

## **2<sup>ème</sup> Forum Départemental sur la Vie Associative**

### **« L'engagement bénévole, acte citoyen »**

**Conseil Général de la Gironde**  
**Vendredi 19 novembre 2010**

#### **Anne-Cécile VIVIEN**

*Docteur en Droit, Avocat associé, Droit Public Consultants à Lyon*  
*Chargée d'enseignement à l'Université Jean Moulin, Lyon.*

### **« L'impact de la circulaire du 18 janvier 2010 sur les relations entre les collectivités territoriales et les associations »**

Je vais avoir une approche totalement différente puisqu'elle sera purement juridique, en rapport avec les textes applicables aux associations et principalement la circulaire du 18 janvier 2010, dont vous avez tous dû entendre parler et qui précise les relations financières qui peuvent exister entre les personnes publiques et les associations.

À la lecture de cette circulaire, nous nous rendons compte finalement qu'elle reconnaît pour le monde associatif, deux types de financement qui peuvent venir des personnes publiques. Soyons bien clair, nous ne parlons là que du financement public. Le premier type de financement provient de relations que j'ai appelées « relations non soumises à une obligation de mise en concurrence », c'est-à-dire les relations déjà connues, un peu classiques entre les associations, un projet associatif, une initiative associative et une demande de financement à une personne publique.

Deuxième type de relation explicitée par la circulaire, ce sont les relations soumises à une obligation de mise en concurrence. Cette fois-ci, on franchit le mur et on n'est plus dans une initiative associative. Le financement ne va donc pas résulter d'une idée de l'association, au moins en théorie, mais le financement résultera d'une mise en concurrence, d'une idée de la personne publique qui va avoir un besoin et faire une commande, soit par le biais d'un marché public, soit par celui d'une délégation de service public.

Il faut retenir de cette circulaire qu'elle précise ces deux types de relation au regard du droit communautaire et il s'agit bien de la grande nouveauté finalement pour le monde associatif. Ce dernier se rend compte que le droit communautaire lui est complètement applicable, à la réserve près que le droit communautaire ne reconnaît pas le monde associatif. Nous allons le voir, le droit communautaire ne raisonne que par rapport aux entreprises parce qu'il est dans une logique juridique de régulation d'un marché. L'idée du droit communautaire est de dire qu'il existe un marché unique européen, que le droit est là pour réguler les échanges intracommunautaires, mais surtout pour empêcher les discriminations, les atteintes aux principes de transparence, aux principes de rupture d'égalité. Il faut laisser le libre jeu du marché. Or, si les personnes publiques s'immiscent dans ce libre jeu, cela créera des différences d'égalité entre les opérateurs économiques et à partir du moment où l'on est considéré par le droit communautaire comme étant dans le marché européen, on doit appliquer les règles du droit communautaire.

En ce qui concerne les premières relations financières entre personnes publiques et associations non soumises à mise en concurrence, il y a aujourd'hui trois modalités de financement pour une association.

Tout d'abord, les subventions classiques que vous connaissez, les appels à projets. Je les ai distingués parce que la circulaire en parle, mais les appels à projets conduisent finalement au versement de subventions. Et puis les concours financiers de la circulaire du 10 janvier 2010.

Les subventions classiques d'abord, elles concernent le secteur non économique, c'est-à-dire que ce sont les subventions classiques que vous avez toujours connues. La circulaire les évoque très brièvement, peut-être trop, ce qui explique d'ailleurs qu'il y a notamment un recours contre la circulaire critiquant justement le fait que l'on ne parle pas suffisamment de ces subventions. Il n'en demeure pas moins que la notion de subvention classique n'est pas, à mon sens, remise en cause par la circulaire dans la mesure où l'on est bien dans le secteur non marchand.

La circulaire confirme donc finalement des définitions relativement classiques, anciennes, mais qui n'étaient pas si fréquentes que cela. La première définition de la notion de subvention date de 2006 et figurait dans un texte écrit que l'on retrouve dans la circulaire d'interprétation du Code des Marchés Publics. Cette circulaire vous disait : « C'est le fait de répondre à un besoin exprimé par l'Administration qui permet de différencier les marchés publics des conventions qui accompagnent donc certaines décisions d'octroi de subvention ». C'est l'idée classique, le marché public se différencie de la subvention qui constitue une contribution financière de la personne publique à une opération justifiée par l'intérêt général. Nous retrouvons donc bien dans cette circulaire l'idée d'une initiative associative. Quand il y a initiative associative, on peut supposer que l'on est déjà dans un régime de subvention, à la différence du marché public où c'est une initiative de la personne publique.

Cette définition a également été précisée par une jurisprudence du Tribunal administratif de Toulon de 2009 où vous vous retrouvez également avec deux critères de définition d'une subvention : d'abord toujours la reconnaissance d'une initiative associative et puis et surtout

le deuxième critère cumulatif qui est fondamental, la subvention ne doit pas correspondre à la totalité du coût de la prestation. C'est ce qu'on appelle en droit « l'absence de contrepartie ». Pour qu'une subvention dans le secteur non économique soit régulière, il faut donc que ce soit une initiative associative et que le coût de l'action associative ne soit pas couvert par la totalité de la subvention. Nous étions là dans cette jurisprudence, dans une situation justement où vous aviez une association qui était réellement en concurrence. La délibération portant subvention avait été attaquée par des sociétés commerciales. Le Département du Var avait voté deux délibérations en faveur du Pact Arim du département du Var et l'Acad - c'est là où les termes peuvent être trompeurs - une association de consultants en aménagement et développement du territoire. Il s'agissait en fait d'un regroupement de sociétés commerciales, bureaux d'ingénieurs, bureaux de consultants, etc., qui se sont regroupés sous forme associative pour pouvoir demander l'annulation des délibérations du Conseil général attribuant des subventions à des associations, là en l'occurrence, le Pact Arim. L'Acad a d'ailleurs un site, c'est une association composée de sociétés commerciales qui attaque régulièrement les délibérations de personnes publiques quand elle estime que les délibérations attribuent des subventions à des actions qu'ils pourraient faire eux-mêmes. Leur objectif est donc que les délibérations soient annulées et qu'ensuite la personne publique passe un marché public.

Dans le cadre de ce contentieux, le juge administratif a d'abord regardé où était l'initiative. Il a fallu regarder dans la vie de l'association, qui devait avoir une vraie vie autonome. Nous sommes remontés jusqu'aux années 70 pour avoir toutes les délibérations, les PV des Conseils d'Administration pour montrer que les idées et les actions subventionnées avaient déjà été évoquées plusieurs années auparavant par l'association. Ensuite, l'économie étant tout de même le nerf de la guerre, il a fallu s'intéresser aux comptes de l'action subventionnée et il a fallu regarder ligne par ligne pour voir quel était le coût de la prestation. S'agissant du coût de la prestation, il a été invoqué le fait que certaines lignes étaient subventionnées à 100 %, mais le juge n'a pas retenu cet élément. Il a pris en compte le fait que c'était le coût global qui devait être subventionné et pris en compte. La subvention ne correspondant pas au coût total de l'action, il a estimé qu'il n'y avait pas de subvention.

Cette définition se retrouve dans la circulaire puisque la circulaire vous mentionne bien que, de toute façon, pour pouvoir toucher un concours financier, il faut qu'il y ait une initiative associative. Cette définition classique de la subvention reste donc. Il y a subvention lorsqu'une personne publique apporte son concours à une association qui a bâti un projet spécifique. C'est bien le critère de la spécificité du projet associatif, le critère est bien celui de l'initiative du besoin.

Deuxième notion précisée par la circulaire, la notion d'appel à projets. La notion d'appel à projets est également peu explicitée. Je la résume en disant que c'est le fait pour une personne publique d'informer les associations de l'existence d'un budget dans un domaine donné. Ensuite, si les associations ont un projet, on revient bien à l'initiative associative, ce projet est susceptible d'être subventionné s'il est présenté à la personne publique et ensuite, la personne publique le subventionne librement. Cette définition, ces appels à projets sont mentionnés dans la circulaire et cela correspond à une définition très récente de 2010 du Tribunal administratif de Limoges qui confirme bien que pour qu'il y ait appel à

projets, l'appel à projets ne doit pas définir des actions, mais seulement des objectifs ou un cadre général. C'est en fonction de ce cadre général, de ces objectifs que les associations vont pouvoir présenter des actions. Cela correspond donc bien à une rencontre, il y a une initiative de l'association répondant à ce cadre général.

Dans cette jurisprudence du TA de Limoges, il s'agissait un appel à projets de la Région sur tous ses marchés de formation en 2008. Il y en avait de mémoire pour plus de 2,25 millions d'euros et l'appel à projets a été annulé parce qu'il a été estimé que l'appel à projets était beaucoup trop précis. On demandait aux associations de mener des actions et on ne définissait pas des objectifs généraux. Le juge a donc estimé qu'il fallait requalifier cet appel à projets en marché public. Il convient donc également de prêter attention à la rédaction des appels à projets et des conventions de subventions, la notion d'initiative associative doit absolument apparaître.

Ce préalable de termes étant rappelé, nous avons donc bien dans la circulaire la reconnaissance que lorsqu'il y a une initiative associative, il peut y avoir un financement public. Simplement, avec la circulaire, nous nous retrouvons aujourd'hui dans une sorte de millefeuilles, nous avons la base qui est la définition classique d'une subvention : avec une initiative associative, toutes les associations peuvent demander une subvention, seulement si l'action de l'association est dans le secteur concurrentiel, dans le secteur marchand, alors là il faut ajouter le sucre glace sur le millefeuille, c'est-à-dire qu'il faut rajouter le droit communautaire. Le versement de la subvention, le versement du financement n'est pas si simple que cela et je dirais même qu'il n'est autorisé que si certaines conditions sont remplies. C'est bien ce qu'explique la circulaire : il faut appliquer le droit communautaire des aides publiques. Un financement public à une association dans le secteur marchand est similaire à un financement public d'une personne publique à une entreprise.

Les textes s'appliquant en la matière sont des textes applicables à toutes les entreprises depuis 2005 en droit communautaire. Vous les retrouverez dans la présentation Power Point qui sera mise à disposition, notamment une décision de la Commission du 28 novembre 2005 concernant les aides d'État sous forme de compensation de service public, un encadrement communautaire du même jour et une directive du même jour.

Concrètement, comment une association peut-elle faire lorsqu'elle veut avoir un financement ? La première chose est qu'elle doit identifier si elle est ou pas sur le secteur marchand. Pour cela, le droit communautaire considère qu'elle doit exercer une activité économique d'intérêt général. Je reprends les termes mêmes de la circulaire : « *dès lors qu'elle exerce une activité économique d'intérêt général, quel que soit son statut juridique ou la façon dont elle est financée* ». Une association sans but lucratif qui exerce une activité économique d'intérêt général et qui sollicite un concours financier public est donc qualifiée d'entreprise au sens communautaire, elle est soumise à la réglementation des aides d'État. Il faut savoir ce qu'est le secteur marchand et ce qu'est un marché, pour le droit communautaire : le secteur marchand se caractérise par un marché, c'est-à-dire par une offre et une demande. À partir du moment où vous avez une demande et plusieurs offres, dès que vous avez une pluralité d'opérateurs économiques susceptibles d'effectuer la prestation, il y a un marché. De mémoire, des statistiques ont été menées en la matière et a

*priori*, plus de 95 % des associations seraient concernées dans une part plus ou moins étendue de leur activité par ce secteur marchand et agiraient dans le secteur marchand.

À partir du moment où une association a identifié qu'elle était dans le secteur marchand, comment peut-elle percevoir une aide ? Pour percevoir une aide, elle doit exercer une activité d'intérêt économique général, c'est-à-dire qu'elle doit être un SIEG, une entité chargée d'une activité économique, existence d'un marché, mais assimilée à une mission d'intérêt général. Pour être un SIEG, je dirais que cela ne pose pas de problème en soi, n'importe quelle association sur le secteur marchand réalise *a priori* une mission d'intérêt général. En théorie, toutes les associations exerçant une mission d'intérêt général peuvent donc être qualifiées de SIEG, il n'en demeure pas moins qu'ensuite, il convient de remplir un certain nombre d'autres critères.

Pardonnez-moi, c'est un peu compliqué, mais les autres critères ont été déterminés dans une jurisprudence Altmark. Cette jurisprudence a déterminé que pour ne pas être assimilable à une aide d'État, c'est-à-dire que pour ne pas être interdite, une subvention que le droit communautaire appelle « compensation de service public » doit remplir quatre conditions cumulatives. Remarquez que l'on n'utilise plus le terme de « subvention » et que l'on passe au terme « compensation de service public ». La première condition pour éventuellement avoir droit à un subventionnement est que l'entreprise bénéficiaire, donc l'association, doit être chargée de l'exécution d'obligations de service public, qui doivent être très clairement définies.

Cette notion existe, on la pratique en droit français depuis un certain temps et pour l'expliquer, je donne toujours l'exemple des remontées mécaniques. Il s'agit d'un service public, souvent c'est délégué à un délégataire de service public, à un gestionnaire. Il n'en demeure pas moins que la personne publique impose à ce délégataire des obligations de service public, c'est-à-dire des forfaits moins chers pour les retraités, pour les habitants de la commune. Il s'agit là d'obligations de service public, c'est-à-dire que la personne publique, impose des obligations que l'entreprise ne remplirait pas normalement par elle-même dans la vie quotidienne. L'entreprise a donc droit à une contrepartie, à une compensation en échange de ces obligations. Par exemple, si le fait d'avoir des tarifs préférentiels coûte 100 000 euros à l'entreprise, la personne publique versera donc une compensation à hauteur de 100 000 euros. Cela se passe pour des remontées mécaniques qui sont pourtant *a priori* non déficitaires, mais c'est la même chose pour les piscines. Chaque fois qu'il y a des obligations de service public, on les compense par une subvention, donc une compensation.

Nous retrouvons là l'idée de départ du droit communautaire, on n'a pas le droit d'interférer sur le marché, mais là, on laisse faire la libre concurrence, on laisse faire le marché. La personne publique oblige une entreprise privée à accomplir une mission d'intérêt général, mais il n'est pas du rôle de l'entreprise privée de faire des missions d'intérêt général. Je provoque volontairement, si les usagers ne peuvent pas payer leur forfait, ils ne les achètent pas. L'idée du droit communautaire est donc de dire : « Puisqu'elle impose à l'entreprise privée d'avoir des forfaits moins chers, la personne publique qui l'impose, elle va le compenser de manière à rééquilibrer le jeu du marché ».

Une association qui a une initiative, se voit donc reconnaître le fait qu'elle participe à un service d'intérêt économique général et en échange donc d'obligations, mais qui auront dû être notifiées très précisément par la personne publique. Les choses sont donc beaucoup plus compliquées maintenant pour cette dernière. Premier critère, il faut donc que l'entreprise se voit chargée d'obligations de service public par la personne publique. Cela se fait généralement dans le cadre d'une délibération de l'assemblée délibérante qui va reconnaître que finalement cette entreprise exerce une mission d'intérêt économique général.

Ensuite, les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation doivent être préalablement établis de façon objective et transparente afin d'éviter qu'ils comportent un avantage économiquement susceptible de favoriser l'entreprise bénéficiaire. On doit donc savoir combien cela coûte au départ et l'on prévoit à l'avance combien l'on versera. Par exemple, si un forfait coûte 100, la personne publique prévoit à l'avance de verser 100 euros, mais s'il y a un dérapage, il n'y aura pas plus.

Troisièmement, le niveau de la compensation doit être déterminé en respectant le principe de l'interdiction de la surcompensation : on ne doit pas surcompenser, surpayer.

Enfin, quatrième critère, soit vous êtes en mise en concurrence, la mission de service public vous a été confiée à l'issue d'une procédure de marché public ou de DSP, soit vous êtes dans une initiative associative et à ce moment-là, le niveau de la compensation repose sur une analyse des coûts que pourrait réaliser une entreprise bien gérée. Je ne suis pas économiste, et Madame ARCHAMBAULT n'est pas là, mais je pense qu'il y aura de nombreuses jurisprudences s'il y a des contentieux sur la notion d'entreprise moyenne bien gérée.

Voilà donc pour le premier type de réglementation. Si ces quatre critères sont respectés, il est possible de percevoir un financement public.

Le paquet « MONTI-KROES » porte toujours sur la même idée, mais seuls les trois premiers critères sont à prendre en compte. À ce moment-là, l'association tombe dans ce que l'on appelle des exceptions aux aides. Nous ne sommes plus là dans les exemptions. Le paquet « MONTI-KROES » reconnaît que l'on peut également verser des compensations de service public si les trois premiers critères de Altmark sont remplis : SIEG, paramètres préalablement établis et pas de surcompensation.

Il existe des aides d'État compatibles avec la réglementation communautaire, les concours financiers qui se caractérisent par l'existence d'un mandat, confiant le SIEG à un opérateur. La compensation est calculée pour couvrir les coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public et il n'y a pas de surcompensation. Si ces conditions sont remplies, la collectivité territoriale n'est pas tenue de notifier l'aide à la commission européenne. S'il s'agit d'une aide d'Etat, il y a obligation de notification préalable à la Commission Européenne. Il convient d'abord d'obtenir une autorisation et ensuite, l'aide peut être versée. Simplement, juste pour mentionner rapidement, pour vous montrer que nous sommes vraiment dans le domaine des entreprises, vous pouvez être dans le cadre des aides d'État sans notification si le montant de la compensation financière n'excède pas

30 millions d'euros par an et que le chiffre d'affaires annuel hors taxes n'a pas dépassé 100 millions d'euros. Il ne s'agit donc pas forcément des subventions de tous les jours.

Pour synthétiser ce que je viens de vous dire, une association qui est dans le secteur marchand, doit remplir les quatre critères de la jurisprudence Altmark ou les trois premiers pour bénéficier d'une compensation de service public. Et c'est donc toujours : reconnaissance par la personne publique d'un SIEG, paramètres de calculs préalablement établis, pas de surcompensation. Nous pouvons nous dire que n'importe quelle association peut se voir reconnaître l'exercice d'un SIEG, mais le problème est que cela va créer des problèmes d'application. En effet, un SIEG a également un impact très fort pour la collectivité. Reconnaître un SIEG pour une collectivité publique comporte des obligations. Elle s'engage sur 1, 2, 3, 4, 5 ans, voire 10 ans dans les DSP. Les DSP peuvent durer 15 ans et pendant 15 ans, la personne publique sait qu'elle versera tous les ans 300 000 euros à l'entreprise. Si un SIEG est donc reconnu, cela veut dire les personnes publiques se retrouveront avec des budgets prévisionnels auxquels elles ne pourront pas déroger.

Cela fait tout de même une grande différence avec la subvention classique du secteur non marchand où le principe d'annualité budgétaire fait qu'une subvention est votée tous les ans et que la deuxième année, il n'y a pas de droit au renouvellement de la subvention. Il va falloir qu'une rencontre ait finalement lieu entre les associations et les pouvoirs publics à ce sujet parce que les budgets des pouvoirs publics ne sont actuellement pas extensibles et donc, il va bien falloir prendre en compte cette notion.

Pour conclure en étant sur une note peut-être un petit peu plus optimiste, il faut savoir que toutes ces règles de compensation ne s'appliquent pas quand vous êtes en dessous de la règle des *minimis*. Si vous êtes en dessous de 500 000 euros de subventions sur trois ans jusqu'à la fin de l'année et en dessous de 200 000 euros sur trois ans à partir de janvier 2011, pour la totalité de l'association, toutes ces règles ne s'appliquent pas. Même si l'association est dans le secteur marchand, elle peut bénéficier d'une subvention sans avoir à calculer toutes ces compensations. Il est cependant vrai que 200 000 euros sur trois ans peuvent très vite être atteints.

Les relations financières régies par les modalités de mise en concurrence reposent sur le même principe.

L'idée du droit communautaire est de mettre en place une politique de libre circulation des biens, des services et des marchandises. Il existe donc une application, dans le traité de l'Union Européenne, des articles de non-discrimination, d'égalité de traitement et de liberté d'accès à la commande publique. Des directives communautaires en matière de passation de marchés publics de travaux et de fournitures de services imposent des obligations de mise en concurrence et imposent de respecter une réglementation.

En droit français, deux textes transposent donc ces directives communautaires en matière de marchés publics : le Code des Marchés Publics, l'ordonnance du 6 juin 2005. La définition du Code des Marchés Publics dit que ce sont des « *contrats conclus à titre onéreux entre les pouvoirs adjudicateurs et des opérateurs économiques publics* ». Nous retrouvons toujours la notion d'opérateurs économiques publics. Attention, n'il y a marché public et obligation de

mise en concurrence pour une personne publique que s'il existe un marché, c'est-à-dire plusieurs personnes susceptibles de répondre. S'il n'y a qu'une personne pour réaliser la prestation, il n'y a pas obligation de passer un marché public.

Même chose pour une délégation de service public. Il s'agit d'un contrat par lequel une personne publique confie la gestion d'un service public à un délégataire et là, il y a une rémunération sur les résultats de l'exploitation. Si nous voulons comparer les éléments de définition, en marché public, il s'agit de l'initiative de la personne publique avec le paiement d'un prix. C'est la distinction avec les subventions (subvention: initiative de l'association, pas de paiement d'un prix, pas de contrepartie financière). En DSP, nous retrouvons l'initiative de la personne publique, l'existence d'un service public et le risque d'exploitation pris en charge par le délégataire. Il convient de savoir que ce risque d'exploitation n'empêche pas le versement de subventions qui viendraient perturber le bon fonctionnement du marché.

Pour conclure, la circulaire reprend bien cette distinction d'un côté initiative associative, subvention classique ou concours financier ; initiative publique, marché public, DSP. Mais il faut savoir que cette notion de compensation de service public, constitue finalement un chapeau que nous retrouvons des deux côtés. Le droit des aides publiques se retrouve du côté des subventions des initiatives associatives et du côté des initiatives des personnes publiques, puisque les aides publiques chapeautent finalement un petit peu tout cela. Vous avez une initiative associative, c'est sur le secteur marchand, on ne peut intervenir, il faut donc compenser. On ne peut verser de l'argent que s'il s'agit d'une compensation de service public. Vous avez une initiative de la personne publique, c'est sur le secteur marchand, elle ne peut verser de subventions que s'il s'agit d'une compensation de service public.

Cette circulaire est donc vraiment l'intégration en droit interne des règles de droit communautaire du secteur marchand. Pour la première fois toutes ces règles sont résumées en un seul texte, le droit des aides publiques, le droit de la commande publique. En même temps, nous gardons tout de même les anciennes notions, les anciennes définitions, la notion d'initiative associative, la notion de marché public. Il convient cependant de prendre garde à ne pas passer de l'un à l'autre et donc toujours être rigoureux dans la rédaction des conventions de subvention. Si elles sont mal rédigées, il existe tout de même un risque de requalification en marché public, mais je dirais qu'en plus le millefeuille s'ajoute et qu'il convient de faire attention à respecter le droit des aides publiques. Je vous remercie.

### **Jean PETAUX**

Madame VIVIEN, la précision de votre exposé était tout à fait impressionnante. Nous comprenons maintenant l'ampleur du chantier ou la difficulté qui se présente à tous les partenaires.

### **Matthieu ROUYEYRE, Conseiller général, Président de la Commission Vie Associative**

Je souhaiterais savoir si finalement, les associations ici présentes sont concernées de près ou de loin par cette circulaire. Nous avons compris que 95 % d'entre elles sont des entreprises au sens communautaire, mais se pose ensuite la question des seuils. Le Conseil Général aide beaucoup d'associations pour des montants qui relèvent des seuils dont vous avez parlé, mais celles qui bénéficient de subventions moindres peuvent-elles être concernées ?

Autre question, qui est en lien avec la réforme des collectivités territoriales : Vous avez dit que nous pouvions finalement échapper à la sanction de la délibération qui accorderait une subvention si le coût de l'action est supérieur à la subvention de la personne publique. Si plusieurs personnes publiques participent au coût de l'action, par exemple si l'association est aidée par la Région, le Département et la Commune, convient-il d'additionner toutes les aides et de regarder s'il s'agit d'une aide publique ou pas ? Cette question est très importante parce que la réforme des Collectivités territoriales interdit, dans une certaine proportion et avec certaines dérogations, les financements croisés. Pouvez-vous répondre sur ce point ? Finalement, les associations qui touchent 2 000, 3 000, 4 000 euros seront-elles concernées ou pas ?

#### **Anne-Cécile VIVIEN**

Il existe effectivement un problème de seuil, ce que l'on appelle le « seuil des *minimis* ». Il est de 500 000 euros sur 3 ans jusqu'à la fin de l'année et de 200 000 euros sur 3 ans à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2011. Une association qui perçoit moins de 200 000 euros sur 3 ans de subventions, dans la globalité de toutes les subventions qu'elle perçoit, n'est pas soumise à tout cela et continue à fonctionner comme avant. De fait, une association qui touche 2 000 ou 3 000 euros sur 3 ans, même si elle a une dizaine de financeurs, est largement en dessous de ce seuil.

#### **Jean PETAUX**

200 000 euros au total sur 3 ans, si nous additionnons toutes les contributions publiques, nous arrivons à 70 000 euros par an, cela peut être très vite atteint.

#### **Anne-Cécile VIVIEN**

Ce seuil est effectivement très vite atteint et les aides en nature sont comptabilisées.

Pour répondre à votre deuxième question, dans le jugement du Tribunal Administratif de Toulon, l'association avait été subventionnée quasiment à 100 % par des financements publics et le Juge administratif a considéré que cela n'entraîne pas en ligne de compte. La subvention ne concernait qu'une personne publique et il a regardé si cette personne publique finançait la totalité du coût de l'action. Dans ce cas, au moins une jurisprudence dit que l'on ne regarde que la personne publique concernée. Nous pouvons toujours être soumis à des revirements de jurisprudence.

#### **Jean-Marc EWALD, Directeur de l'ADIE (Association pour le Droit à l'Initiative Economique)**

L'ADIE fait du microcrédit. Ma question portait sur la notion que vous n'avez pas forcément développée du service social d'intérêt général, qui se rapproche un petit peu des SSIG (Services Sociaux d'Intérêt Général). Je ne suis pas très compétent en la matière, mais j'ai vu que l'Assemblée nationale avait refusé la transcription communautaire de cette notion de SSIG. Quelles en sont donc les conséquences pour nous ?

#### **Anne-Cécile VIVIEN**

La directive service, qui définit les SSIG, est en cours de transposition. Dans le vocabulaire communautaire, la notion de service public n'existe pas et le droit communautaire ne reconnaît donc que les SIG, Services d'Intérêt Général. Les SIG comprennent des services non économiques d'intérêt général et les services économiques d'intérêt général. Les

services non économiques d'intérêt général, portent sur tout ce qui est régaliens : Police, Armée, etc., il n'y a pas de mise en concurrence, pas de financement, c'est complètement à part. Tout ce qui est service économique d'intérêt général porte sur le secteur marchand. Se trouve au milieu des deux une zone grise, les SSIG (Services Sociaux d'Intérêt Général). Je rappelle que la directive service impose effectivement une liberté de circulation des services à travers toute l'Union européenne.

Une transposition va donc être faite, maintenant la question est de savoir comment. Des transpositions sectorielles sont en place, elles commencent. Attendons de voir les textes par secteur d'activité et l'objectif est d'arriver à savoir si des instances peuvent être mandatées par l'État à ce niveau-là. Il faut regarder par transposition sectorielle.

#### **Un intervenant**

Ma question est une question de compréhension : j'ai à peu près suivi votre exposé, mais vous avez utilisé un certain nombre de sigles qui, je crois, ne sont pas audibles par la totalité des personnes ici, en tout cas pas par moi. Je ne sais par exemple pas ce qu'est un SIEG.

#### **Anne-Cécile VIVIEN**

SIEG veut dire Service d'Intérêt économique général.

#### **Un intervenant**

Merci.

#### **Denis LAFOUX, Directeur du Club omnisports d'Ambarès**

Bonjour, je suis un peu interpellé par rapport à la mise en concurrence, tout simplement parce que, comme vous le disiez tout à l'heure, beaucoup d'associations entrent dans le secteur marchand. Nous devons suivre la règle des 4P voici quelques années pour savoir si nous entrons en concurrence avec le secteur privé. Cette règle existera-t-elle toujours ?

#### **Anne-Cécile VIVIEN**

La règle des 4P relève du droit fiscal.

#### **Jean PETAUX**

Pouvez-vous nous expliquer ce qu'est la règle des 4P, Monsieur ?

#### **Denis LAFOUX**

La règle des 4P était : Prix, Produit, Promotion et Public, pour savoir si nous entrons en concurrence. Nous ne devons donc pas avoir le même prix que les concurrents, la même promotion, le même public et les mêmes produits.

#### **Anne-Cécile VIVIEN**

L'idée de cette règle était de savoir si l'association devait être considérée tout de même comme une entreprise, mais être soumise à l'IS ou pas. Je vous réponds « indépendance des législations », la règle des 4P relève du droit fiscal et continu à exister. Lorsque l'association fonctionne, elle doit effectivement continuer à respecter la réglementation fiscale. La mise en concurrence dans le droit communautaire ne concerne pas du tout cette règle. Le droit

communautaire est une logique de marché. Il s'agit de savoir s'il y a un marché concurrentiel, s'il existe plusieurs personnes susceptibles de répondre à la demande.

**Yannick BILLOUX, Directeur de l'Agence Départemental d'Information sur le Logement**

Il me semble qu'à l'Assemblée Nationale, le groupe Socialiste a fait une proposition de loi voici quelques mois et qui a été rejetée par la majorité. Elle proposait de faire échapper un certain nombre d'activités au droit communautaire dans le cadre de la transposition de la directive service et donc à la règle de mise en concurrence. Cette proposition a malheureusement été rejetée sous la pression des pouvoirs publics. Pouvez-vous nous apporter des précisions à ce sujet ?

**Anne-Cécile VIVIEN**

Non. Je peux simplement vous dire qu'il faut bien distinguer la directive service et les services sociaux. Il s'agit de reconnaissance du caractère social de certains services d'intérêt général, ce caractère social se caractérisant finalement par le fait qu'ils font l'objet de mandatements et que certaines structures sont chargées d'exercer ces services directement. La directive service n'a rien à voir avec le droit des aides publiques et le droit de la commande publique. Les associations, vos associations sont concernées. Pour vos financements, la directive service ne vous concerne pas. Lorsque vous voulez être financé, vous ne devez vous occuper que du droit des aides publiques et du droit de la commande publique. Si vous êtes dans le secteur marchand, vous appliquez les aides publiques et la commande publique, mais les règles de financement ne sont réglées que par le droit des aides publiques et le droit de la commande publique. Pour le reste, il s'agit de modalités de fonctionnement, mais pas de modalités de financement.

**Jean PETAUX**

Je reviens à la question qui avait fait l'objet d'une jurisprudence à propos de l'appel à projets. Il s'agit d'une toute nouvelle jurisprudence et la limite est quand même très tenue entre les deux notions, même sémantiquement parlant, entre l'objectif et l'appel à projets. Comment la différence, la ligne de partage va-t-elle se faire ? Comment cela sera-t-il si les objectifs sont trop précis ? Mais que signifie « trop précis » ?

**Anne-Cécile VIVIEN**

Il s'agira de tout le problème de l'application. Dans cette hypothèse, lorsque nous lisons la jurisprudence, nous nous rendons compte qu'il n'y avait aucune initiative.

**Jean PETAUX**

Il s'agit donc d'une question d'habillage.

**Anne-Cécile VIVIEN**

Oui, c'est une question d'habillage, une question de rédaction.

**Jean PETAUX**

Il faut adapter la demande à l'offre.

**Anne-Cécile VIVIEN**

Il convient d'adapter la terminologie. Par exemple, vous pouvez avoir une initiative associative, en revanche, si la convention est rédigée avec la mention « L'association s'engage à exécuter pour le compte de la commune telle et telle action », c'est une mauvaise rédaction, car elle ne correspond pas à la réalité.

**Jean PETAUX**

« L'association propose à la commune de ».

**Anne-Cécile VIVIEN**

C'est la bonne rédaction. Nous sommes là dans de la terminologie, du formalisme.

**Jean PETAUX**

C'est une vraie question.

**Monsieur JOUCLARD, les Papillons Blancs**

Je représente une association gestionnaire d'établissements médico-sociaux et je me demande si dans l'avenir, la réglementation communautaire intégrera justement le financement de ces établissements, en particulier ceux qui ont effectivement une activité économique comme les établissements d'aide par le travail qui sont prestataires de services ou fournisseurs de produits. Autrement dit, bien dans le cadre d'un marché.

Deuxième point, juste une précision : lorsque vous parlez « d'appel à projets », pouvons-nous entendre là aussi les appels à projets tels que définis dans la nouvelle loi hôpital, patient, santé, territoire ? Merci.

**Anne-Cécile VIVIEN**

S'agissant des nouveaux appels à projets tels que définis, je dirais que oui, pourquoi pas, sachant tout de même qu'un certain nombre de réglementations, de mises en concurrence doivent être prises en compte et s'apparentent un peu plus à des mises en concurrence marché. Nous sommes cependant tout de même encore dans cette logique, nous sommes tout de même encore dans un appel à projets, un appel à initiatives.

**Jean PETAUX**

Les établissements médico-sociaux, comme les CAT par exemple.

**Anne-Cécile VIVIEN**

S'ils sont en prestation de services, j'aurais tendance à répondre oui, mais c'est beaucoup plus complexe que cela, d'autres règles sont à vérifier. S'ils fonctionnent avec des prix de journée, là c'est différent.

**Bernard TREMOLET, Vice-Président du Club Athlétique Carbonblanais Omnisport**

Si un club omnisports reçoit la subvention du Conseil Général, du CNDS ou de la municipalité, le montant de 200 000 euros sera vite atteint. Cela veut dire concrètement que nous allons devoir dissoudre les clubs omnisports et que chaque section fasse une demande séparée pour ne pas atteindre ces 200 000 euros ?

**Anne-Cécile VIVIEN**

Vous n'êtes peut-être pas systématiquement dans le secteur concurrentiel mais sinon, oui. Le montant de 200 000 euros est global. Pour que je comprenne bien, reversez-vous l'argent que vous recevez ?

**Bernard TREMOLET**

Oui et cette somme sera facilement atteinte, pour un certain nombre de clubs de moyenne importance

**Jean PETAUX**

Ils sont nécessairement dans le secteur concurrentiel. Une entreprise privée de remise en forme pourra par exemple dire qu'ils lui font de la concurrence.

**Bernard TREMOLET**

C'est exact. Cette partie est assez concurrentielle, mais si nous prenons les sports de type football, rugby ou handball, ils n'entrent pas dans ce cadre.

**Anne-Cécile VIVIEN**

Oui, ils ne sont effectivement pas dans le secteur concurrentiel.

**Bernard TREMOLET**

Ils atteindront cependant assez rapidement le seuil de 200 000 euros.

**Anne-Cécile VIVIEN**

Oui, mais s'ils ne sont pas dans le secteur concurrentiel, ils ne sont pas concernés. Je prends souvent l'exemple du club de gym multisports qui est directement en concurrence avec un club de gym privé. Si cette association est dans une petite commune rurale, et qu'il n'y a pas de clubs privés autour, à moins de faire 10 kilomètres en voiture, je pense qu'il est possible d'estimer qu'il n'y a pas forcément de marché. Dans de tels cas, nous allons devoir avoir des définitions jurisprudentielles de la notion de marché dont nous ne disposons pas encore.

**Jean PETAUX**

Une solution serait de faire faire du football à toutes les personnes qui font de la gym.

**Un intervenant**

Bonjour, je suis le Président d'une association culturelle à Saint-André de Cubzac et je voudrais vous exposer un cas concret : nous recevons des subventions de la Commune, de la Communauté de communes, du Département et du Pays pour des conventions signées aussi bien dans le cadre culturel que dans le cadre de l'aide scolaire, c'est-à-dire du développement de notre secteur culturel. Nous dépassons donc très largement les 200 000 euros sur 3 ans. Nous avons des oppositions politiques qui contestent un petit peu notre action et ma question est donc : avant d'aller en prison, que va-t-il m'arriver ?

**Anne-Cécile VIVIEN**

Tout d'abord, il n'existe pas d'infraction pénale pour le moment, vous ne risquez donc pas cela. Ensuite, il convient de sectoriser toutes les actions que vous effectuez. Il peut s'agir d'un domaine relevant du marché, mais aussi un domaine n'en relevant pas. Tout dépend

des actions que vous menez effectivement et vous devrez regarder au cas par cas quelles sont les actions menées, quelles sont les actions subventionnées et quelle est la part relevant du marché, celle qui n'en relève pas.

**Jean PETAUX**

Cela rejoint un peu la question sur l'omnisports et vous dites en fait qu'il convient de regarder chacune des activités.

**Anne-Cécile VIVIEN**

Voilà.

**Jean PETAUX**

Il faut donc redécouper le territoire de l'association en mettant d'un côté la partie non marchande, et d'une certaine façon constituer comme un statut juridique pour la partie marchande ?

**Anne-Cécile VIVIEN**

Il n'existe pas de solution miracle. J'aurais tendance à dire que la première chose à faire, est de regarder les activités, définir ce qui relève du secteur marchand et ce qui relève du secteur non marchand. Il conviendra de mettre sur le côté ce qui est du secteur non marchand, tout ce secteur peut continuer à percevoir des subventions sans aucune limite, comme auparavant, et de mettre à part tout ce qui relève du secteur marchand.

**Jean PETAUX**

Cela veut-il dire qu'il convient de créer une nouvelle association ?

**Anne-Cécile VIVIEN**

Il convient soit de créer une nouvelle association en regardant si elle est autosuffisante, soit de sectoriser. Enfin, il faut regarder quelle est comptablement la meilleure solution. Il est donc certain qu'au regard des modalités de fonctionnement des associations, vous devrez tenir une comptabilité analytique au moins la première année.

**Patrick HUDE**

Votre question Jean PETAUX et la réponse que vous venez d'apporter à l'instant, c'est là où je crois que tout un travail sera à mener. Nous devons effectivement savoir si nous appartenons au secteur concurrentiel et surtout, attendre les textes liés aux secteurs d'activité. Je crois que tout cela est quand même important.

Je voudrais vous remercier parce que vous avez été très explicite et je crois qu'il fallait le faire et le dire au risque de nous faire mal. En revanche, nous ne sommes pas que quelques associations puisque j'en représente au moins deux très importantes qui vont être touchées. Certes, il y a les petites jolies, nouvelles, mais il y a aussi les grandes associations d'éducation populaire. Vous le disiez, la limite va être vite atteinte. Il y a également les associations d'aide à domicile, les grandes ONG dont il était question tout à l'heure, la Croix Rouge, la Protection Civile, Emmaüs. Je les cite parce que c'est important. Il y a les associations culturelles avec les intermittents du spectacle, pour ne pas dire les opérateurs culturels, les bibliothèques associatives, les grands clubs omnisports, les clubs élites que soutient le

Conseil Général. Il y a les agences des Collectivités territoriales, elles sont aussi sous forme associative. Cela rejoint quelque part la question que j'aurais posée tout à l'heure sur la forme et la nature des associations. Il y a effectivement les associations nationales de déportés, d'anciens combattants. Je fais exprès un peu avec une petite pointe de provocation, mais pour mettre en évidence, et je n'oublierai pas, car je crois qu'il y a eu une question en ce sens tout à l'heure, les associations de gestion des établissements médico-sociaux. Donc, toutes ces associations sont concernées.

Acceptons-nous la fatalité – vous avez parlé tout à l'heure d'un texte qui avait été proposé au niveau du législatif et qui a été reporté – ou essayons-nous de créer une sorte de résistance ? Aujourd'hui, il faut que vous le sachiez, je ne plaisante pas, le Conseil Économique et Social national, du moins sa partie liée à la vie associative, travaille à ce domaine. Il travaille effectivement pour une certaine riposte, pour donner des explications et pour travailler sur la notion de projet par rapport à la notion de secteur concurrentiel. Je crois donc que nous allons devoir être très vigilants et effectivement, petites, jolies, grandes, anciennes, austères associations, nous devons être très proches les unes des autres pour résister.

Ce que je dis ne fait pas avancer notre débat d'aujourd'hui, mais peut-être va-t-il falloir le faire avancer demain. Il ne peut s'agir d'une fatalité et cela ne peut même pas être une réjouissance pour ceux qui apprécieraient de faire mal aux grandes associations. Après la liste que je viens de donner, cela ne peut être qu'un combat à mener et je demande aux élus du Conseil Général de nous aider à mener ce combat.

**Matthieu ROUYEYRE, Conseiller général, Président de la Commission Vie Associative**

Juste un mot, Patrick HUDE a tout à fait raison. D'ailleurs, nous avons proposé cette thématique lors de ce forum pour faire de l'information, mais également comme nous l'avons fait l'année dernière sur la réforme des collectivités territoriales, susciter également ou encourager, ces formes de résistance. Il n'est pas question pour nous d'acter et de se débrouiller avec ce dont nous disposons, mais nous devons évidemment essayer de faire évoluer les choses. Je parlais tout à l'heure des petites associations pour jouer sur le sentiment d'identification qui existe, et tu l'as très bien dit, parce que tout le monde ici a des enfants, des petits enfants dans des grosses associations. Si demain le marché l'emporte, nous savons bien qu'un certain nombre de services seront fermés pour ces familles, pour ces personnes.

Le problème est donc évidemment global et concerne ici tout le monde. Là, je te renvoie la balle, nous ferons le travail, c'est évident. Nous continuerons, je pense, à combattre cette circularité, mais également, car je crois que le combat se situe au niveau de l'Europe, peser sur nos Députés européens. Cependant, là encore, le milieu associatif doit prendre évidemment ses responsabilités. Je sais que certains comme toi, Patrick, commencent ou ont commencé à porter le fer, il s'agit maintenant de le faire tous ensemble parce que nous n'y parviendrons qu'en étant nombreux. Je fais un parallèle avec la réforme territoriale : nous avons perdu sur beaucoup de choses de toute évidence, mais nous avons quand même réussi à sauver les subventions en direction des associations culturelles et des associations sportives, ce qui n'était pas le cas l'année dernière, et c'est bien parce que nous nous

sommes mobilisés. Plus nous serons nombreux à nous battre, meilleures seront nos chances d'obtenir satisfaction. Tu as raison et je te rejoins sur ton intervention.

**Anne-Cécile VIVIEN**

Un recours en annulation contre la circulaire est en cours d'étude.

**Jean PETAUX**

D'une certaine façon, pour faire le lien avec les interventions précédentes et en particulier celles de Jean-Pierre WORMS et d'Édith ARCHAMBAULT, dans les dimensions comparatives – c'est la remarque et la réflexion de Patrick HUDE qui m'y font penser – il faut bien comprendre que par rapport à ce texte européen, nous sommes dans une inspiration très anglo-saxonne. Dans le tableau dressé par Édith ARCHAMBAULT tout à l'heure, nous voyons bien l'existence de spécificités culturelles, historiques et de spécificités nationales pour lesquelles nous pourrions dire qu'après tout, le principe de subsidiarité aurait dû jouer. C'est-à-dire ne pas toucher à ce tiers secteur qui est très culturel, basé sur des traditions différentes. Le rapport des *charity voluntary* au Royaume-Uni induit effectivement ce genre de chose et ce n'est pas du tout la tradition de la loi de 1901 française.

**Anne-Cécile VIVIEN**

Je suis tout à fait d'accord avec vous, le droit que nous appliquons actuellement est un outil au « service » d'une politique et là pour le moment, c'est un outil au service d'une politique libérale. L'Europe est une Europe libérale.

**Jean PETAUX**

Et de tradition anglo-saxonne.

**Anne-Cécile VIVIEN**

Et de tradition anglo-saxonne. Les notions de marché et de libre circulation des marchandises, des prestations, de non-atteinte, de non-immixtion dans le marché concurrentiel, sont des idées libérales.

**Jean PETAUX**

Je crois que nous allons nous arrêter là. Isabelle, voulez-vous bien venir prononcer le discours de clôture.