



LA VOIX DU MOUVEMENT ASSOCIATIF

ASSOCIATIONS ET LÉGISLATION EUROPÉENNE

Paquet Almunia Les clés de lecture de la CPCA

Les conséquences des nouvelles règles européennes relatives au financement des services d'intérêt économique général (SIEG) sur le financement des associations

La législation européenne sur les aides d'État est à ce point complexe que les acteurs associatifs et leurs partenaires publics ne s'y retrouvent pas toujours. Fondée sur la principe de la libre concurrence, cette législation interdit en principe les aides d'État à des opérateurs privés (dont les associations) dans la mesure où elles constitueraient une entrave à la concurrence. Cependant, cette règle n'empêche pas un opérateur d'assurer, pour le compte de la collectivité, un service d'intérêt économique général (SIEG) pour lequel il recevrait une aide sous la forme de subventions. Pour que celles-ci soient eurocompatibles, il faut cependant qu'elles soient attribuées par le biais d'une procédure de mandatement.

Afin de faciliter l'appropriation de cette réglementation complexe et de préserver un mode de financement partenarial entre associations et pouvoirs publics, la CPCA a réalisé et diffusé en 2011 un mode d'emploi du modèle de convention pluriannuelle d'objectifs (CPO) eurocompatible¹ proposé dans la circulaire du

18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations. L'objectif de ce mode d'emploi était d'inciter les acteurs associatifs et les pouvoirs publics à recourir à ce modèle de CPO pour préserver une logique de subvention. Il faisait suite à la publication du positionnement de la CPCA² sur cette même circulaire présentant les avancées et les limites du texte.

Mais le recours toujours massif des partenaires publics aux marchés publics pour financer les activités associatives³ au détriment de la subvention est la preuve que cette législation continue à être très mal comprise : l'acte de mandatement qu'elle rend obligatoire est un outil juridique que les acteurs concernés ne se sont que peu appropriés. Faute d'en maîtriser les tenants et aboutissants, les partenaires publics des associations continuent de privilégier le marché public pour sécuriser

¹ Mode d'emploi « Pour des relations contractuelles sécurisées et pertinentes entre associations et pouvoirs publics », en ligne sur cpc.a.asso.fr

² Positionnement de la CPCA sur la circulaire du 18 janvier 2010 relative aux relations entre pouvoirs publics et associations, juillet 2010, en ligne sur cpc.a.asso.fr

³ Une association sur cinq a conclu un marché public avec au moins un de ses partenaires publics, selon l'enquête CPCA / France Active de janvier 2011. Voir aussi CPCA, « Développement des marchés publics : quels impacts et solutions pour les associations », juin 2012, en ligne sur cpc.a.asso.fr

juridiquement leurs relations partenariales. Ce faisant, ils assèchent l'initiative associative et tendent à transformer ces dernières en prestataires de services publics.

Alors que la Commission européenne vient d'adopter un nouveau corpus législatif dit « paquet Almunia » afin de clarifier les règles applicables aux SIEG, la CPCA décrypte les enjeux et les conséquences de ces nouveaux textes sur l'attribution de subventions aux associations.

Qu'est-ce que le paquet « Almunia » ?

RAPPEL DE LA LÉGISLATION EUROPÉENNE SUR LES AIDES D'ÉTAT AVANT LE PAQUET ALMUNIA

Selon la législation européenne, les aides publiques octroyées à un opérateur économique ne sont pas licites car susceptibles de créer des distorsions de concurrence. La plupart des associations, dans la mesure où elles exercent une activité économique (offre de biens et de services sur un marché) ne peuvent donc, selon cette législation, recevoir d'aides publiques sous quelque forme que ce soit ou alors seulement dans des conditions strictement définies. En effet, la réglementation européenne ne tient compte ni de la non-lucrativité des associations ni de leur statut.

D'après cette réglementation précisée en 2005 dans le paquet « Monti-Kroes », seules sont licites :

> **Les aides dont le montant est inférieur à un certain seuil dit « de minimis »** (200 000 euros sur trois ans jusqu'au paquet « Almunia »). En-dessous de ce seuil, la Commission considère que le financement n'aura pas d'impact sur les échanges et la concurrence. Ces aides ne sont pas concernées par la législation européenne.

> **Les aides affectées à une activité non économique** : dans ce cas, l'activité ne relevant pas de l'existence d'un marché et n'étant pas réalisée dans un environnement commercial, elle ne relève pas des aides d'État. C'est à chaque État membre de définir ce qu'il considère comme « non économique ». Il s'agit des services régaliens, le système de sécurité sociale

par exemple. Ces aides ne sont pas concernées par la législation européenne.

> **Les aides considérées comme des compensations de service d'intérêt économique général (SIEG)**, sous réserve du respect d'un certain nombre de conditions décrites dans les critères Altmark (2003) : mandat, paramètres de compensation prédéfinis, absence de surcompensation, coût total ne dépassant pas celui d'une entreprise « bien gérée », bénéfice « raisonnable » inclus (voir encadré).

Par ailleurs, si les compensations de service public ne respectent pas les critères Altmark, elles peuvent être considérées comme des aides d'État compatibles avec le marché commun et exemptées de notification à la Commission européenne si elles entrent dans une des catégories suivantes :

> elles concernent des hôpitaux ou des entreprises de logement social ;

> elles sont inférieures à un certain montant (30 millions d'euros par an jusqu'au paquet « Almunia »).

DE MONTI-KROES À ALMUNIA

Le 20 décembre 2011, la Commission européenne a adopté une nouvelle législation relative au financement des services d'intérêt économique général (SIEG), qui vient préciser la législation européenne sur les aides d'État. Cet ensemble de textes dit paquet « Almunia », du nom du commissaire européen en charge de la concurrence, a été complété le 22 avril 2012 par l'adoption d'un règlement de minimis spécifique pour les SIEG. D'application directe en droit interne depuis le 31 janvier 2012, cette législation remplace le paquet « Monti-Kroes » adopté en 2005 et clôt le cycle de consultation lancée par la Commission européenne en 2011.

IMPACTS POUR LES ASSOCIATIONS

Dans la mesure où la moitié du budget des associations se compose d'aides publiques, cette législation les concerne très directement. Elle s'applique à l'ensemble des autorités (nationales, régionales, locales) octroyant une compensation pour une prestation de SIEG. Elle comporte des avancées significatives pour le monde associatif puisqu'elle admet qu'une

compensation financière versée par une collectivité publique à un opérateur économique en contrepartie d'un service d'intérêt général n'est pas contraire à la libre concurrence.

Cependant, cette reconnaissance reste insuffisante. La complexité des textes, l'imprécision de certaines notions, leur manque d'opérationnalité et leur inadaptation aux spécificités associatives ne permettent pas de sécuriser juridiquement les relations contractuelles entre associations et pouvoirs publics. Adoptée suite à une large consultation des parties prenantes, cette législation maintient l'exigence de mandatement sans pourtant mieux en préciser le contenu; elle ne répond pas donc pas aux nombreuses interrogations du monde associatif.

Quelques avancées notoires

ÉLARGISSEMENT DE L'EXEMPTION DE NOTIFICATION POUR LES SERVICES SOCIAUX DE BASE

Au sein du paquet « Almunia », une décision vient préciser les conditions d'exemption de notification, c'est-à-dire l'absence d'obligation de déclaration à la Commission européenne — et donc de contrôle — de certaines aides publiques allouées par les collectivités publiques nationales. Le seuil général de notification est fixé à 15 millions d'euros. Cependant, sont désormais exemptées de notification à la Commission européenne toutes les aides

Qu'est-ce qu'un bénéfice raisonnable pour une association ?

Une association qui perçoit une compensation de SIEG peut dégager un bénéfice raisonnable. Il peut être inclus dans le calcul de la compensation sans constituer pour autant une surcompensation. Selon la législation européenne, est considéré comme raisonnable un bénéfice équivalent à un taux de rémunération des capitaux compte tenu du risque ou de l'absence de risque lié à l'octroi de droits exclusifs ou spéciaux. Ce taux ne dépasse pas d'ordinaire le taux moyen constaté dans le secteur concerné au cours des dernières années.

Cette définition s'adresse aux entreprises lucratives et non au secteur associatif. Pour les associations, on pourra évaluer le bénéfice raisonnable au regard du niveau de fonds propres nécessaires pour que l'association mette en œuvre son activité :

> **Si ces fonds propres sont insuffisants**, il conviendra de calibrer le bénéfice raisonnable comme étant celui qui permet de doter l'association, au terme d'une période de trois années, d'un fonds de roulement suffisant pour couvrir le besoin lié aux modalités de paiement moyen des financeurs.

> **Si ces fonds propres sont suffisants**, l'association financée n'aura plus besoin de dégager un bénéfice raisonnable pour réaliser son activité, puisqu'une association ne rémunère pas d'actionnaires.

Comment évaluer le niveau de fonds propres nécessaires ?

Les fonds propres nécessaires sont ceux qui permettent à l'association de :

> **faire face au besoin en fonds de roulement**, c'est-à-dire le décalage entre les encaissements et les décaissements de trésorerie. Ces décalages peuvent être particulièrement importants avec des financements publics et peuvent mettre en péril une structure [exemple : les charges sociales sont payées par trimestre, les salaires tous les mois, alors que le paiement d'une subvention peut n'intervenir qu'au bout de six mois, la structure devra donc avancer le paiement des charges sociales et des salaires];

> **répondre aux besoins d'investissement** au sens large (matériels, immatériels) de la structure. Le financement des investissements immatériels permet à l'association de renforcer sa capacité d'innovation et donc, à terme, d'être plus efficiente;

> **assurer la pérennité de l'association**. Il s'agit de faire face à un imprévu, à un changement de réglementation, d'accéder à des ressources complémentaires (avec des fonds propres suffisants, une structure peut négocier un emprunt avec un établissement bancaire dans de meilleures conditions, elle peut également contractualiser avec des partenaires privés plus facilement, etc.).

versées à des services sociaux d'intérêt général (SSIG) « répondant à des besoins sociaux dans le domaine de la santé et des soins, de l'aide à l'enfance, de l'accès au marché du travail et de la réinsertion sur ce dernier, du logement social ainsi que de l'aide aux groupes vulnérables et de leur inclusion sociale »⁴.

Cette exemption de notification ne concerne donc plus seulement le logement social et les hôpitaux, elle couvre un champ plus vaste de services sociaux, qui reste néanmoins limitatif. Elle s'applique quel que soit le montant des subventions allouées et le chiffre d'affaires de la structure concernée. En revanche, cette absence de notification à la Commission n'exonère pas les pouvoirs publics de la rédaction d'un acte officiel de mandatement précisant les obligations de service public et les méthodes de calcul de la compensation.

Le point de vue de la CPCA

Si l'élargissement des secteurs concernés par cette exemption est positif, on peut regretter que d'autres secteurs de la vie associative (environnement, culture, sport, éducation...) ne soient pas exemptés de notification préalable, comme cela avait été demandé dans un courrier adressé à la Commission européenne par plusieurs États membres dont la France fin 2011⁵. La CPCA restera vigilante sur l'interprétation concrète des critères d'exemption qui peut être plus ou moins extensive. En effet, la Commission ne précise pas ce que recouvrent les services sociaux visés, et utilise la notion vague « d'inclusion sociale de groupes vulnérables » ; l'action socio-éducative est-elle concernée par exemple ? Il en est de même pour la notion d'« aide à l'enfance » : le champ de la petite enfance est-il compris ?

RELÈVEMENT DU SEUIL DE MINIMIS

Le règlement de minimis adopté en avril porte le seuil de minimis pour les aides accordées

aux SIEG à 500 000 euros sur trois ans (contre 200 000 euros sur trois ans dans le règlement de minimis général).

Sous ce seuil, les aides publiques accordées aux associations (toutes aides confondues qu'elles proviennent de l'État, des collectivités territoriales et de l'Europe) sont considérées comme n'affectant pas les échanges et la concurrence, et ne relèvent plus du contrôle européen des aides d'État. Par conséquent, elles peuvent être versées sous forme de subvention sans obligation de respecter le formalisme de l'acte de mandatement. La procédure est donc allégée. Pour les aides qui dépassent ce seuil, les subventions continuent à être versées dans le cadre d'un acte de mandatement pour répondre aux exigences européennes.

Le point de vue de la CPCA

Le mouvement associatif se félicite que la Commission ait abandonné les conditions de taille de la collectivité attributaire de l'aide et de montant du chiffre d'affaires du bénéficiaire de l'aide.

Cependant, le seuil fixé à 500 000 euros d'aide sur trois ans (166 000 euros par an) reste largement insuffisant pour l'essentiel du secteur associatif subventionné. Par exemple, le budget moyen des associations de l'action sociale et de la formation est de 560 000 euros par an⁶ dont la moitié au moins provient de financements publics. Le seuil de 500 000 euros d'aide sur trois ans est donc très vite atteint pour les associations de ces secteurs.

De plus, la tendance actuelle au regroupement d'associations restreint davantage le nombre de structures se situant sous ce seuil. Un seuil de 800 000 euros par an aurait été plus adapté, comme l'a d'ailleurs souligné le Comité des régions dans un avis rendu en janvier 2012, puisqu'il aurait permis « de couvrir l'ensemble des structures de proximité de moins de 20 salariés qui ne disposent pour seules ressources que les compensations octroyées par les autorités publiques ».

⁴ Décision de la Commission 2012 / 21/ UE.

⁵ Consulter la version française de la lettre commune des autorités françaises, autrichiennes, allemandes, espagnoles, hongroises, luxembourgeoises et néerlandaises sur associations.gouv.fr, rubrique : Les réactions françaises sur la réforme des règles de l'Union européenne.

⁶ Viviane Tchernonog, *Le paysage associatif français*, CNRS / Centre d'économie de la Sorbonne, 2007.

Des éléments d'insatisfaction qui persistent

DES NOTIONS ENCORE FLOUES

La Commission précise les notions d'« entreprise » et d'« activité économique » en se fondant sur les décisions de la Cour de justice de l'Union européenne. Ainsi, une entreprise est considérée comme une « entité économique exerçant une activité économique quel que soit son statut ». Quant à l'activité économique, elle consiste à « offrir des biens ou des services sur un marché donné ».

Le point de vue de la CPCA

La Commission se limite ici à rappeler les notions de la jurisprudence européenne sans apporter les clarifications attendues. L'existence d'un marché continue de conditionner l'application de la réglementation européenne et aucune liste exhaustive d'activités économiques et non économiques n'est établie, la Commission considérant que cela dépend des spécificités des États membres. Le monde associatif regrette donc qu'aucun progrès ne soit fait sur le terrain de la définition de la notion de service d'intérêt général.

UNE EXIGENCE DE MANDATEMENT CONFIRMÉE ET DES DÉFINITIONS PEU ADAPTÉES AUX ACTEURS ASSOCIATIFS

Pour pouvoir continuer à financer les activités associatives par un mode de subvention, la Commission confirme l'exigence d'un acte de mandatement qui doit mentionner la nature et la durée de obligations de service public, l'entreprise et le territoire concernés, le cas échéant la nature des droits exclusifs ou spéciaux octroyés, la description des mécanismes de compensation, les paramètres de calcul (bénéfice raisonnable compris), de contrôle et de révision de celle-ci et les modalités de récupération éventuelle des surcompensations.

Le point de vue de la CPCA

Le contenu de l'acte de mandatement ainsi défini relève d'une approche comptable assez peu adaptée aux associations. Par exemple, les critères d'évaluation de l'efficacité sont avant tout économiques et financiers. La notion de bénéfice raisonnable se fonde sur le taux de rendement interne du capital pendant la durée du mandat, ce qui n'est pas adapté aux structures non lucratives : les contrôles de surcompensation et de bénéfice raisonnable n'y ont pas les mêmes raisons d'être, puisque ces sommes peuvent être réinvesties dans une nouvelle offre de services sociaux en déduction de compensations futures.



Prendre en considération cette spécificité aurait permis d'alléger la charge des autorités publiques de contrôle de la surcompensation sans pour autant affecter la concurrence. En l'état actuel de la législation, la CPCA préconise que le calcul du bénéfice raisonnable soit effectué de manière à permettre à la structure de couvrir son besoin en fonds de roulement, de répondre à ses besoins d'investissement au sens large (matériels, immatériels) et d'assurer sa pérennité (cf. encadré p. 3).

UN CONTRÔLE EXCESSIF

La Commission européenne confirme la nécessité pour la puissance publique de contrôler l'existence ou l'absence de surcompensation. Cela implique un formalisme et une charge administrative excessive pour les associations. En effet, il faut prouver que l'aide publique n'excède pas ce qui est nécessaire pour couvrir les charges liées à l'activité d'intérêt général en tenant compte des recettes générées.

Ainsi, si l'association met en œuvre plusieurs activités complémentaires à l'activité reconnue comme SIEG, elle doit se doter d'une comptabilité analytique pour présenter, pour chaque activité, les charges directes auxquelles elle pourra ajouter une partie des charges indirectes communes à l'ensemble de ses activités. Or seules les grandes associations disposent des ressources administratives suffisantes pour satisfaire à ces exigences.

Le point de vue de la CPCA

Conformément à l'avis du HCVA du 4 juillet 2012, le mouvement associatif insiste sur la nécessité d'accompagner les associations dans l'utilisation des outils de gestion et de comptabilité analytique notamment pour élaborer un budget prévisionnel en début d'exercice, estimer le besoin en fonds de roulement généré par l'opération, et réaliser le budget définitif et le bilan en fin d'exercice.

UN RISQUE DE FISCALISATION DES ASSOCIATIONS

La logique de compensation des obligations de service public contenue dans l'acte de mandatement augmente le risque d'assujettissement

des subventions allouées à la TVA. Les exigences formelles d'un mandatement (reconnaissance explicite par la collectivité publique de l'existence d'un SIEG, engagement de l'association de mettre en œuvre les activités reconnues comme SIEG dans les conditions du service public, paramètres de calcul, de contrôle et de révision de la compensation, modalités de récupération des éventuelles surcompensations), de même que la terminologie utilisée (compensation des obligations de service public), sont susceptibles de constituer autant d'arguments pour l'administration fiscale pour considérer que l'aide allouée est versée en « contrepartie » d'un service et donc pour requalifier la subvention en prestation de service soumise à TVA.

UN EFFORT DE CLARIFICATION TRÈS LOIN DES ATTENTES

Malgré les efforts de simplification, les textes demeurent très complexes et très techniques ce qui limite leur appropriation par les différentes parties. Cette complexité peut conduire les collectivités locales à continuer de privilégier le recours à la commande publique pour se prémunir de toute incertitude juridique.

Le point de vue de la CPCA

C'est pourquoi un effort de pédagogie sur la législation européenne doit être engagé par l'État pour éviter les divergences d'interprétation de ces textes. Il est de la responsabilité de l'État de mettre en place des dispositifs d'accompagnement pour l'ensemble des acteurs, en particulier les collectivités territoriales, afin de garantir une mise en œuvre homogène sur le territoire.

Le mouvement associatif appelle à un effort supplémentaire de clarification de cette législation par la Commission européenne et veillera à ce que les interprétations des acteurs ne s'écartent pas des intentions du texte. Aucune contrainte législative n'impose le recours systématique à la commande publique. Le choix de l'outil de contractualisation reste une décision politique qui reflète la nature de la relation souhaitée entre acteurs associatifs et puissance publique.

Conclusion

Si cette législation comporte des avancées notables, la copie comporte encore de nombreuses zones d'ombre et des interrogations pour le monde associatif. Encore trop complexe et trop imprécise, elle ne suffira pas à dissuader les autorités publiques locales de soumettre, « plus que de raison et de droit »⁷, l'action associative aux règles de la commande publique. De plus, le paquet « Almunia » ne diminue pas le formalisme et la charge administrative qu'impose la mise en œuvre des obligations issues de la réglementation européenne et qui pèsent sur les collectivités et les associations. Alors que l'économie sociale de marché semble être au cœur du nouvel acte

pour le marché unique proposé par le commissaire européen Michel Barnier en 2011, on peut regretter que la Commission continue de soumettre le financement des obligations de service public au seul prisme de la concurrence. L'idée qui sous-tend cette législation reste celle d'une « concurrence pour le marché » à défaut d'une « concurrence sur le marché »⁸.

Face à l'hermétisme du paquet « Almunia » et à la complexité de la notion de mandatement, la CPCA invite l'État à faire preuve de tous les efforts pédagogiques nécessaires à l'appropriation homogène de ces textes. Par ailleurs, elle appelle à une loi cadre nationale sur le mandatement des services sociaux leur permettant de bénéficier des dispositions protectrices des traités européens.

⁷ Brigitte Clavagnier in *Juris associations*, mai 2012.

⁸ Francesco Martucci, in *Juris association*, mai 2012.



Pour aller plus loin

- ∞ « Mode d'emploi de la CPO : pour des relations partenariales équilibrées, sécurisées et pérennes », fiche à télécharger sur cpca.asso.fr / Mut'asso
- ∞ « Développement des marchés publics : quels impacts et solutions pour les associations ? », fiche à télécharger sur cpca.asso.fr / Mut'asso
- ∞ Fnars, *Quelle contractualisation entre les associations et les collectivités publiques ? Entre partenariat et prestation de services*, guide à télécharger sur www.fnars.org
- ∞ Cnar environnement, *Étude argumentaire sur le partenariat et les relations contractuelles entre les associations de l'environnement et les pouvoirs publics*, étude à télécharger sur www.cnarenvironnement.org/Les-relations-contractuelles-entre-associations-d
- ∞ Opale, Cnar Culture, Hors les murs, *Secteur culturel : subventions ou marchés publics*, fiche réactualisée en janvier 2012, à télécharger sur www.culture-proximite.org



Directeurs de publication : Hubert Allier, Brigitte Giraud

Rédaction : Marie Lamy

Mise en page et secrétariat de rédaction : Hélène Spoladore, La Pirogue

Cette publication a été réalisée avec l'appui technique de France Active – Cnar Financement.

Contact : contact@cpc.a.asso.fr



Conférence permanente des coordinations associatives

28 place Saint-Georges - 75009 Paris

Tél. 01 40 36 80 10 - Fax : 01 40 36 80 11

[**cpc.a.asso.fr**](http://cpc.a.asso.fr)

Octobre 2012