publique qui l'octroi. Ce principe de spécialité est par ailleurs rappelé à l'article L5111-1 du CGCT. En pratique, il est donc essentiel que le projet associatif corresponde à un axe de politique publique décidé par l'EPCI dans le cadre de ses compétences générales, spécifiques ou exclusives. Dès lors, et quand bien même les communes disposent toujours d'une clause de compétence générale, lorsqu'elles transfèrent des compétences à un EPCI, seul ce dernier est en mesure d'attribuer des subventions liées à cette compétence déléguée. Inversement, l'EPCI ne peut subventionner des associations dont l'activité ne présente pas un intérêt communautaire ou dont l'activité ne se rattache pas aux compétences exercées.

Il ressort de l'ensemble de ces dispositions que la possibilité de recourir au mode de financement par la subvention doit être distinguée du régime juridique de la commande publique.

Le raisonnement à suivre peut être schématisé de la manière suivante :



-IV-
RÉGIME JURIDIQUE ET NATURE

Pour bien appréhender les tenants et aboutissants de la notion de subvention, notamment en ce qui la distingue du régime de la commande publique, il apparaît nécessaire d'en approfondir le sens donné par sa définition légale :

- l'attribution d'une subvention n'a pas pour objet de répondre à un besoin propre exprimé au préalable par une autorité publique (notion de porteur d'initiative). Elle n'est pas la contrepartie d'une prestation de service individualisée. Contrairement à la subvention, le prestataire n'est pas à l'initiative du projet ;
- la subvention est allouée pour un objet déterminé, un projet spécifique, ou est dédiée au financement global de l'activité associative et n'est pas constitutive de la contrepartie économique d'un service rendu définie par un prix. Ces aspects la place ainsi hors du champ d'application de la TVA et ce quel que soit par ailleurs le régime d'imposition de son bénéficiaire (assujettissement ou exonération) ;
- même s'il n'y a pas de lien direct entre le montant de la subvention attribuée et l'action réalisée, le contrôle de l'emploi de la subvention devra veiller à vérifier qu'il n'excède pas son coût de mise en œuvre sous peine d'être repris par l'autorité publique. Ceci suppose donc l'établissement d'un budget prévisionnel. Si cette considération relative au respect des réglementations communautaires sur les aides d'État (cf. chapitre sur l'eurocompatibilité des aides) interdit la « surcompensation » des seules charges de l'activité qui fausserait la concurrence, elle n'interdit cependant pas la réalisation d'un « excédent raisonnable » par ailleurs nécessaire à assurer la pérennité des activités. Même si plusieurs méthodes de calcul permettent la qualification de l'excédent, la notion de « raisonnable » n'est pas définie stricto sensu par les textes laissant à l'administration une marge d'appréciation sur cet aspect ;
- l'attribution d'une subvention relève de la discrétion de l'autorité publique qui n'est pas dans l'obligation de la motiver puisqu'il ne s'agit pas d'une décision administrative individuelle refusant un droit. De la même manière, il n'existe pas de droit automatique à renouvellement ;
- La subvention concourt à la satisfaction d'un intérêt général ou local. L'autorité publique qui l'attribue poursuit un but d'intérêt général ou local lorsque le projet relève de sa compétence et entre dans le champ d'une politique publique d'intérêt général, sans que l'autorité publique n'en tire une contrepartie directe. Les subventions satisfont à un intérêt local lorsque l'autorité publique entretient un lien particulier avec le territoire d'intervention de l'association qui reçoit la subvention. 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 ;

- Aucune subvention accordée ne peut être reversée à un autre organisme sauf formalisation dans le cadre d'une convention signée entre le bénéficiaire et la collectivité en vertu du 3^e alinéa de l'article L1611-4 du CGCT.

En synthèse, la subvention caractérise la situation dans laquelle un organisme de droit privé conduit à son initiative un projet qui correspond aux préoccupations des pouvoirs publics sans qu'ils aient défini précisément leurs besoins au préalable. Ce projet relève nécessairement de l'intérêt général et/ou public local entrant dans le champ de la compétence légale dont l'autorité publique est le garant. La territorialité de l'action et l'intérêt public local ne sont pas nécessairement liés. Par ailleurs, il faudra bien prendre en compte les retombées concrètes (économiques, culturelles, sociales, etc.) de l'activité pour l'autorité publique.

À retenir :

Il est important de veiller à bien respecter les principes fondamentaux distinguant la subvention des contrats de la commande publique. Car si les juridictions administratives ne considèrent pas illicite la passation d'un marché public en lieu et place d'une subvention, **l'inverse est en revanche impossible**. En effet, dès lors qu'une subvention est attribuée pour mettre en œuvre une commande émanant de l'autorité publique, elle encourt une annulation ainsi qu'une **requalification en marché public ou en délégation de service public** impliquant des conséquences lourdes pour les bénéficiaires comme pour l'autorité publique l'ayant attribuée :

- **risque fiscal** : la requalification implique un assujettissement à la TVA des montants en question. En effet, les subventions sont exonérées de TVA, ce qui n'est pas le cas des services réalisés en contrepartie d'un prix à l'instar de ceux réalisés dans le cadre d'un marché public (CGI, art. 256 et 261, 7. 1^o, b) ;
- **risque pénal** : la requalification est susceptible de faire relever les élus du délit de favoritisme (art. 432-14 du code pénal). Ce délit sera constitué dès lors que l'attribution d'une « fausse » subvention, en contrepartie d'une prestation, n'est jamais précédée d'une mise en concurrence prévue par le code des marchés publics ;
- **risque juridique** : en cas de requalification, l'autorité publique doit se soumettre aux règles de publicité et de mise en concurrence. Par ailleurs, l'association doit reverser à l'autorité publique la subvention si celle-ci a déjà été attribuée.

De manière générale et par définition, une subvention est une « *contribution facultative de toute nature* ». Elle peut ainsi être allouée pour contribuer à des projets de **deux catégories** :

- **le fonctionnement** dédié au financement global de l'activité de l'organisme subventionné ou à une action précise ;

- **l'investissement** relatif à une opération d'acquisition de biens meubles/immeubles/immatériels, la réalisation de travaux ou réalisation d'une étude préalable à une acquisition ou des travaux.

La subvention peut également prendre des formes variées et peut être réalisée :

- **en numéraire** : comme énoncé, la subvention n'étant pas assimilable à un prix, son montant est librement fixé par l'autorité publique qui l'attribue et pourra être inférieur ou égal au prix de revient de l'opération ou de l'activité sans pour autant entraîner une requalification en marché public dès lors que le critère du porteur d'initiative dans la définition du besoin est respecté.

- **en nature** : ces concours sont caractérisés par la mise à disposition :

A. de locaux et/ou de matériels du domaine public qui pourra être accordée contre le versement d'une redevance ou à titre gratuit si le bénéficiaire poursuit un but participant à la satisfaction de l'intérêt général ;

B. de personnel désignant la situation d'un agent « *qui qui demeure dans son cadre d'emplois ou corps d'origine, est réputé y occuper un emploi, continue à percevoir la rémunération correspondante, mais qui exerce ses fonctions hors du service où il a vocation à servir* » (Article 61 de la loi n°84.53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale).

Celle-ci sera possible qu'à la double condition que le bénéficiaire mette en œuvre une politique relevant du champ de compétence de l'autorité qui l'attribue et uniquement pour les missions de service public lui auront été confiées. Enfin, elle donnera obligatoirement lieu au remboursement de la rémunération du fonctionnaire mis à disposition ainsi que des cotisations et contributions afférentes conformément à l'article 10 de la loi n°2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique. Ce remboursement peut le cas échéant être compensé par une subvention en numéraire.

À retenir :

Les subventions en nature ne sont légales que si elles s'inscrivent dans le champ de compétence de la personne publique, sont justifiées par l'intérêt public et sont octroyées dans le respect du principe d'égalité.

N'étant pas dépourvues de valeur monétaire, elles pourront dans un souci de transparence utilement faire l'objet d'une valorisation dans les comptes des autorités publiques et de la structure bénéficiaire (sous le contrôle par le juge d'une erreur manifeste d'appréciation). La détermination de cette valeur, pouvant être modique voire symbolique en considération de l'intérêt général de l'activité, relève de la compétence exclusive des autorités publiques et apparaît le cas échéant dans l'acte d'attribution de la subvention.

L'aide en nature doit être valorisée notamment au regard de la réglementation des aides d'État, si son montant peut être déterminé, c'est-à-dire, quand la contribution est significative, quantifiable et valorisable selon un équivalent financier.

Pour la structure bénéficiaire, prendre en compte les contributions volontaires en nature dans leur comptabilité permet entre autres de faire état de la réalité de leurs ressources et de leurs coûts au regard de leurs activités.

Il est à noter que le montant de cette valorisation sera alors pris en compte dans le calcul du seuil au-delà duquel la signature d'une convention est rendue obligatoire (23 000 €), mais n'intervient pas dans le calcul du seuil au-delà duquel les associations doivent satisfaire certaines obligations, telles celles d'établir des comptes, de les publier et de désigner un commissaire aux comptes.

Par ailleurs, la conclusion d'une convention de mise à disposition fixant les obligations respectives des parties est recommandée pour éviter tout malentendu. Celle-ci est même obligatoire pour la mise à disposition de personnel qui nécessite par ailleurs l'accord préalable du fonctionnaire concerné ainsi que la saisine pour avis de la commission administrative paritaire.

NB : Les subventions se distinguent également des cotisations qui sont définies comme la concrétisation financière de l'adhésion à une association. Il s'agit donc d'une somme d'argent versée périodiquement (généralement une fois par an) à une association pour contribuer à l'accomplissement de son objet social. Cette contribution manifeste expressément la volonté d'appartenance à un groupement ainsi que son engagement et sa volonté de continuer à être partie prenante du contrat d'association.

En devenant membre à part entière, cela donne la possibilité de participer au développement de la structure et de s'exprimer lors de son assemblée générale, notamment en participant au choix des dirigeants.

Par ailleurs, le versement d'une cotisation n'est pas une disposition obligatoire des statuts sauf si cela est prévu par la loi. Son montant, la périodicité et l'échéance des versements sont fixés par les statuts et son non-paiement peut entraîner la perte de la qualité de membre de l'association.

-V-
CIRCUIT ET ÉTAPES

Dès lors que le mode de financement par la subvention est possible, il convient d'en sécuriser la gestion par une procédure claire et transparente.

L'harmonisation du circuit du mode de financement par la subvention participe à garantir cette sécurité juridique pour chacune des **cinq étapes clés** que sont :

1. La demande ;
2. La recevabilité et l'instruction ;
3. La décision d'attribution et la convention ;
4. Le paiement ;
5. Le contrôle et l'évaluation de son utilisation.

1. La demande : un dossier dématérialisé simplifié et un guichet unique pour l'ensemble des services

Toute demande de subvention doit obligatoirement se traduire par la constitution et le dépôt d'un dossier par le demandeur dont la recevabilité sera établie par le **guichet unique** de la Communauté d'Agglomération.

Ce dossier :

- concerne le financement de projets ou le fonctionnement global de l'activité de l'association conformément à la définition légale de la subvention ;
- est établi conformément aux règles nationales et européennes et limite donc le risque d'erreur ;
- permet de réunir des informations juridiques et économiques cohérentes et facilite ainsi l'instruction de la demande.

Celui-ci s'inscrit dans le respect des dispositions de l'ordonnance n°2015-904 du 23 juillet 2015 portant simplification du régime des associations et des fondations ainsi que des modalités du décret n°2016-1971 du 28 décembre 2016 précisant les caractéristiques du formulaire unique de demande de subvention des associations.

L'ensemble des pièces constitutives sont à transmettre de manière dématérialisée via un téléchargement sur le site internet de la Communauté d'Agglomération : <https://www.paysdegrasse.fr/demande-de-subvention>

Les documents du dossier de demande à transmettre sont les suivants :

- la lettre de demande de financement signée par la personne habilitée à engager l'organisme ;
- le formulaire de demande (CERFA n°1256*05) ;

- les statuts et la liste des membres du CA (publication au JO ou récépissé déclaration en Préfecture) ;
- les derniers comptes approuvés et certifiés (bilans, comptes de résultats et annexes);
- les attestations sur le respect des règles en matière de déclarations sociales, fiscales et cotisations afférentes ;
- le relevé d'identité bancaire ;
- le rapport d'activité ou tout autre document précisant les activités conduites par la structure qui pourrait en faciliter l'instruction.

Les dispositions suivantes s'appliqueront à compter de l'année 2018 pour l'exercice budgétaire 2019 afin d'inscrire le processus d'instruction des demandes de subventions dans le cycle de préparation budgétaire.

Le dépôt des dossiers de demandes de subvention pour l'année N doit obligatoirement être réalisé **au plus tard le 30 novembre de l'année N-1**.

Dans l'objectif de faciliter la vision globale sur l'exercice budgétaire à venir, il est souhaitable que les porteurs de projets dont les demandes sont multiples puissent présenter **simultanément** l'ensemble de leurs actions envisagées sur l'année N.

Néanmoins, chaque projet devra faire l'objet d'un **dossier distinct** en fonction de son champ d'intervention et de ses modalités de mise en œuvre.

De manière générale, la demande de subvention ainsi que son attribution devront impérativement précéder le commencement d'exécution de l'action en question.

2. La recevabilité et l'instruction : une démarche d'analyse basée sur des critères objectifs

Le dépôt d'un dossier de demande donnera lieu à une attestation de recevabilité s'il est complet ou, le cas échéant, à une demande de pièce(s) complémentaire(s). Cette attestation ne préjuge pas de la décision qui sera prise. Par conséquent, tout dossier incomplet ne pourra pas être instruit et la demande de pièce(s) complémentaire(s) restant infructueuse sera considérée comme un abandon de la demande.

Une fois la recevabilité établie (audit juridique) et en fonction de la nature du projet qui fait l'objet de la demande de subvention, le guichet unique transmet le dossier à la direction identifiée pour en assurer l'instruction.

Il convient de préciser que conformément à l'article 21 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, le silence gardé pendant deux mois par l'autorité administrative sur une demande de subvention vaut rejet.

Si l'État recommande aux services instructeurs de notifier sa décision de refus d'attribution de subvention, l'autorité publique n'a cependant pas à le motiver (Conseil d'État, 25 septembre 1995, n°155970, Association Civic).

Pour toute précision utile concernant la complétude ainsi que la recevabilité des demandes, un mail peut être adressé au guichet unique à l'adresse suivante : subvention@paysdegrasse.fr

L'instruction constitue un travail d'analyse se formalisant par la rédaction d'un rapport d'instruction. Il s'agit d'une étape essentielle qui permettra d'en établir :

- l'éligibilité eu égard aux statuts et champ d'intervention de la structure ainsi que du respect lié à ses obligations juridiques et comptables ;
- la cohérence entre le projet de l'association, les compétences exercées et l'intérêt local que l'autorité publique saisie s'est fixé dans la mise en œuvre des politiques publiques dont elle a la charge ;
- la faisabilité du projet au regard des moyens proposés, durée, zone d'intervention et les méthodes et indicateurs d'évaluation présentés ;
- la situation de l'association au regard de la réglementation européenne des aides d'État.

La demande de financement entre ensuite dans sa phase d'attribution et de contractualisation.

Les commissions thématiques donneront leur avis sur l'opportunité de la demande mais c'est bien le Conseil de communauté qui est souverain quant à l'attribution d'une subvention et à la détermination de son montant.

3. La décision d'attribution et la convention : un engagement transparent et une contractualisation sans équivoque

Toute contribution doit faire l'objet d'une décision d'attribution. En deçà de 23 000 €, le support juridique de l'aide octroyée pourra être unilatéral (décision ou délibération). Dans ce cas, il conviendra de veiller à ce que le contenu de la décision mentionne toutes les informations nécessaires à une bonne exécution du financement et notamment les modalités de paiement et obligations réciproques.

À partir de 23 000 €, une convention devra obligatoirement être établie. Cette dernière précise l'objet et la durée, le montant et les modalités de versement, les conditions d'utilisation ainsi que les éléments attendus en matière de contrôle de l'utilisation de la subvention.

Il est essentiel que la convention adopte une formulation distincte de celle des contrats de la commande publique afin de bien démontrer le respect du critère du porteur d'initiative en travaillant particulièrement sur l'expression des faits suivants : historique de constitution de l'association et son indépendance ;

rappel de son objet social et projet associatif ; description des actions conduites et leur contribution à la satisfaction de l'intérêt général/local.

Conformément à la circulaire Premier Ministre n°5811/SG du 29 septembre 2015 portant sur les nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations, la Communauté d'Agglomération a instauré un nouveau modèle de convention qu'il conviendra d'adapter en fonction de chaque structure et du projet qu'elle porte.

L'acte attributif d'une subvention deviendra exécutoire après l'accomplissement des formalités suivantes : la transmission au contrôle de légalité et la publicité. Cette décision constituera alors un engagement juridique. En effet, il est l'acte par lequel l'autorité publique crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge financière. Celui-ci devra impérativement rester dans les limites des autorisations budgétaires (crédits limitatifs en dépenses).

Par la suite, le Président de la Communauté d'Agglomération exécutera la décision en notifiant au bénéficiaire le montant de la subvention par transmission de la décision d'attribution et, le cas échéant, de la convention. Ce faisant, une attestation d'octroi de subvention motivée par décision sera systématiquement adressée à son bénéficiaire.

Au niveau administratif, chaque correspondant financier se chargera d'effectuer un engagement comptable ponctuel qui consiste à réserver les crédits nécessaires et assurer leur disponibilité au moment de la liquidation de la subvention.

À retenir :

La décision par laquelle une autorité publique attribue une subvention est un engagement juridique créateur de droits. Dès lors, si elle est amenée à revenir sur cette décision et décide de ne plus attribuer en tout ou partie cette dernière, cette nouvelle décision sera analysée en une décision de retrait de la première et sera susceptible d'engager sa responsabilité.

En effet, toute décision créatrice de droits, même entachée d'illégalité, ne peut plus faire l'objet d'un retrait passé le délai de quatre mois suivant son édicton. (Conseil d'Etat, 5 juillet 2010, n°308615).

Cependant, cela n'interdit pas une abrogation de la décision d'octroi si les conditions qui justifiaient le versement de la subvention ne sont plus respectées par le bénéficiaire ou qu'il n'est plus en mesure d'assurer son activité, comme par exemple dans le cadre d'une liquidation judiciaire. L'autorité publique peut alors ne pas verser le solde des subventions prévues (Conseil d'Etat, 7 août 2008, Crédit coopératif, n°285979).

4. Le paiement de la subvention

Pour les subventions dont le montant est inférieur à 23 000 €, un versement forfaitaire sera effectué en une seule fois après notification de la décision d'attribution par l'autorité délibérante.

Pour les subventions dont le montant est supérieur ou égal à 23 000 €, la contribution financière est versée :

- au titre d'une avance dans la limite de 50% du montant attribué en l'année N-1 (uniquement dans le cadre du renouvellement d'un projet) ;
- au titre d'un acompte à la signature de la convention par chacune des parties. Le total des versements effectués avant le solde ne pourra excéder 90% du montant maximal attribué, avance et acompte compris. L'avance et l'acompte éventuellement consentis sont déduits au plus tard lors du versement du solde final ;
- au titre du solde, dès lors que l'évaluation telle que définie dans la convention a été réalisée. En effet, la subvention ne peut être versée en totalité qu'après justification par le bénéficiaire de la réalisation de l'opération.

5. Le contrôle et l'évaluation de l'utilisation de la subvention

Dès lors qu'une contribution financière est accordée, le bénéficiaire s'engage à respecter un certain nombre d'obligations pour permettre à la Communauté d'Agglomération d'en contrôler son utilisation. Celles-ci sont en partie décrites dans le chapitre relatif aux obligations législatives et réglementaires du présent document. À cet effet, un contrôle sur pièces ou sur place pourra par ailleurs être réalisé à tout moment, conformément à l'article L1611-4 du CGCT.

Par ailleurs, conformément à l'Arrêté du 11 octobre 2006 portant fixation des modalités de présentation du compte rendu financier prévu par le quatrième alinéa de l'article 10 de la loi du 12 avril 2000, à partir de 23 000 € de subvention accordée, un compte rendu financier d'emploi de la subvention doit être adressé spontanément à l'autorité l'ayant accordée dans les six mois suivant la fin de l'exercice aux cours duquel la subvention a été attribuée.

Ce compte rendu devra comporter la description des opérations comptables qui attestent de la conformité des dépenses effectuées à l'objet de la subvention et est constitué d'un tableau des charges et des produits affectés à la réalisation du projet, issu du compte de résultat de l'organisme. Il doit également faire apparaître les écarts éventuels (exprimés en euros et en pourcentages), constatés entre le budget prévisionnel de l'action et les réalisations.

Il convient par ailleurs de préciser que la notion d'évaluation ne doit pas être confondue avec celle de contrôle. En effet, il s'agit moins de s'attacher à vérifier le respect des obligations auxquelles sont soumis les bénéficiaires d'une subvention mais plutôt d'en apprécier l'efficacité et l'efficience par rapport aux objectifs initialement définis.

Cette démarche est contradictoire et effectuée conjointement avec le bénéficiaire partenaire afin de déterminer la réalisation des critères et indicateurs quantitatifs et qualitatifs eu égard aux objectifs poursuivis par les deux parties.

L'évaluation conduite doit prendre en compte les spécificités de l'organisme qui met en œuvre le projet afin d'en apprécier les conditions de réalisation. En ce sens, évaluer consiste donc à suivre en continu la réalisation d'un projet afin d'en assurer la conformité et constitue dès lors la garantie de sa réussite.

De manière générale, un bilan d'ensemble qualitatif et quantitatif attestant de la mise en œuvre du projet subventionné sur base des indicateurs de réalisation retenus devra être produits 2 mois avant le terme du projet et permettra également de déterminer son renouvellement.

S'il apparaît au travers des opérations de contrôle et d'évaluation que la subvention n'a pas fait l'objet d'un emploi conforme à l'utilisation pour laquelle elle a été attribuée et/ou si les obligations résultant notamment des clauses contractuelles ne sont pas respectées, la Communauté d'Agglomération pourra exiger le reversement de tout ou partie de la subvention.

**-VI-
OBLIGATIONS LÉGISLATIVES ET RÉGLEMENTAIRES**

MONTANT DE LA SUBVENTION	OBLIGATIONS COMPTABLES	PIECES A TRANSMETTRE	CONTROLE POSSIBLES
À partir du premier euro ou de mise à disposition à titre gratuit d'un équipement public	<ul style="list-style-type: none"> -Tenue d'une comptabilité -Établissement d'un budget prévisionnel -Établissement d'un rapport d'activité 	<ul style="list-style-type: none"> -Copie du budget et du compte de résultat de l'exercice écoulé -Tous documents faisant connaître les résultats de l'activité et évaluation de l'activité subventionnée 	<ul style="list-style-type: none"> -Délégué de la collectivité versante -Juridictions administratives sur la légalité de la subvention -Contrôle indirect de la Cour des comptes ou de la chambre régionale des comptes (CRC) à travers le contrôle de la collectivité publique ordonnatrice
>à 50% du budget de l'association, quel que soit le montant de la subvention	Idem	Idem +bilan certifié conforme par le Président ou le Commissaire aux comptes (à partir de 153 000€ de subvention)	Idem +contrôle direct de la Cour des comptes ou CRC si subvention >1 500€. Le contrôle peut porter sur l'ensemble des comptes de l'association et pas seulement sur l'activité subventionnée.
>1 500€ (seuil possible de déclenchement du contrôle direct d'une CRC)	Idem	Idem	Idem
>23 000€	Idem +établissement d'une convention avec l'autorité administrative versante	Idem +compte rendu financier de l'emploi de la subvention	Idem

>50 000€	Idem +si le budget de l'association est > à 150 000€, publication de la rémunération (cumulée) des trois plus hauts cadres dirigeants bénévoles et salariés et de leurs avantages en nature	Idem	Idem
>75 000€	Idem	Idem +bilan certifié conforme par le Président ou le Commissaire aux comptes (à partir de 153 000€ de subvention)	
>153 000€	Idem +établir un bilan, un compte de résultat et une annexe +nommer un commissaire aux comptes et un suppléant +publication des comptes et du rapport du commissaire aux comptes au JO pour les exercices ouverts à compter du 01/01/2006 (exercices précédents : dépôt en préfecture) +rapport sur les conventions réglementées établi par le commissaire aux comptes	Idem +bilan certifié conforme par le commissaire aux comptes	Idem +amende de 9 000€ en l'absence de bilan, compte de résultat et annexe +à la demande de tout intéressé, le Président du tribunal de grande instance, statuant en référé, peut enjoindre sous astreinte aux dirigeants d'assurer la publicité des comptes annuels et du rapport du commissaire aux comptes, ou désigner un mandataire chargé d'effectuer ces formalités

-VII-
COMMUNICABILITÉ DES DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

Le droit de toute personne à l'information est garanti par la loi. Ainsi, chaque citoyen doit pouvoir avoir accès aux informations relatives aux subventions versées par une autorité administrative.

En ce sens, l'article 18 de la loi n°2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique dispose que l'autorité administrative qui attribue une subvention dépassant le seuil de 23 000 €, doit rendre accessible, sous forme électronique, dans un standard ouvert aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé, les données essentielles de la convention de subvention, à savoir :

- les informations relatives à l'autorité administrative ou l'organisme chargé de la gestion d'un service public industriel qui attribue la subvention (le nom de l'autorité administrative ou de l'organisme ; son numéro d'inscription au répertoire des entreprises et de leurs établissements, la date de la convention ; le cas échéant, la référence de l'acte matérialisant la décision d'accorder la subvention) ;
- les informations relatives à l'attributaire de la subvention (le nom de l'attributaire ; son numéro d'inscription au répertoire des entreprises et de leurs établissements) ;
- les informations relatives à la subvention (objet ; montant ; nature ; dates ou période de réalisation et les conditions de versement ; numéro unique de référencement si le dispositif est recensé au répertoire des aides aux entreprises ; toute mention relative à une notification s'inscrivant dans le cadre du régime des aides d'État).

L'arrêté du 17 novembre 2017 relatif aux conditions de mises à disposition des données essentielles des conventions de subvention précise dans un référentiel les formats, normes et nomenclatures à respecter pour chaque champ de données.

Par ailleurs, conformément au décret n° 2017-779 du 5 mai 2017 relatif à l'accès sous forme électronique aux données essentielles des conventions de subvention, ses données sont mises à la disposition du public gratuitement, en consultation ou en téléchargement, sur le site internet de l'autorité attribuant la subvention et au plus tard trois mois à compter de la date de signature de la convention.

Toutefois, l'autorité attributive peut à la place adresser dans le même délai, les données essentielles à l'autorité compétente pour leur publication sur le portail unique interministériel (<https://www.data.gouv.fr/fr/>) destiné à rassembler et à mettre à disposition librement l'ensemble des informations publiques. Dès lors, elle met à disposition du public, sur son site internet, un lien vers les données ainsi publiées.

Eu égard au champ réglementaire portant sur la communicabilité des documents administratifs², les documents suivant doivent également être transmis à toute personne qui en fait la demande :

- les statuts des associations déclarées ;
- la liste des dirigeants ;
- les pièces faisant connaître les modifications de statuts et les changements de dirigeants et le récépissé de déclaration modificative ;
- le procès-verbal d'une assemblée générale mais pour les seules parties faisant apparaître des modifications du statut de l'association ou des changements dans son administration ou sa direction, après occultation des mentions mettant en cause la vie privée ;
- le règlement intérieur, dès lors qu'il est reçu par le préfet dans le cadre de sa mission de service public ;
- le rapport d'activité ;
- les budgets et les comptes (bilan et compte de résultat) ;
- la demande de subvention adressée à l'administration (y compris lorsque l'autorité saisie décide de ne pas accorder la subvention), sous réserve toutefois de la disjonction ou de l'occultation des éventuelles mentions protégées par le II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 ;
- la convention conclue avec l'autorité administrative qui attribue la subvention lorsque celle-ci dépasse le seuil de 23 000 euros, ainsi que le compte rendu financier de la subvention lorsque cette dernière a été affectée à une dépense déterminée ;
- les rapports du commissaire aux comptes concernant les comptes ;
- les déclarations de libéralités consenties ainsi que les demandes d'autorisation préalable d'acceptation d'une libéralité ;
- les actes notariés et les documents d'état civil transmis aux préfets dans le cadre du contrôle des libéralités.

En revanche, ne relevant pas du régime particulier de communication institué par les dispositions de l'article 10 de la loi du 12 avril 2000, les documents comptables détaillés et les pièces justificatives, telles que les factures, qui permettent la confection des documents comptables de synthèse ne rentrent pas dans le champ de cette obligation de communicabilité (Avis CADA n°20113848).

² Et notamment : le régime spécial fixé à l'article 5 de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association ainsi qu'à l'article 2 du décret du 16 août 1901 pris pour son exécution ; le régime général de la loi dite CADA, loi n°78-753 du 17 juillet 1978 relative à « la liberté d'accès aux documents administratifs » ; la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ; la circulaire du 26 juillet 2011 relative à la communicabilité des documents associatifs détenus par l'administration.

-VIII-
GESTION DES RISQUES

Le mode de financement par la subvention n'est pas dépourvu de certains risques. Il convient donc de les identifier dans le souci de garantir la sécurité juridique de leur attribution.

1. La légalité de la décision d'attribution :

Le caractère discrétionnaire de la décision d'une collectivité d'accorder ou non une subvention à une association signifie que le juge administratif n'a pas la possibilité d'apprécier l'opportunité d'une telle décision.

En revanche, la juridiction administrative peut, dans le cadre d'un contrôle restreint, contrôler la légalité de cette décision. Elle peut dès lors annuler une décision fondée sur des faits inexacts, une erreur de droit ou une erreur manifeste d'appréciation. Par ailleurs, une collectivité territoriale ne peut opposer un refus définitif et général à toute demande d'aide financière (TA Paris 26 février 1964). Elle doit ainsi procéder à l'examen individuel de chaque demande et ne pas introduire de discrimination entre les associations, sauf si celle-ci est justifiée par des nécessités d'intérêt général ou des différences de situation objective (CC, 12/01/02, DC 2002-455 ; CE, 19/7/11, 309161).

2. La légalité de l'acte attributif :

Afin d'éviter tout recours, il convient de s'assurer de la légalité de l'acte d'attribution de toute subvention tant sur la forme que sur le fond.

- sur la forme (légalité externe) : l'acte doit être pris par une autorité compétente ou dûment habilitée par délibération et bénéficiant d'une délégation de signature. L'acte doit également revêtir un caractère exécutoire (transmission au représentant de l'État et accomplissement des mesures de publicité) ;
- sur le fond (légalité interne) : s'assurer que l'attribution de la subvention correspond bien à un intérêt communautaire et veiller que l'opération relève bien du subventionnement et non pas de la commande publique pour éviter une requalification du juge.

3. Le défaut de surveillance :

L'article L1611-4 du CGCT prévoit qu'une association subventionnée peut à tout moment être soumise au contrôle des délégués de l'autorité publique qui l'a accordée et qu'elle est tenue de fournir une copie certifiée de ses budget et compte de l'exercice écoulé, ainsi que tous documents faisant connaître les résultats de son activité.

Par ailleurs, le Code pénal réprime le fait pour un agent ou un élu de détourner, par une négligence fautive, des fonds publics ou privés qui lui ont été remis en raison de ses fonctions ou de sa mission (CP, 432-16). Ce délit peut trouver à s'appliquer à l'agent ou l'élu qui, par un défaut de contrôle, rend possible le détournement par l'association des fonds publics qui lui ont été octroyés dans le cadre du subventionnement de ses activités.

L'acte de détournement peut alors consister dans une utilisation de la subvention à des fins étrangères à celles prévues lors de son octroi et, le cas échéant, stipulées à la convention de subventionnement, telle par exemple qu'une rétrocession de la subvention à une autre association en méconnaissance des dispositions de l'article L1611-4 alinéa 3 du CGCT.

Le défaut de surveillance peut être qualifié de faute lourde et engager la responsabilité de l'autorité publique. Afin d'éviter toute mise en cause à ce titre et pour s'exonérer de sa responsabilité pénale, il est préconisé de procéder à tous les contrôles, observations et vérifications pour s'assurer de l'utilisation des subventions dans un but conforme à celui ayant présidé à leur octroi et en cas d'opacité de la gestion d'un organisme subventionné.

L'assemblée délibérante devra veiller de veiller au respect des obligations légales auxquelles les associations subventionnées sont soumises et éviter de reconduire une subvention à une structure ne respectant pas les exigences minimales de transparence.

4. L'association transparente :

Ce sont principalement deux arrêts du Conseil d'État (C.E. Département de la Dordogne, 5 décembre 2005 et C.E. Commune de Boulogne-Billancourt, 21 mars 2007) qui ont fixé les quatre critères cumulatifs permettant au juge financier de qualifier une association de « transparente » :

- les conditions de création de l'association à l'initiative de personnes publiques ;
- son objet et son activité recouvrant un service public ou une activité d'intérêt général confondue avec celle de l'autorité publique au regard de ses compétences ;
- son degré d'indépendance évalué en fonction de l'influence jouée par des représentants de l'autorité publique ;
- l'origine de son financement, exclusivement ou très largement issu des fonds publics.

À retenir : Les Chambres régionales des comptes et la Cour des comptes examinent ces critères selon la méthode du « faisceau d'indices » qui conduit à considérer qu'un seul critère n'est à lui-seul pas suffisant pour emporter une requalification.

Le Conseil d'État a reformulé ce faisceau de critères dans sa décision du 21 mars 2007 en énonçant que « *lorsqu'une personne privée est créée à l'initiative d'une personne publique qui en contrôle l'organisation et le fonctionnement et qui lui procure l'essentiel de ses ressources, cette personne privée doit être regardée comme transparente.* »

L'association transparente étant considérée comme un démembrement de l'autorité publique, les fonds qui lui ont été versés seront ainsi assimilés comme publics. Les conséquences d'une telle requalification sont donc importantes :

- **la gestion de fait** liée à l'irrégularité dans le maniement des fonds publics résultant, d'une part, de la qualité de la personne qui n'est pas comptable public et, d'autre part, du support juridique qui en est à l'origine (article 60-XI de la loi de finances n°63-156 du 23 février 1963) ;
- **la requalification des contrats** en contrats administratifs et notamment en marchés publics sans qu'aient été respectées les conditions de publicité et de mise en concurrence. Par ailleurs, sur le plan de la légalité administrative ce constat entraînera de facto leur annulation ;
- **le délit de favoritisme** dès lors qu'il s'agit de procurer ou tenter de procurer un avantage injustifié contrairement à la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés publics et délégations de service public (article 432-14d du Code pénal) ;
- **l'action en comblement de passif** qui implique que la responsabilité pécuniaire de l'autorité publique, dont l'association est l'émanation, peut être recherchée en cas de liquidation de l'association. Elle pourra ainsi être amenée à supporter partie des dettes de l'association.

5. La notion de conseiller intéressé :

L'article L2131-11 du CGCT dispose : « *sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires.* »

Cette notion recouvre **deux conditions cumulatives** :

- **l'intérêt personnel à l'affaire** : il existe dès lors qu'il ne se confond pas avec les intérêts de la généralité des habitants de la commune (CE Sect. 16 décembre 1994, Commune d'Oullins). La jurisprudence du Conseil d'État n'ayant jamais pu dégager de définition plus précise de la notion d'intérêt personnel à l'affaire, un certain nombre de critères comme la nature des fonctions exercées au sein de la personne morale ; le risque de conflit d'intérêt ou la poursuite d'un but lucratif ou non par la personne morale, sont pris en compte afin de déterminer et d'apprécier l'existence d'un intérêt personnel.

Le cas spécifique de la participation de conseillers, membres d'associations, à une délibération décidant d'octroyer une subvention à ces associations, doit être examiné en fonction des circonstances.

- **l'influence effective au moment du vote** : la seule participation à la délibération d'un conseiller intéressé à l'affaire au sens du CGCT n'entraîne pas nécessairement l'illégalité de cette délibération. L'influence effective d'un conseiller sur la délibération est considérée si celui-ci participe activement aux travaux préparatoire à cette dernière ou lorsqu'il en est le rapporteur.

Dans ces conditions, il est préconisé à l' élu possédant un intérêt à l'affaire faisant l'objet d'une décision de systématiquement s'abstenir. Ceci implique de sortir de la salle au moment du vote de la délibération afin de ne pas influencer la décision, de ne pas prendre une part active aux travaux préparatoires à la délibération et de ne pas être rapporteur du projet donnant lieu à la délibération.

6. La prise illégale d'intérêt :

Si la légalité autorise de cumuler des fonctions électives publiques et être membre (dirigeant ou non) d'une association, il peut exister un risque de conflit d'intérêts voire de prise illégale d'intérêts en cas de liens opérationnels ou de contrôle entre ces deux entités. Par ailleurs, ce délit vise aussi bien les élus que les fonctionnaires territoriaux.

En effet, le délit de prise illégale d'intérêts réprime « *le fait [...] de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque 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.* » (Article L432-12 du Code pénal).

Ainsi, toute opération conclue avec une association, comme toute participation, directe ou indirecte, au processus de contractualisation ou de paiement avec elle, pourra constituer le délit.

La prise illégale d'intérêt combine **deux notions** :

- **celle de surveillance, d'administration, de liquidation ou de paiement**, qui vise les personnes disposant d'un pouvoir de décision, ainsi que celles qui ne disposent que d'un pouvoir d'influer sur le contenu de la décision à prendre. Aussi, la surveillance peut-elle consister, pour des élus et agents publics, dans le cadre de leurs attributions, en de simples pouvoirs de préparation, proposition ou présentation de rapports ou d'avis en vue de la prise de décisions par d'autres personnes ;
- **celle de « l'intérêt quelconque » pouvant être direct ou indirect**. La jurisprudence considère que tout bénéfice peut constituer cet « intérêt quelconque ». Il peut s'agir d'un bénéfice matériel, par exemple des travaux confiés à une entreprise dans laquelle l' élu local ou l'agent territorial est actionnaire et comptable (CA Toulouse, 7 oct. 1999). Mais il peut aussi s'agir d'un bénéfice d'ordre moral qu'un élu tirerait, pour son image ou sa carrière, d'une délibération attribuant une subvention à une association dans laquelle il assume un pouvoir particulier (Crim. 5 nov. 1998 et 29 septembre 1999).

Quelques 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 condamnée la participation d'un conseiller général à une délibération de la commission permanente du Conseil général attribuant une subvention à une association où il était intéressé (en l'occurrence, 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 (n'indiquant pas le sens du vote) ;
- 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.

À retenir : le simple fait pour un élu ou un agent de présider une association ou d'y avoir un intérêt quelconque, lui interdit de participer directement ou indirectement, fût-ce par une procuration en blanc ou simple avis, à la préparation ou au vote d'une délibération lui accordant une quelconque aide matérielle.

Compte tenu de l'ensemble de ces dispositions, il est néanmoins possible pour l'administration d'intervenir dans la gestion d'une association dont elle ne serait pas à l'origine en disposant de membres au sein des organes décisionnels de la structure. Elle peut encore, de l'extérieur, exercer un droit de regard sur l'organisation d'une association, en raison de l'intérêt général qui s'attache à son activité et de l'importance que celle-ci revêt pour elle (CE, 6 avril 2007, commune d'Aix-en-Provence).

7. Le délit de favoritisme ou délit d'octroi d'avantage injustifié :

S'inscrivant dans le même champ que les risques précédemment évoqués, cette infraction est définie à l'article L432-14 du code pénal et est constituée par :

« le fait de procurer ou de tenter de procurer à autrui un avantage injustifié par un acte contraire aux dispositions législatives ou réglementaires ayant pour objet de garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés publics et les délégations de service public. »

À son origine peut se trouver « une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public ou exerçant les fonctions de représentant, administrateur ou agent de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics, des sociétés d'économie

mixte d'intérêt national chargées d'une mission de service public et des sociétés d'économie mixte locales ou toute personne agissant pour le compte de l'une de celles susmentionnées. »

Il est donc préconisé de tenir à jour les données faisant état des structures dans lesquelles siègent les élus. Ces derniers doivent également se voir rappeler l'impossibilité de participer aux délibérations sur les associations dans lesquelles ils siègent.

8. L'abus de confiance et détournement de fonds :

Dans la mesure où les contributions perçues par un bénéficiaire doivent obligatoirement être utilisées pour le projet d'intérêt général qui a motivé leur octroi, les dirigeants d'organisme bénéficiaire de subvention doivent bien veiller au respect du « fléchage des fonds » imposé par l'autorité publique. En effet, une utilisation différente ou une non réalisation du projet est susceptible de constituer un délit d'abus de confiance (Crim. 8 mars 2006, no 05-83.025).

Aussi, le paiement par une association de charges étrangères à son intérêt constitue un détournement de fonds au sens de l'article 314-1 du code pénal (Crim. 1er déc. 2010, n° 10-80.094).

-IX-
EUROCOMPATIBILITÉ DES AIDES

Toute contribution financière octroyée par une autorité publique doit être analysée au regard de la réglementation européenne relative aux aides d'État.

Selon le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), constituent des aides d'État :

- **les aides** : toute typologie d'apport public (financement, mise à disposition, apport en nature, exonération sociale ou fiscale, garantie bancaire, etc.) ;
- **accordées à une entreprise** : toute entité exerçant une activité économique, quel que soit son statut et sans considération du but non lucratif de leur fonctionnement (organisme de droit public ou privé, entreprise publique, organisation sans but lucratif, etc.) ;
- **par l'État ou une collectivité** au moyen de ressources publiques ;
- **procurant un avantage sélectif** : qui n'est pas attribué à toutes les entreprises du secteur d'activité visé au niveau européen ;
- **affectant les échanges entre États membres et la concurrence.**

Dès lors, il convient de déterminer si les subventions (contributions publiques de toute nature) accordées, rentrent ou non dans ce cadre. Pour ce faire, il y a lieu de se référer à la notion de service d'intérêt général (SIG) qui est une nouvelle catégorie juridique développée au niveau européen se déclinant, d'une part, en services d'intérêt général non économique (SIGNE), et d'autre part, en services d'intérêt économique général (SIEG).

Il apparaît que le droit national français ne connaît pas la notion de SIEG mais celle de service public et/ou d'intérêt général. Cette notion 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, cette notion fait donc référence aux « missions » d'intérêt général telles qu'elles sont définies par les autorités publiques et en vertu de leur champ de compétences.

D'emblée, il convient de préciser que la réglementation sur les aides d'État ne s'applique pas au SIGNE et qu'aucun plafond ou encadrement spécifique ne doit alors être respecté. Cependant, cette catégorie est très restrictive puisqu'elle ne concerne que les services résultant des pouvoirs régaliens de l'État (comme la navigation aérienne, l'enseignement public gratuit ou la police et l'armée) pour lesquels il n'existe pas de marché et dont la fourniture est soit gratuite, soit sans rapport avec le coût payé par l'utilisateur. De tels services, fondés sur une logique de solidarité et de redistribution, ne relèvent pas des règles de concurrence et du marché intérieur.

Seules sont soumises à la réglementation européenne des aides d'État les subventions qui portent sur des activités économiques exercées sur un marché concurrentiel ou potentiellement concurrentiel.

De manière générale, le TFUE (articles 107 et 108) **interdit les aides octroyées par les personnes publiques aux entreprises**. Toutefois, si le TFUE prévoit une soumission de principe des entreprises chargées de SIEG au droit de la concurrence, l'article 106 reconnaît qu'elles peuvent s'en affranchir dans certaines hypothèses.

Il existe **trois types de dérogations** à cette interdiction de principe :

- en fonction du **montant** des aides allouées (règlement dit « de minimis ») ;
- pour les **SIEG** (jurisprudence de l'Arrêt Altmark et réglementation spécifique du paquet Almunia) ;
- en fonction **d'exceptions particulières** décidées par la Commission européenne et prévues, entre autres, par le règlement général d'exemption par catégories (RGEC).

Pour toutes les dérogations : l'autorité publique qui attribue une aide se doit de préciser à son bénéficiaire à quelle catégorie de dérogations elle trouve son origine.

Il ressort de l'ensemble de ces dispositions, qu'une attention particulière doit être portée lors de l'instruction d'une demande de subvention qualifiée d'aide d'État afin d'en déterminer sa compatibilité avec le marché intérieur.

1. Les aides dites « de minimis » :

Les aides d'un faible montant sont présumées ne pas affecter les échanges intracommunautaires et sont autorisées par le droit européen. Ces « petites » aides sont dites « de minimis ». Jusqu'à certains seuils fixés par la Commission européenne, elles ne relèvent donc pas de la catégorie des aides d'État.

Pour chaque demande d'aide, il faudra préciser le montant global des aides de minimis perçues afin d'en établir le seuil et l'autorité publique devra ainsi obtenir du bénéficiaire concerné une déclaration relative aux autres aides de minimis reçues sur les deux exercices précédents et de l'exercice fiscal en cours.

Sont à distinguer :

- les aides *de minimis* **générales** : il s'agit de tous les types d'aides accordées à des entreprises (même si elles n'exercent aucune mission d'intérêt général) ne dépassant pas 200 000 € sur trois exercices fiscaux. Au-delà, elles devront faire l'objet d'une notification à la Commission qui donne son aval.

- les aides *de minimis* **spécifiques aux SIEG** : si la structure bénéficiaire satisfait à un besoin d'intérêt général et respecte les principes du service public, dans ce cas, le plafond autorisé est relevé à 500 000 € sur trois exercices fiscaux.

2. SIEG, jurisprudence de l'Arrêt Altmark et réglementation spécifique du paquet Almunia :

Au-delà des seuils de *de minimis*, les compensations octroyées en contrepartie des obligations de service public fixées dans le cadre d'un SIEG ne constituent pas nécessairement des aides d'État.

En effet, au-delà de 500 000 € sur trois ans et jusqu'à un seuil de 15 millions d'euros sur un an, le versement de la compensation de service public demeure possible pour les SIEG en vertu de l'article 106 du TFUE qui place les entreprises ayant des missions de services publics et des monopoles fiscaux hors de la concurrence sous réserve de ne pas affecter les échanges entre États membres.

Cette dérogation est encadrée par :

- **la jurisprudence de l'Arrêt Altmark** qui détermine quatre conditions de transparence qui doivent être remplies cumulativement pour que les aides n'aient pas à être justifiées :
- A.** l'entreprise a été expressément chargée d'obligations de services public d'intérêt général clairement définies et exposées dans la convention, l'arrêté ou la décision d'attribution (notion de mandatement) ;
 - B.** la modalité de détermination de la subvention fait l'objet d'un calcul objectif et transparent compensant strictement les coûts de l'exécution de la charge de service public et est clairement exposée dans l'acte attributif ;
 - C.** l'aide octroyée n'occasionne pas de « surcompensation » qui fausserait la concurrence, c'est-à-dire le nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public au-delà d'un bénéfice ou « excédent de gestion raisonnable »³ (la convention, l'arrêté ou la décision précisera les modalités de contrôle et de reversement d'un éventuel excédent trop-versé de subvention) ;
 - D.** lorsque le choix de l'entreprise n'est pas effectué dans le cadre d'une procédure de marché public permettant de sélectionner le candidat capable de fournir ces services au moindre coût pour la collectivité, le

³ Cette notion de bénéfice raisonnable se calcule en principe selon deux méthodes, l'une comme l'autre inadaptées aux associations : le taux de rendement interne du capital investi compte tenu du risque encouru ; ou le taux de Swap (taux des prêts interbancaires) majoré de 100 points. Mais elle admet que d'autres indicateurs sont possibles, comme le rendement moyen des capitaux propres, de l'actif ou de la marge d'exploitation. Cette question se pose en réalité rarement car les subventions sont très majoritairement inférieures au coût de revient du service.

³ Article 1er du règlement N651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du TFUE.

niveau de la compensation nécessaire doit être déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée pourrait réaliser.

- **le régime du paquet Almunia** : la Commission européenne a édicté cette réglementation spécifique pour les « aides d'État sous forme de compensation de service public » qui remplissent les trois premiers critères de la jurisprudence Altmark. Ces dernières bénéficient d'une exemption de notification de la compensation à la Commission conformément à la décision n°2012/21/UE de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du TFUE aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général.

En effet, les usages contentieux de la jurisprudence l'arrêt Altmark étant très peu nombreux du fait de la difficulté de remplir cumulativement ces quatre critères, le paquet Almunia vient précisément traiter des situations où une partie d'entre eux le sont, et notamment les trois premiers. Il apparaît donc comme un régime plus large qui dépasse l'arrêt Altmark et en compense les critères réducteurs.

L'extension de l'exemption de notification prévue par le Paquet Almunia concerne les compensations des SIEG qui s'étendent aux services sociaux d'intérêt général qui visent les soins de santé de longue durée, les gardes d'enfant, l'insertion sur le marché du travail, le logement social et l'insertion sociale des groupes vulnérables. Cette décision de la Commission européenne étend ainsi les hypothèses Altmark et le règlement de minimis à des aides qui devraient se voir appliquer le régime général, mais qui concernent soit un montant trop limité soit des matières pour lesquelles la notification n'apparaît pas pertinente.

Pour bénéficier du statut d'aide prenant la forme de « compensation de service public » (COSP), l'aide doit être octroyée dans le respect le plus strict des formes prescrites par le paquet Almunia pour l'acte de « mandat ».

À retenir :

La notion de « mandat » ou de « mandatement » se traduit par un acte officiel de reconnaissance par la personne publique de l'intérêt général. Celui-ci peut prendre des formes diverses et peut s'agir d'une loi ou d'un décret, d'une délibération de l'autorité publique, d'un marché de service public, d'une convention de délégation de service public ou encore d'une convention d'objectifs mais seulement si elle contient les précisions suivantes :

- le contenu des missions proposées par l'association et reconnues d'intérêt général par la personne publique ;
- le territoire concerné ;
- la durée limitée (maximum 10 ans) ;

- l'engagement de l'association de mettre en œuvre les actions ou activités reconnues comme SIEG dans les conditions du service public ;
- la nature, le cas échéant, des droits exclusifs (exclusivité d'exercice de l'activité) ou spéciaux (marchés réservés à certaines catégories d'opérateurs) accordés à l'association ;
- les paramètres de calcul de la subvention, de contrôle et de révision ;
- les modalités de récupération des éventuelles « surcompensations » (c'est-à-dire lorsque le financement public alloué excède ce qui est nécessaire pour financer le service, au-delà d'un bénéfice raisonnable) et les moyens d'éviter ces excédents.

Néanmoins, il apparaît que les critères et les obligations qui composent ce mandat constituent un obstacle à l'application des règles européennes sur le terrain et en particulier en ce qui concerne le régime de la subvention. En effet, le mandat est un acte qui fixe les contours du service en question et les conditions dans lesquelles il est exécuté. Dès lors, cela rend ainsi difficile l'équilibre entre une commande de la part de la collectivité publique et le respect du principe du porteur d'initiative par la structure qui sollicite l'aide.

3. Les exceptions particulières :

Lorsqu'elles sont autorisées à des opérateurs économiques, les aides doivent en règle générale faire l'objet d'une notification à la Commission européenne et elles ne peuvent être octroyées qu'après son approbation.

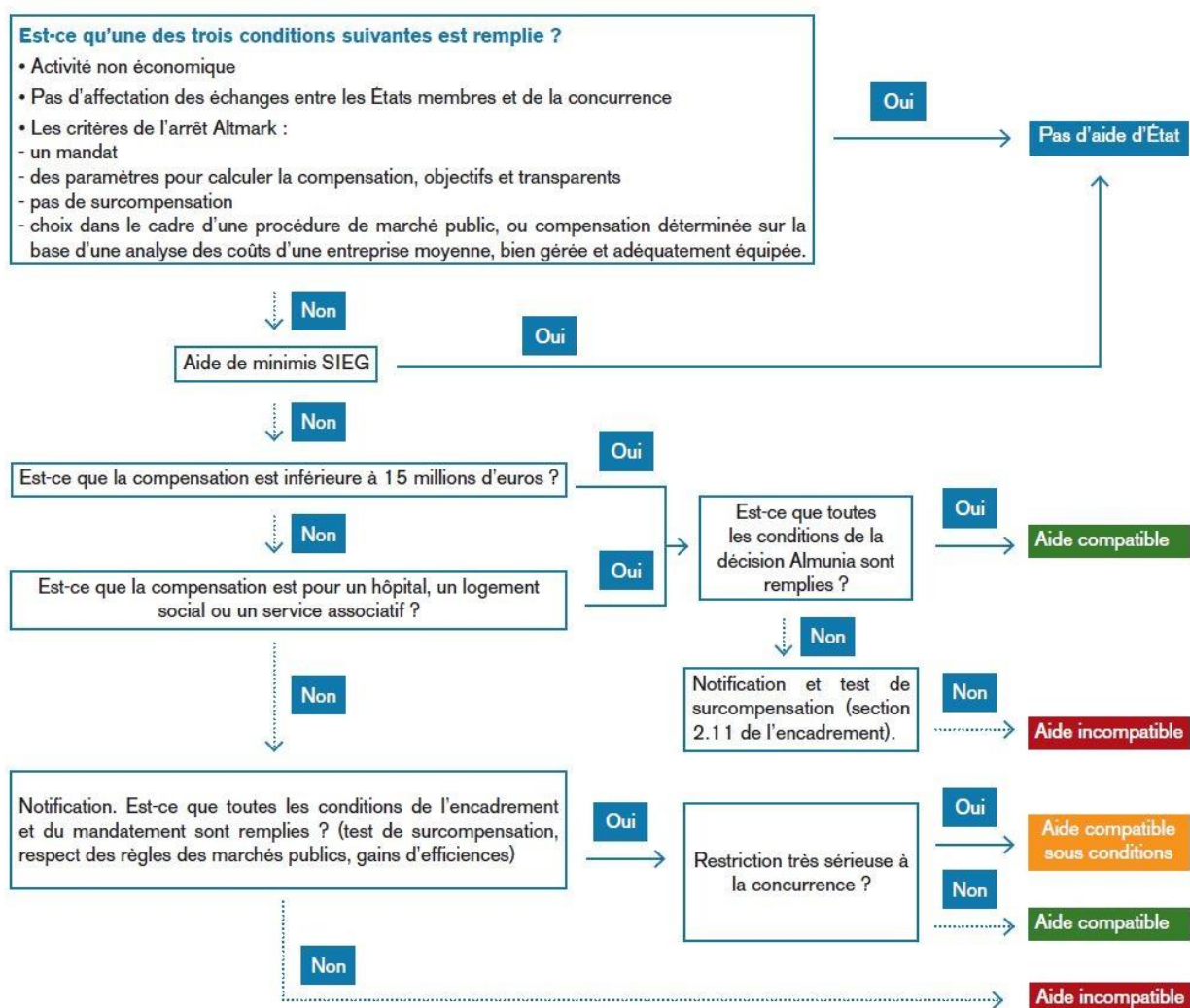
Cependant, il est possible d'accorder certaines catégories d'aides aux entreprises sans notification préalable à la Commission européenne lorsqu'elles remplissent des critères prescrits par le règlement général d'exemption par catégorie (RGEC). C'est le cas par exemple des « *aux aides en faveur de la culture et de la conservation du patrimoine* »⁴, dont les théâtres, les opéras, les salles de concert, les autres organisations de spectacles vivants (le champ d'application et les critères d'application sont décrites précisément à l'article 53, section 11 du TFUE).

En synthèse, les compensations versées à des entreprises en charges d'un SIEG telles que définies par les réglementations des minimis, Altmark et Almunia n'excédant pas 15 millions ou 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), ou étant prévues par le RGEC sont donc considérées comme compatibles a priori avec le marché intérieur et ne nécessitent pas de notification individuelle préalable à la Commission européenne afin d'en déterminer la légalité.

⁴ Article 1er du règlement N651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du TFUE.

En dehors de ces cas, les aides octroyées doivent par contre être notifiées afin d'en définir le cas échéant les risques de distorsion de la concurrence.

Le schéma suivant caractérise l'instruction relative à l'eurocompatibilité d'un dossier demande de subvention :



Source : Guide relatif à la gestion des services d'intérêt économique général (SIEG), SGAE, 2013

-X-
ANNEXE n°1

De manière générale, si un projet associatif doit être initié par la structure qui le porte et doit correspondre aux préoccupations des pouvoirs publics pour pouvoir être financé, cela ne signifie pas pour autant que ces derniers n'aient pas défini leurs besoins au préalable.

Ci-dessous, la description de deux procédures alternatives :

1. L'appel à projets :

Dans le cas d'un appel à projets, l'autorité attributive précise les orientations qu'elle souhaite soutenir en définissant des objectifs associés à une problématique d'intérêt général, sans avoir défini préalablement et précisément les contours de la réponse attendue.

Il s'agit donc d'une information sur l'existence d'un budget dans un domaine donné. La personne publique se contentant juste de définir un cadre d'intervention avec une thématique relevant de sa compétence et des objectifs associés. Si un organisme développe un projet à son initiative dans ce dans ce domaine, il sera susceptible d'être subventionné.

Néanmoins, s'agissant d'une procédure de mise en concurrence d'opérateurs privés par des personnes publiques, le risque de requalification en commande publique est réel si l'acte d'attribution de la subvention qui en découle contient des obligations précises faisant référence à un cahier des charges qui sous-entendraient que la personne publique est à l'origine de l'activité subventionnée et donc qu'elle poursuit la satisfaction de ses besoins.

Ce risque est d'autant plus prégnant dès lors que l'appel à projets ne fait l'objet d'aucune définition juridique. S'il s'agit d'une procédure intermédiaire intéressante à développer et un moyen pertinent pour susciter des projets dans des domaines jugés prioritaires, le recours à l'appel à projets pour l'attribution de subventions doit cependant être utilisé avec précaution.

2. Le recueil d'initiatives associatives :

Une autre procédure alternative proposée par la circulaire du 29 septembre 2015 portant sur les nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations consiste dans l'instauration d'un recueil d'initiatives associatives, sorte de nouvelle version de l'appel à projets classique.

Il s'agit d'un modèle concerté localement favorisant les dynamiques de co-construction permettant le renouvellement des politiques publiques tout en reconnaissant plus largement le rôle joué par les associations dans la mise en œuvre de l'action publique.

En effet, pour que le rôle des associations soit intégré dans un référentiel de l'action publique locale, il doit s'inscrire dans un processus de concertation dans lequel les responsabilités de chacune des parties sont clarifiées.

Le recueil d'initiatives associatives se définit dès lors comme une phase préalable de co-construction créant les conditions de subsidiarité au secteur associatif visant à identifier les priorités politiques, d'y associer les projets associatifs susceptibles de s'inscrire dans la réalisation des politiques publiques (solutions concrètes en phase avec le secteur d'activités et champ d'intervention) et de déterminer les capacités financières et matérielles pour les accompagner.

L'autorité attributive de subventions définit ses orientations et ses objectifs généraux ; les associations proposent des projets dans ce cadre, qui correspondent aux attentes des habitants aussi bien dans des domaines sectoriels que pour l'animation globale du territoire. En quelque sorte, il s'agit de « l'initiative de l'initiative ».

Cette démarche de co-construction prendra sa source des débats tenus au sein d'un organe local de concertation. Elle est fondée sur :

- **la complémentarité** : une politique publique ne repose pas nécessairement que sur les pouvoirs publics. Elle peut opportunément s'appuyer sur les acteurs de la société civile, en particulier les associations du territoire, porteuses d'une expertise citoyenne et territoriale dans leur champ de compétences ;
- **un diagnostic partagé du territoire** : co-construit avec les acteurs concernés, il sert à définir des axes prioritaires d'actions inscrits dans une politique publique. Ce diagnostic est issu d'espaces d'échanges ou de discussions croisées entre acteurs publics et acteurs de la société civile ;
- **la contractualisation** : l'initiative associative est formalisée dans un projet proposé puis discuté avec la collectivité locale. À l'issue de ce dialogue, l'accord est mis en forme par voie conventionnelle ou par décision unilatérale ;
- **une évaluation partagée et conjointe**, pratiquée au fil de l'eau ou ex post, reposant sur des indicateurs co-construits avec l'ensemble des parties prenantes au préalable.

Cette démarche n'a pas pour objet de mettre en concurrence des associations entre elles. Elle vise d'abord à encourager les propositions associatives multiples en valorisant leurs complémentarités d'objectifs et d'actions au bénéfice des habitants et des territoires. Pour la mettre en œuvre, les pouvoirs publics peuvent s'appuyer sur l'expertise des groupements, réseaux et fédérations sectoriels et territoriaux à même de renforcer la coopération inter-associative.

Les pouvoirs publics ont la possibilité de mettre en place des recueils d'initiatives permanents inscrivant les politiques publiques dans la pluri-annualité et donnant toute possibilité aux acteurs, notamment associatifs, de répondre de manière collective et concertée.

-XI-
RÉFÉRENCES

- 1.** Circulaire Premier ministre n°5811-SG du 29 septembre 2015 relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations ;
- 2.** *Guide d'usage de la subvention*, Ministère de la Ville, de la jeunesse et des sports, 2016, et sources associées ;
- 3.** *Guide pratique sur le suivi et le contrôle des satellites*, AFIGESE, 2014, et sources associées ;
- 4.** *Guide des relations entre associations et collectivités territoriales*, AFIGESE, 2017, et sources associées ;
- 5.** *Guide des relations entre associations et financeurs publics*, OPALE, 2017, et sources associées ;
- 6.** *50 questions : les relations entre collectivités locales et associations*, Courrier des Maires et des élus locaux, Cahier détachable n°312, Mai 2017, et sources associées ;
- 7.** *Points de repèrESS : Les modes de contractualisation collectivités/acteurs de l'ESS*, RTES, Mars 2017, et sources associées.