



Partenariats public-privé

Cours du 24 mars 2017



2eme partie : Les subventions



Les subventions : généralités

- Généralement accordées à « fonds perdus »
- Initialement pour financer enseignement et voies de communication
- Sont devenues de plus en plus importantes au fil du temps
- Permettent de limiter les problèmes de gestion administrative : le cadre est fixé de manière centralisée et la gestion des tâches et structures se fait de façon décentralisée



Notion de subvention

- Une pluralité de termes désigne le phénomène de la « subvention ».
- La pratique administrative belge utilise souvent des expressions synonymes telles que : encouragement, allocation, part d'intervention de l'Etat, prime, avance,...
- Le mot "subside" est souvent confondu avec celui de subvention. Dans la pratique, ce terme désigne plutôt une aide occasionnelle, alors qu'une subvention implique un octroi régulier.



Notion de subvention

- "Par sa nature même, la subvention consiste en une intervention financière consentie par une personne de droit public pour encourager certaines situations, activités ou opérations. Elle se distingue de la libéralité par l'existence d'une contrepartie assurée par le bénéficiaire, sous la forme d'une prestation que l'autorité estime utile à l'intérêt général. Elle se différencie également des marchés dans la mesure où ceux-ci résultent de prestations dont l'administration éprouve la nécessité pour son propre fonctionnement »

Cour des comptes – 142^e Cahier d'observation



Subvention : normes applicables

- Les subventions sont régies par les articles 121 à 124 de la loi du 22 mai 2003.
- Ces règles ne définissent pas la subvention mais déterminent un cadre minimum des conditions de leur emploi.



Subvention : normes applicables

- 1° La finalité de la subvention.
 - Le législateur laisse au pouvoir subsidiant le soin de déterminer la finalité de la subvention mais dispose que celle-ci doit être employée aux fins pour lesquelles elle est accordée. D'ailleurs, toute décision allouant une subvention précise la nature, l'étendue et les modalités de l'utilisation et des justifications à fournir par le bénéficiaire de la subvention.
- 2° La justification de la subvention.
 - Tout bénéficiaire d'une subvention doit justifier de l'utilisation des sommes reçues, à moins que la loi ne l'en dispense.



Subvention : normes applicables

- 3° Le contrôle de l'emploi de la subvention.
 - Par le seul fait de l'acceptation de la subvention, le bénéficiaire reconnaît à l'Etat le droit de faire procéder sur place au contrôle de l'emploi des fonds attribués. L'organisation et la coordination des contrôles sont réglées par le Roi, sur proposition du Ministre du Budget.
 - Ce contrôle est réglé par le Roi, lequel ne peut donc le confier qu'à des organes du pouvoir exécutif.



Subvention : normes applicables

- 4° Les sanctions.

Elles ont de deux types.

- a) Le remboursement.

Est tenu de rembourser sans délai le montant de la subvention, le bénéficiaire :

- 1° qui ne respecte pas les conditions d'octroi de la subvention;
 - 2° qui n'utilise pas la subvention aux fins pour lesquelles elle est accordée;
 - 3° qui met obstacle au contrôle.

Lorsque le bénéficiaire reste en défaut de fournir les justifications, il est tenu au remboursement à concurrence de la partie non justifiée.



Subvention : normes applicables

- 4° Les sanctions

- b) La surséance du paiement.

Il peut être sursis au paiement des subventions aussi longtemps que, pour des subventions analogues reçues antérieurement, le bénéficiaire reste en défaut de reproduire les justifications ou de se soumettre au contrôle prévu.



Caractères des subventions

- 1° La subvention est une intervention financière :
 - il s'agit d'une dépense réelle imputable à charge d'un crédit budgétaire.
 - Ne sont donc pas des subventions les avantages fiscaux et les avantages en nature.
 - En tant que contribution financière à charge du budget, la subvention est mise à disposition :
 - par un financement public direct ;
 - par un prêt, l'intervention de l'État consiste alors en un paiement des intérêts et de l'amortissement du capital ;



Caractères des subventions

- 2° La subvention ne peut constituer une libéralité.
- 3° Les dépenses couvertes constituent un soutien à une activité jugée d'intérêt général par la pouvoir subsidiant.
 - Contrairement au marché, la subvention ne représente pas un paiement contre un bien, un service ou une prestation utile au fonctionnement propre de l'administration



Caractères des subventions

- 4° La subvention est octroyée par l'État à des personnes privées ou à des personnes publiques subordonnées.
 - Le terme "subvention" ne peut être utilisé que pour des interventions au profit de bénéficiaires qui ressortissent au pouvoir subsidiant. L'allocation doit se concevoir dans une relation verticale ; une relation de bas en haut ou horizontale rendrait tout contrôle impossible.



Caractères des subventions

- 5° La subvention doit avoir une affectation déterminée.
 - Le bénéficiaire ne peut en disposer librement, c'est pourquoi l'octroi de la subvention est toujours soumis à des conditions d'emploi.
 - L'octroi d'une aide sans affectation précise ou sans obligation d'emploi n'est pas considéré comme un subventionnement, c'est le cas des allocations sociales, des prix et récompenses décernés aux professeurs et élèves, aux artistes, etc.... ;
- 6° Les subventions ne sont pas définitivement acquises dans la mesure où elles peuvent faire l'objet de décisions de remboursement.



Classement des subventions

- 1. Selon le statut des bénéficiaires :
 - subvention publique : aide financière consentie par des personnes publiques à des personnes privées poursuivant une mission d'intérêt général.
 - subvention administrative : somme d'argent versée par un pouvoir public à un pouvoir subordonné pour lui permettre de pourvoir aux charges des services publics dont il assume la gestion. Les subventions allouées aux pouvoirs locaux en matière de travaux subsides en sont un exemple de même que les subventions allouées aux organismes de la sécurité sociale par des arrêtés organiques progressivement remplacés par des contrats d'administration.



Classement des subventions

- 2. Selon la nature de l'activité
 - Les subventions à caractère social concernent pour la plus grande partie le financement de la sécurité sociale.
 - Les subventions à l'enseignement découlent de l'importante loi du 29 mai 1959, consacrant le pacte scolaire, qui prévoit que les frais de l'instruction dans les établissements d'enseignement maternel, primaire et secondaire sont à charge des pouvoirs organisateurs, mais que des subventions-traitements et des subventions de fonctionnement sont accordées aux écoles qui répondent aux conditions imposées en ce qui concerne la structure, l'équipement, le personnel et les élèves. En vertu de la loi du 27 juillet 1971 sur le financement et le contrôle des institutions universitaires, les communautés consacrent également de nombreux milliards pour les dépenses de fonctionnement et pour couvrir le déficit du patrimoine de ces institutions.



Classement des subventions

- 2. Selon la nature de l'activité
 - Les subventions en matière culturelle, un exemple de subventions est représenté par celles accordées aux enseignements artistiques et musicaux, organisés en grande partie par les communes ou des personnes privées.- Les subventions aux pouvoirs subordonnés concernent l'intervention financière de l'Etat et des Régions dans le coût des travaux ou des activités utiles à l'intérêt général, exécutés par les provinces, les communes, les associations de communes ou les CPAS. (...)-
 - Les subventions en matière économique : c'est évidemment en matière économique que les subventions représentent un instrument fondamental de l'action des pouvoirs publics. Certaines subventions ont ainsi pour objectif de faire baisser les prix, de soutenir la production , d'orienter certains secteurs , de promouvoir la recherche technologique, etc.... Les aides financières publiques permettent en effet de peser sur les mécanismes économiques dans le sens souhaité par les pouvoirs publics



Classement des subventions

- 3. Selon leur caractère permanent ou temporaire.
 - Dans le premier cas, il s'agira de soutenir un évènement ponctuel, un projet particulier limité dans le temps.
 - Dans le second cas, seront concernés les subsides d'exploitation octroyés à certaines organisations en vue de soutenir ou de stimuler leurs activités. Ces subventions peuvent prendre la forme de programmes qui spécifient la nature et la portée de l'intervention ; on parle alors de subventions-programmes. Constituent des subventions permanentes, les subventions administratives octroyées aux pouvoirs subordonnés dans le cadre du Fonds des Provinces ou du Fonds des Communes, par exemple.



Classement des subventions

- 4. Selon leur fondement juridique.
- a) Subventions réglementées.
 - Les subventions réglementées trouvent leur fondement dans une loi ou un décret fixant le principe et les modalités d'intervention. Les dispositions légales ou décrétale imposent parfois que les modalités d'intervention soient fixées par un arrêté organique (royal ou du Gouvernement) ou, plus récemment, par un contrat de gestion ou d'administration. Constituent des subventions réglementées les subventions dans le secteur de l'aide à la jeunesse dont le régime est organisé par le décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse.
- b) Les Subventions non réglementées.
 - Il s'agit des subventions facultatives accordées dans le cadre de l'exercice du pouvoir discrétionnaire du pouvoir subsidiant.



Classement des subventions

- 5. Subventions unilatérales ou conventionnelles.
- Subventions unilatérales.
 - Le pouvoir subsidiant manifeste sa volonté de venir en aide au bénéficiaire, lequel a préalablement introduit une demande de subvention. Octroyées par voie d'arrêté, tant la décision d'octroi que les conditions qui y sont attachées constituent des actes unilatéraux du pouvoir public.



Classement des subventions

- 5. Subventions unilatérales ou conventionnelles.
- Subventions conventionnelles.
- Ce cas de figure fait se superposer un acte bilatéral - une convention- à un acte unilatéral - l'arrêté d'octroi.
 - Le Conseil d'État a souligné que cette nouvelle forme de subventionnement public offrait une grande sécurité quant au respect des conditions d'octroi pour le bénéficiaire. L'acceptation explicite de ces conditions coulées sous la forme d'obligations contractuelles est considérée par le Conseil d'Etat comme la spécification juridique la plus sécurisante, s'imposant plus précisément parce que l'exécution des obligations peut être défendue devant les tribunaux.
 - Les "avances-prototypes" octroyées tant en Région wallonne qu'en Région bruxelloise dans le cadre des décrets régissant l'expansion économique fournissent de nombreux exemples de subventions allouées sur la base d'arrêtés d'octroi appuyés de conventions réglant toutes les modalités particulières du programme de développement des prototypes ainsi que le budget des dépenses admissibles.
 - Autre exemples : contrat de gestion RTBF ou SNCB



Classement des subventions

- 6. Subventions obligatoires ou facultatives.
- Sont des subventions "obligatoires" celles que l'autorité est tenue d'allouer au bénéficiaire lorsque celui-ci réunit les conditions requises pour leur obtention.
- Les subventions obligatoires font en effet naître dans le chef de leur bénéficiaire un droit subjectif qui peut donner lieu à une action devant les tribunaux. Sont par exemple des subventions obligatoires: les allocations d'études ou les subventions aux maisons de jeunes agréées ou les aides accordées en vertu de la législation d'expansion économique et les interventions de l'État et des Régions dans le coût des travaux exécutés par les pouvoirs subordonnés.



Classement des subventions

- 6. Subventions obligatoires ou facultatives.
- Les subventions obligatoires sont toujours réglementées mais les subventions réglementées ne sont pas toujours obligatoires.
- Certaines d'entre elles peuvent être considérées comme des subventions facultatives du fait que certaines réglementations laissent planer un doute concernant le caractère totalement obligatoire du subventionnement, de telle sorte que l'autorité peut renoncer à l'octroi du subside.
- Il existe en effet des dispositions légales ou réglementaires qui créent la possibilité d'un subventionnement sans pour autant en imposer l'obligation à l'autorité. Le plus souvent, il y sera clairement indiqué que l'octroi de la subvention sera subordonné à la mise à disposition de crédits budgétaires.



Classement des subventions

- 7. Subventions conditionnelles ou inconditionnelles.
 - L'attribution des subventions peut être soumise à des conditions ou au contraire être acquise automatiquement au bénéficiaire.
 - Est considérée comme conditionnelle, la subvention qui, en dehors de ces modalités de calcul, n'est attribuée que lorsque le bénéficiaire s'est préalablement et postérieurement soumis à des conditions déterminées. Ce caractère conditionnel implique que le non respect des conditions d'octroi rend la subvention caduque. Dans une certaine mesure, le lien juridique dont dépend la subvention apparaît donc comme assorti d'un certain nombre de conditions résolutoires.



Classement des subventions

- 7. Subventions conditionnelles ou inconditionnelles.
- Subventions inconditionnelles.
- Les subventions octroyées à l'enseignement constituent un exemple.
- On peut considérer que ces subventions font l'objet de modalités de calcul mais pas à proprement parler de conditions. Les subventions dans l'enseignement octroyées aux écoles des réseaux libre, confessionnel ou non confessionnel, et officiel communal ou provincial se fondent sur la loi du 29 mai 1959 dite loi du « pacte scolaire ».
- Elles sont assorties d'un mode de calcul, mais payables automatiquement aux écoles sans qu'elles doivent se soumettre avant ou après l'octroi à des conditions particulières (hormis l'obligation de se soumettre au contrôle de l'emploi).



Classement des subventions

- 7. Subventions conditionnelles ou inconditionnelles.
- Deux types de subventions sont allouées dans l'enseignement:
 - les subventions de fonctionnement et d'équipement dont le montant par établissement résulte de la multiplication d'un taux forfaitaire, différent selon le type d'enseignement, par le nombre d'élèves admissibles que compte celui-ci ;
 - les subventions-traitements qui sont actuellement payées directement aux membres du personnel des établissements subventionnés.