

FICHE 2

Subventions

(Version 2022/2023)

Sommaire

1. Notion de subvention

2. Usage économique des subventions

3. Compétence pour octroyer les subventions

3.1. Etat

3.2. Collectivités territoriales

3.2.1. La région

3.2.2. Le département, la métropole et la commune

- *Possibilité d'intervention en complément de la région*
- *Le département*
- *La métropole*
- *La commune ou ses groupements*

3.3. Etablissements publics

4. Le respect des libertés économiques

4.1. Les règles de droit interne

4.2. Application du régime des aides d'État aux subventions

4.2.1. Conditions d'application du régime

4.2.2. Exemptions à l'obligation de notification

- *Aides de minimis*
- *Régimes d'exemption par catégorie*

4.2.3. Dérogations facultatives au principe d'incompatibilité avec le marché intérieur

5. Procédure d'octroi et de récupération

5.1. Octroi

5.2. Récupération

6. Contrôles

6.1. Contrôles propres à l'octroi des subventions (article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000)

6.2. Autres contrôles de droit commun

6.3. Contrôles spécifiques

1. Notion de subvention

Les subventions sont définies à 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 dite « DCRA », créé par l'article 59 de [la loi n° 2014-856](#) du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, comme « *des 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* ».

Cette définition légale vise en particulier à prévenir le risque de requalification de certaines subventions en marchés publics. Les subventions ne sont pas soumises au code de la commande publique, institué notamment par l'ordonnance n° 2018-1074 du 26 novembre 2018 portant partie législative du code de la commande publique, comme en dispose explicitement son article [L. 1100-1](#) parce qu'elles ne sont pas au sens strict des contrats de la commande publique tels que définis aux articles L. 2, L. 1111-1 et L. 1121-1. Cependant, la somme versée et qualifiée de subvention peut caractériser en fait un marché public et encourir une telle requalification, notamment lorsque la somme versée sert à financer un projet d'initiative publique ou peut être regardée comme la rémunération d'une prestation ou la contrepartie d'un service rendu (v. not., CE, 26 mars 2008, *Région de la Réunion*, [n° 284412](#) ; CE, 23 mai 2011, *Commune de Six-Fours-Les-Plages*, [n° 342520](#)). La subvention se distingue également d'un contrat de concession, le cas échéant portant sur une délégation de service public, en ce qu'elle n'a pas pour objet de mettre à la charge de l'organisme bénéficiaire l'organisation, la gestion et le fonctionnement d'un service (public ou non) avec transfert d'un risque d'exploitation (v. par ex. : CE, 24 mars 2022, *Commune de Toulouse*, [n° 449826](#)).

Les subventions se distinguent également :

- des *sommes octroyées au titre de prêts et avances remboursables*, qui ont vocation à être restituées ;
- des *exonérations fiscales* (ou « dépenses fiscales »), qui ne donnent pas lieu à un décaissement ;
- des *garanties*, qui confèrent un avantage au bénéficiaire, mais qui ne donnent pas lieu à décaissement.

2. Usage économique des subventions

Les subventions constituent l'un des mécanismes les plus classiques de concours financiers des personnes publiques à des entreprises. Elles présentent une certaine simplicité par rapport à d'autres outils relevant des techniques d'ingénierie financière et permettent de définir des conditions relativement souples en matière d'affectation et de contrôle de l'utilisation aux fins prévues.

Les subventions, versées « à fonds perdus » par la collectivité publique, sont possibles, sans limitation de montant. Toutefois, elles peuvent également constituer la première tranche d'un dispositif plus complexe, comprenant des aides versées sous d'autres formes (avances remboursables, dotations en capital notamment...).

Certains usages spécifiquement économiques des subventions sont par ailleurs prévus et régis par des textes particuliers. Il en va par exemple ainsi des subventions de l'État pour des projets d'investissement. Le [décret n° 2018-514 du 25 juin 2018](#), relatif à ces subventions de l'État, dispose que ces demandes de subventions sont des demandes au sens du code des relations entre le public et l'administration (CRPA). Il en résulte notamment que les dispositions de ce code relatives à la saisine par voie électronique (SVE) sont applicables à ces demandes de subventions. Ces demandes de subventions d'investissement présentant un caractère financier, le silence gardé par l'administration au terme d'un délai de huit mois (plus long que le délai de droit commun de deux mois en raison du temps d'instruction nécessaire, et le cas échéant prorogé) vaut décision de rejet. Les subventions consenties aux entreprises par les collectivités publiques ont, en règle générale, un caractère de soutien à l'investissement.

Les dispositifs de subvention sont en outre des outils particulièrement utilisés pour aider les acteurs économiques dans les périodes d'instabilité économique. Ainsi, pendant la crise sanitaire, l'État a notamment créé un fonds de solidarité au bénéfice des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de covid-19 (ordonnance [n° 2020-317](#) du 25 mars 2020 ; décret [n° 2020-371](#) du 30 mars 2020). Les entreprises devaient justifier, pour en bénéficier, d'une baisse de chiffre d'affaires de 70%, d'un chiffre d'affaires de moins d'un million d'euros au titre du dernier exercice clos ainsi que d'un bénéfice inférieur à 60 000 euros et avoir un nombre de salariés inférieur ou égal à 10. Il a été jugé que les subventions ainsi octroyées poursuivaient un objectif d'intérêt général et reposaient sur des critères objectifs et en lien avec l'objet de la norme, lequel était de compenser, pour les entreprises les plus fragiles, les effets de la crise sanitaire (cf. CE, 22 décembre 2020, [n° 439804](#)). De même, le décret [n° 2022-967](#) du 1er juillet 2022 a institué une aide visant à compenser la hausse des coûts d'approvisionnement de gaz naturel et d'électricité des entreprises particulièrement affectées par les conséquences économiques et financières de la guerre en Ukraine.

Il existe ainsi une grande variété de dispositifs et de régimes différents de subventions.

→ **Pour approfondir**

V. pour un recensement des dispositifs par le réseau des chambres de commerce et d'industrie : les-aides.fr.

3. Compétence pour octroyer les subventions

3.1. Etat

La définition d'un régime de subvention n'entre dans aucune des matières que l'article [34](#) de la Constitution réserve au législateur (v. not. sur ce point, les conclusions de S. Austry sous la décision d'assemblée *Pelletier et a.* (6 avril 2001, [n°s 224945](#) et a.), qui estime que : « *Ce n'est que lorsque l'institution d'un régime d'aide relève par ailleurs de principes dont la Constitution réserve la détermination au législateur que [le Conseil d'État écarte] comme le Conseil constitutionnel la compétence du pouvoir réglementaire. (...) Tel est notamment le cas en ce qui concerne la définition des prestations sociales et la détermination des conditions exigées pour en bénéficier qui relève des principes fondamentaux de la sécurité sociale (voyez pour les allocations de logement - CC, 7 avril 1960, [n°60-4 L](#), p.31, l'allocation prénatale ou de maternité - CC, 22 décembre 1961, [n°61-17 L](#), p.43, des prestations familiales - CC, 8 novembre 1972, [n°72-74 L](#), p.34, ou même de l'aide sociale proprement dite - CE, 12 juin*

1998, *fédération des aveugles et handicapés visuels de France*, p.223) ». Ainsi, lorsqu'elles sont octroyées par l'État directement, l'instauration d'un régime de subventions peut relever du domaine réglementaire (v. par exemple, le décret [n° 2022-423](#) du 25 mars 2022 relatif à l'aide exceptionnelle à l'acquisition de carburants). Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs jugé que la définition des critères d'attribution des aides publiques ne met pas en cause des principes ou règles que la Constitution range dans le domaine de la loi (Cons. const., décision [n° 2014-701](#) DC du 9 octobre 2014, *Loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt*, cons. 8.).

Le versement de subventions suppose néanmoins l'ouverture des crédits nécessaires en loi de finances. Elles font par ailleurs l'objet d'un suivi particulier dans le cadre de ces lois (v. not. article [54](#) de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) en ce qui concerne la loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année).

Le décret [n° 2020-412](#) du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation reconnu au préfet permet au représentant de l'Etat de déroger à des normes nationales pour prendre des décisions non réglementaires, notamment d'attribution de subventions. Outre l'existence d'un motif d'intérêt général et de circonstances locales, une telle dérogation doit, pour être justifiée, avoir pour effet d'alléger les démarches administratives, de réduire les délais de procédure ou de favoriser l'accès aux aides publiques, être compatible avec les engagements européens et internationaux de la France et, enfin, ne pas porter atteinte aux intérêts de la défense ou à la sécurité des personnes et des biens, ni une atteinte disproportionnée aux objectifs poursuivis par les dispositions auxquelles il est dérogé (v. également circulaire n° 6201/SG du 6 août 2020 relative à la dévolution au préfet d'un droit de dérogation aux normes réglementaires et la décision du Conseil d'Etat du 21 mars 2022, *Association Les amis de la Terre France et autres*, [n° 440871](#)).

3.2. Collectivités territoriales

3.2.1. La région

Le conseil régional joue un rôle de planification et de suivi en matière d'aides aux entreprises. Il est ainsi chargé d'élaborer un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation qui définit les orientations en matière d'aide aux entreprises et organise, sur le territoire régional, la complémentarité des actions menées par la région et par les autres collectivités territoriales et leurs groupements (article [L. 4251-13](#) du code général des collectivités territoriales). En outre, en application de l'article [L. 1511-1](#) du même code, la région établit annuellement un rapport relatif aux aides mises en œuvre par l'ensemble des collectivités sur son territoire, qui donne lieu à un débat du conseil régional.

La région dispose également de la compétence de principe en ce qui concerne le régime et l'octroi des aides aux entreprises sur son territoire, en application de l'article [L. 1511-2](#). Ces aides peuvent notamment revêtir, aux termes de cet article, la forme de subventions. La gestion de ces aides peut être déléguée par la région à la métropole de Lyon, aux communes ou à leurs groupements dans les conditions prévues à l'article [L. 1111-8](#), ainsi qu'à des établissements publics ou à la société anonyme Bpifrance.

La région dispose également de compétences spécifiques :

- en application du II de l'article [L. 1511-2](#), la région dispose désormais de la compétence relative aux aides à des entreprises en difficulté, qui relevaient jusqu'à la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 de la compétence des départements. Le conseil régional peut ainsi accorder de telles aides « lorsque la

protection des intérêts économiques et sociaux de la population l'exige ». Une convention passée entre la région et l'entreprise concernée régit les modalités de versement de ces aides et les mesures qui en sont la contrepartie. Elle peut également prévoir le remboursement de tout ou partie des aides « en cas de reprise de l'activité ou de retour à meilleure fortune » ;

- en application de l'article [L. 1511-7](#) du même code, les régions peuvent verser des subventions aux organismes sans but lucratif, soit agréés en application du 4 de l'article [238 bis](#) du code général des impôts dès lors que ceux-ci ont pour objet exclusif de participer à la création ou à la reprise d'entreprises, soit mentionnés au 1 de l'article [L. 511-6](#) du code monétaire et financier, et qui participent à la création d'entreprises.

Si le domaine des aides en matière d'investissement immobilier des entreprises et de location de terrains ou d'immeubles déroge à cette compétence de principe de la région, puisqu'il relève de la compétence des communes et de leurs groupements ou de la métropole de Lyon, la région peut cependant participer à l'octroi de ces aides par le biais d'une convention (art. [L. 1511-3](#) du CGCT).

Enfin, comme l'ensemble des collectivités territoriales, la région peut attribuer des aides destinées à favoriser l'installation ou le maintien de professionnels de santé dans les zones qui en manquent (article [L. 1511-8](#) du même code).

3.2.2. Le département, la métropole et la commune

▪ Possibilité d'intervention en complément de la région

Les dispositions qui confèrent les compétences rappelées ci-dessus aux régions permettent cependant aux autres collectivités territoriales de participer au financement de ces aides en complément de la région, dans le cadre d'une convention passée avec celle-ci. C'est ainsi le cas de la métropole de Lyon, des communes et de leurs groupements pour les aides relevant de la compétence générale des régions (article [L. 1511-2](#)) et celles destinées au soutien aux entreprises en difficulté. Ces dispositions interdisent donc les aides accordées en complément de primes octroyées par l'État (CE, 6 juin 1986, *Département de la Côte d'Or*, n° 58463, sur l'illégalité d'une prime départementale aux entreprises artisanales pour la création d'un premier emploi). Cependant, seules les aides directes sont subordonnées à l'intervention de la région (CE sect., 3 novembre 1997, *Commune de Fougerolles*, n° 169473).

En outre, les collectivités territoriales autres que les régions peuvent disposer de compétences propres. Toutes les collectivités peuvent ainsi attribuer des aides destinées à favoriser l'installation ou le maintien de professionnels de santé dans les zones qui en manquent (article [L. 1511-8](#) du même code).

▪ Le département

Le code général des collectivités territoriales ne prévoit la participation du département que dans de rares cas, à portée limitée. Un département peut ainsi participer :

- à des subventions pour l'exploitation de salles de cinéma (article [L. 3232-4](#)) ;
- à des subventions en soutien à des activités de production, de commercialisation et de transformation de produits agricoles, de produits de la forêt ou de produits de pêche (article [L. 3232-1-2](#)).

Les départements peuvent en outre se voir déléguer, par les communes ou les EPCI à fiscalité propre, la compétence d'octroi de tout ou partie des aides à l'immobilier d'entreprises (article [L. 1511-3](#)).

Ils peuvent également établir un programme d'aide à l'équipement rural au vu, notamment, des propositions qui lui sont adressées par les communes (article [L. 3232-1](#)).

▪ *La métropole*

L'article [L. 1511-7](#) prévoit que les métropoles et la métropole de Lyon peuvent, comme les régions, verser des subventions aux organismes sans but lucratif, soit agréés en application du 4 de l'article [238 bis](#) du code général des impôts dès lors que ceux-ci ont pour objet exclusif de participer à la création ou à la reprise d'entreprises, soit mentionnés au 1 de l'article [L. 511-6](#) du code monétaire et financier, et qui participent à la création d'entreprises.

▪ *La commune ou ses groupements*

En application de l'article [L. 2251-2](#) du même code, les communes peuvent intervenir pour « favoriser le développement économique ». En particulier, l'article [L. 1511-3](#) prévoit que les communes, la métropole de Lyon et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre définissent les aides et décident de leur octroi « en matière d'investissement immobilier des entreprises et de location de terrains ou d'immeubles ». Ces aides peuvent prendre la forme de subventions. La gestion de ces aides peut être déléguée au département par convention.

En outre, lorsque la région ou les métropoles interviennent en application de l'article [L. 1511-7](#), les communes ou leurs groupements peuvent participer au financement de ces interventions.

Enfin, comme les départements, les communes peuvent attribuer des subventions relatives à l'exploitation de salles de cinéma (articles [L. 2251-4](#) et [L3232-4](#)). Depuis la loi [n° 2022-217](#) du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (art. 148), des subventions peuvent, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, également être attribuées par ces mêmes collectivités, à des entreprises d'exploitation de salles de spectacles cinématographique pour la création d'un nouvel établissement.

3.3. Etablissements publics

Les établissements publics obéissant au principe de spécialité, ils ne peuvent octroyer de subventions que si cet octroi s'inscrit dans le cadre de leurs missions définies par leurs statuts. Ils peuvent également y être autorisés par la loi.

Divers organismes sont habilités à soutenir les entreprises à travers l'attribution de subventions, notamment la Banque publique d'investissement (loi [n° 2012-1559](#) du 31 décembre 2012).

4. Le respect des libertés économiques

4.1. Les règles de droit interne

L'attribution de subventions est conditionnée, comme toutes les interventions économiques des personnes publiques, au respect de la liberté du commerce et de l'industrie, ainsi que du principe d'égalité. A ce titre, le Conseil d'Etat a jugé qu'une délibération d'un conseil général qui se borne à prévoir le versement d'une subvention destinée à un ou plusieurs organismes gérant des cartes permettant aux étudiants résidant dans le département de bénéficier de prestations d'assurances et de services à un tarif préférentiel, sans désigner l'organisme attributaire ni préciser les conditions auxquelles est subordonné le versement de ladite subvention, ne méconnaît pas la liberté du commerce et de l'industrie et ne confère pas, en elle-même, à l'un des organismes proposant ce type de service un avantage contraire au principe d'égalité (CE, 16 janvier 2006, *Département des Landes*, [n° 258320](#)). De même, le juge vérifie que les

conditions d'attribution des aides (qui établissent la différence de traitement entre les bénéficiaires et non-bénéficiaires) reposent sur des critères objectifs en lien avec l'objet du dispositif mis en place (CE, 17 juin 2021, [n° 440330](#), cons. 26).

Lorsque les aides accordées par les collectivités territoriales doivent avoir pour objet la création ou l'extension d'activités économiques, il en résulte, comme le juge le Conseil d'État, qu'une subvention versée à une association dont l'objet est la promotion des opérations de parrainage en faveur d'une société, ainsi que de l'équipe engagée par cette société dans un rallye automobile, ne peut entrer dans le champ des aides qui ont pour objet la création ou l'extension d'activités économiques, et est donc illégale (CE, 26 juin 1996, *Département de l'Yonne*, [n° 161283](#)).

4.2. Application du régime des aides d'État aux subventions

4.2.1. Conditions d'application du régime

Les subventions aux entreprises sont susceptibles de relever du régime des aides d'État de l'article [107](#) du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après TFUE), et, sous réserve des exceptions exposées ci-dessous, d'être incompatibles avec le marché intérieur. **Cinq éléments cumulatifs** (des précisions utiles sur l'analyse des différents critères de qualification d'une aide d'État au sens de l'article 107, §1 TFUE figurent dans la communication 2016/C 262/1 de la Commission publiée au JOUE du 19 juillet 2016) doivent être réunis pour qu'une subvention soit qualifiée d'aide d'État :

- L'existence d'une entreprise (au sens du droit de l'Union, toute entité exerçant une activité économique, indépendamment de son statut juridique et de son mode de financement, est une entreprise ; une activité économique consiste à offrir des biens ou des services sur un marché donné : cf. fiche « L'exercice d'une activité économique par les personnes publiques ») ;

Dans l'arrêt du Tribunal *Brussels South Charleroi Airport (BSCA) contre Commission européenne*, 25 janvier 2018, [T-818/14](#), était en cause une subvention versée à un aéroport belge pour financer un système permettant aux avions l'approche de la piste d'atterrissage par mauvaise visibilité. Le Tribunal considère que, même si ce système était obligatoire et même s'il n'est pas contestable qu'il contribue, comme d'autres systèmes, à la sécurité des atterrissages, il ne contribue ni au contrôle et à la police de l'espace aérien, comme l'ont admis à l'audience la requérante et l'intervenante à son soutien, ni à aucune autre prérogative de puissance publique susceptible d'être exercée dans un aéroport. Il contribue ainsi à la délivrance des prestations qu'un aéroport civil offre, dans un contexte concurrentiel, aux compagnies aériennes dans le cadre de son activité générale qui est une activité de nature économique.

- L'imputabilité de la mesure aux collectivités publiques et son financement au moyen de ressources publiques : bien que ces conditions semblent alternatives à la lecture de l'article 107§1 du TFUE (« aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État »), l'arrêt *France contre Commission* du 16 mai 2002 [C-482/99](#) a établi que ces deux conditions sont cumulatives, mettant fin aux hésitations jurisprudentielles.
- *L'octroi d'un avantage directement ou indirectement au moyen de ressources d'État* : l'entreprise doit bénéficier d'un avantage économique certain, qu'elle n'aurait pas obtenu dans des conditions de marché ;

- La sélectivité de la mesure qui doit favoriser certaines entreprises ou certaines productions : en matière fiscale, la sélectivité est établie dès lors que la mesure en cause déroge au régime fiscal commun ou normal, « introduisant ainsi, par ses effets concrets, un traitement différencié entre opérateurs » alors que ceux-ci se trouvent, au regard de l'objectif poursuivi par le régime fiscal, dans une situation factuelle et juridique comparable (arrêt de Grande Chambre de la Cour de justice du 21 décembre 2016, « Commission européenne c/ World Duty Free Group » ([C-20/15P et C-21/15P](#), point 67). Dans plusieurs arrêts de 2018 (par ex., Tribunal, 15 novembre 2018, Banco Santander et Santusa/Commission, T-399/11 RENV, points n°83 et 84) le Tribunal juge, suivant la jurisprudence précitée, que la mesure litigieuse, qui accorde un avantage dont l'octroi est conditionné par la réalisation d'une opération économique, peut être sélective y compris lorsque, eu égard aux caractéristiques de l'opération en cause, toute entreprise peut librement faire le choix de réaliser cette opération, et non sur la distinction entre des entreprises au regard de leurs caractéristiques propres;
- Les effets potentiels de la mesure sur la concurrence et les échanges au sein de l'Union : la subvention doit être susceptible de renforcer la position concurrentielle du bénéficiaire par rapport à celle d'autres entreprises concurrentes dans les échanges entre États membres ;

A titre d'exemple, dans l'arrêt *Cellnex Telecom contre Commission* du 26 avril 2018, [C-91/17 P et C-92/17 P](#), la Cour de justice confirme que l'allocation de fonds par les autorités locales en faveur du déploiement de la TNT dans des zones éloignées et moins urbanisées de Castille-La Manche remplit les conditions de qualification d'une aide d'État (en l'occurrence incompatible).

Dans la pratique, dès lors que les trois premiers critères sont remplis, la Commission européenne présume qu'il y a une distorsion de la concurrence et un impact sur les échanges entre États membres. Conformément à l'article 108§3 du TFUE, sauf exceptions, tout projet de subvention entrant dans la catégorie des aides d'État doit faire l'objet d'une notification préalable à la Commission afin que celle-ci autorise sa mise en œuvre. Toute aide nouvelle accordée sans autorisation de la Commission européenne est illégale. La Cour de justice a jugé qu'une prolongation de la durée de validité d'une aide d'État existante – y compris lorsque cette prolongation est la conséquence d'une ordonnance du juge des référés - doit être considérée comme la modification de cette aide et donc comme une aide nouvelle (CJUE DEI et Commission contre Alouminion tis Ellados , 26 octobre 2016, C-590/14 P, point 59).

L'absence d'assujettissement à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) des cantines scolaires et des piscines municipales est conforme au droit européen dès lors qu'elle n'entraîne pas de distorsion de concurrence, notamment lorsque la distorsion de concurrence entre des acteurs économiques assujettis et non-assujettis à la TVA est compensée par le versement d'une subvention. Ainsi, à propos, des tarifs de la restauration scolaire, qui ne peuvent être supérieurs au coût par usager résultant des charges supportées au titre du service de restauration, après déduction des subventions de toute nature bénéficiant à ce service (art. R. 531-53 du code de l'éducation), le Conseil d'Etat juge que la satisfaction des besoins de restauration des enfants des écoles ne peut être assurée de manière profitable par un opérateur privé, dans des conditions de prix comparables à celles imposées aux cantines scolaires par ces dispositions, qu'à la condition que les recettes issues de l'exploitation soient complétées par une subvention publique (cf. CE, 28 mai 2021, n° 441739).

Le Conseil d'Etat a jugé qu'un litige portant sur le versement de subventions constituant des aides d'État mises à exécution illégalement (non notifiées) mais ayant été postérieurement déclarées compatibles par la Commission, doit être tranché sur le terrain contractuel, sauf en ce qui concerne les intérêts dus au

titre de la période précédant la décision de la Commission déclarant les aides compatibles (CE, 25 juin 2020, *Département de Seine-Saint-Denis*, n° 418446).

→ **Pour approfondir**

[Aides d'état ~ Europe en France, le portail des Fonds européens](#)

[Vade-mecum des aides d'État – édition 2019](#)

4.2.2. Exemptions à l'obligation de notification

Aides de minimis

Les entreprises peuvent bénéficier de subventions pour un montant maximal de 200 000 € sur une période de trois exercices fiscaux ([règlement 1407/2013](#)). En outre, d'autres plafonds sont fixés pour certains secteurs économiques spécifiques tels que la production agricole, la pêche et l'aquaculture (règlements [1408/2013](#) et [717/2014](#)).).

Un autre montant maximal de 500 000 € est prévu sur une période de trois exercices fiscaux pour les entreprises fournissant des services d'intérêt économique général ([règlement 360/2012](#)). L'article 5 du règlement 1407/2013 prévoit les règles de cumul entre les différentes aides *de minimis*.

Ces aides, qui ne sont pas des aides d'État au sens de l'article 107 §1 du TFUE, n'ont pas à être notifiées à la Commission.

Régimes d'exemption par catégorie

En vertu du règlement général d'exemption par catégorie (règlement UE [651/2014](#)), sont exemptées de notification à la Commission européenne certaines aides, présumées compatibles avec le marché intérieur, car elles respectent tous les critères fixés par le règlement : elles servent un objectif d'intérêt général, ont un effet incitatif évident, sont appropriées et proportionnées, sont octroyées en toute transparence et soumises à un mécanisme de contrôle ainsi qu'à une évaluation régulière et n'altèrent pas les échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun. Ce règlement liste les catégories d'aides auxquelles il s'applique (par exemple, aides à finalité régionale, aides à l'investissement et à l'emploi en faveur des PME, aides pour la protection de l'environnement...) ainsi que les seuils au-delà desquels ces aides doivent faire l'objet d'une notification à la Commission.

4.2.3. Dérogations facultatives au principe d'incompatibilité avec le marché intérieur

L'article [107 §2 et 3](#) du TFUE prévoit des dérogations facultatives au principe d'incompatibilité avec le marché intérieur des aides d'État posé par l'article [107 §1](#) du TFUE.

Le paragraphe 2 admet sous certaines conditions la compatibilité de certaines aides particulières, comme « *a) les aides à caractère social octroyées aux consommateurs individuels, à condition qu'elles soient accordées sans discrimination liée à l'origine des produits...* ».

Le paragraphe 3 prévoit quant à lui que peuvent être compatibles à condition de satisfaire certaines exigences :

« *a) les aides destinées à favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi, ainsi que celui des régions visées à l'article 349, compte tenu de leur situation structurelle, économique et sociale,*

b) les aides destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun ou à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre,

c) les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun,

d) les aides destinées à promouvoir la culture et la conservation du patrimoine, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges et de la concurrence dans l'Union dans une mesure contraire à l'intérêt commun,

e) les autres catégories d'aides déterminées par décision du Conseil sur proposition de la Commission »

Sur la base de ces dispositions, la Commission a adopté un certain nombre de textes (décisions, communications, lignes directrices, encadrements) dans lesquels elle précise, pour chaque catégorie d'aides, les critères qu'elle applique pour apprécier leur compatibilité avec le marché intérieur.

Comme indiqué au point **3.2.1.**, ces aides, susceptibles d'être compatibles avec le marché intérieur, doivent néanmoins faire l'objet d'une notification préalable à la Commission européenne.

En vue de renforcer la sécurité juridique et la transparence de ces dispositifs, la [circulaire du Premier ministre du 5 février 2019 relative à l'application des règles européennes de concurrence relatives aux aides publiques aux activités économiques](#) rappelle les grands principes de la réglementation européenne des aides d'Etat et donne des recommandations pratiques aux administrations centrales et territoriales pour sa mise en œuvre.

5. Procédure d'octroi et de récupération

5.1. Octroi

L'État ou l'organisme accordant la subvention décide l'objet, le montant, les modalités d'octroi et les éventuels cas de récupération des subventions dans le respect des lois et règlements, s'il en existe qui s'appliquent, et des règles générales qu'il a lui-même, le cas échéant, préalablement fixées. Celui-ci peut notamment fixer des conditions à leur octroi en fonction des objectifs qu'il entend poursuivre.

Une décision qui a pour objet l'attribution d'une subvention constitue un acte unilatéral qui crée des droits au profit de son bénéficiaire (CE, 29 mai 2019, *Société Royal Cinema*, n° [428040](#)), même en présence d'une convention conclue entre la personne publique et le bénéficiaire. Toutefois, de tels droits ne sont ainsi créés que dans la mesure où le bénéficiaire de la subvention respecte les conditions mises à son octroi, que ces conditions découlent des normes qui la régissent, qu'elles aient été fixées par la personne publique dans sa décision d'octroi, qu'elles aient fait l'objet d'une convention signée avec le bénéficiaire, ou encore qu'elles découlent implicitement mais nécessairement de l'objet même de la subvention (CE, 5 juill. 2010, *CCI de l'Indre*, n° [308615](#)). Il a par ailleurs été jugé que les conditions mises à l'octroi d'une subvention sont fixées par la personne publique au plus tard à la date à laquelle cette subvention est octroyée (cf. CE, 27 mai 2021, n° [433660](#)).

L'octroi d'une subvention est subordonné à trois conditions : elle doit être justifiée par un intérêt public, répondre aux besoins de la population et respecter le principe de neutralité, ce qui exclut par exemple l'attribution de subventions pour des motifs politiques ou pour apporter un soutien à l'une des parties

dans un conflit collectif du travail (cf. CE, 4 avril 2005, *Commune d'Argentan*, [n° 264596](#) ; 16 février 2011, *Département de la Seine-Saint-Denis*, [n° 334779](#)).

Il est possible d'octroyer une subvention à une association qui, sans constituer une association culturelle, a des activités culturelles, pour la réalisation d'une activité qui ne présente pas un caractère culturel et n'est pas destinée au culte, et à la condition que cette activité présente un intérêt public local (CE, 4 mai 2012, *Fédération de la libre pensée et d'action sociale du Rhône*, [n° 336462](#)).

De la même manière, une commune peut accorder une subvention à une association qui mène des actions à caractère politique, dès lors que cette aide est destinée à des activités d'intérêt public local (CE, 8 juillet 2020, [n° 425926](#)).

Depuis le 2 janvier 2022, les associations et fondations bénéficiant d'une subvention publique ou d'un agrément de l'Etat doivent signer un contrat d'engagement républicain (art. 10-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration modifié par l'article 12 de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République ; décret n° 2021-1947 du 31 décembre 2021 [le nouveau Cerfa](#)). Ce contrat comporte sept engagements, notamment de respecter les lois de la République et de la liberté de conscience ainsi que de s'abstenir de toute action portant atteinte à l'ordre public, et précise les conditions dans lesquelles la subvention peut être retirée en cas de méconnaissance de ces engagements. Le juge administratif s'assure du respect des engagements du contrat d'engagement républicain par le bénéficiaire d'une subvention (ex : juge des référés du Conseil d'Etat, 10 mars 2022, *Commune de Chalon-sur-Saône*, n° 462140).

Par sa décision n° 2021-823 DC du 13 août 2021, après avoir écarté le grief tiré de la méconnaissance de la liberté d'association sous la réserve que le retrait de la subvention ne peut porter sur des sommes versées au titre d'une période antérieure au manquement au contrat d'engagement, le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions conformes à la Constitution (Cons. const. décision [n° 2021-823](#) DC du 13 août 2021, *Loi confortant le respect des principes de la République*, cons. 16 à 27).

En ce qui concerne le respect de la procédure de versement de la subvention, le Conseil d'Etat a jugé que lorsque, après avoir pris une décision attribuant une subvention à une association, l'administration constate que sa décision est entachée d'une irrégularité de forme ou de procédure, elle dispose de la faculté de régulariser le versement de cette subvention par une nouvelle décision attribuant la subvention (Section, 1^{er} juillet 2016, *Commune d'Emerainville*, n° [363047](#), Rec.).

Les procédures de sélection des bénéficiaires de la subvention peuvent varier en fonction du régime de subvention et des modalités afférentes. Les demandes peuvent être, dans certains cas, instruites par des comités administratifs ou ouverts à des professionnels. Lorsque le demandeur est une association, la demande est présentée selon un formulaire unique dont les caractéristiques sont précisées par décret (article 10 de la loi « DCRA » [n° 2000-321](#) du 12 avril 2000 ; décret [n° 2016-1971](#) du 28 décembre 2016 précisant les caractéristiques du formulaire unique de demande de subvention des associations).

Lorsque le montant dépasse un seuil fixé par décret (23 000 euros en vertu du décret [n° 2001-495](#) du 6 juin 2001), l'organisme qui attribue la subvention doit conclure une convention avec l'organisme de droit privé qui en bénéficie, définissant l'objet, le montant, les modalités de versement et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée (art. 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000). Cette obligation ne s'impose pas aux subventions relatives au logement social (livre III du code de la construction et de l'habitation).

En outre, depuis l'intervention de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique (article [18](#)), l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 exige également que l'autorité administrative ou l'organisme chargé de la gestion d'un service public industriel et commercial qui attribue une subvention dépassant ce seuil rende 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, dans des conditions fixées par voie réglementaire (v. décret [n° 2017-779 du 5 mai 2017](#) relatif à l'accès sous forme électronique aux données essentielles des conventions de subvention).

Lorsque la subvention dépassant ce même montant est octroyée à une société commerciale, la convention peut prévoir une clause relative au versement de dividendes, au sens de l'article [L. 232-12](#) du code de commerce, ou au versement de rémunérations ou avantages de toute nature accordés aux mandataires sociaux pendant toute la durée de la convention et jusqu'à trois ans après la fin de la convention (art. [10](#) de la loi précitée du 12 avril 2000).

Depuis la Loi de Programmation des Finances Publiques (LPFP) de 2012 (art. 17), les investissements civils financés par l'État et ses établissements publics doivent faire l'objet d'une évaluation socio-économique préalable, soumise à une contre-expertise indépendante pilotée par le Commissariat Général à l'Investissement au-delà d'un certain seuil. La loi [n° 2018-32](#) du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 se fixe pour objectif d'améliorer cette évaluation *via* la définition d'une méthodologie harmonisée et une réforme du processus d'instruction et de décision des projets d'investissements, impliquant un comité interministériel de sélection des investissements placé sous l'autorité du Premier ministre (cf. II. E. du rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques 2018-2022).

5.2. Récupération

L'attribution d'une subvention par une personne publique crée des droits au profit de son bénéficiaire (CE Sect., 30 mars 1979, *Secrétaire d'Etat aux universités et université de Bordeaux II*, [n° 09369](#)), alors même que l'administration avait l'obligation de refuser cet avantage (CE Sect., 6 novembre 2002, [n° 223041](#)). Elle peut donc être retirée pour illégalité dans le délai de quatre mois suivant son octroi.

Toutefois, aux termes de l'article L. 242-2 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA) : *« Par dérogation à l'article L. 242-1, l'administration peut, sans condition de délai : / 1° Abroger une décision créatrice de droits dont le maintien est subordonné à une condition qui n'est plus remplie ; / 2° Retirer une décision attribuant une subvention lorsque les conditions mises à son octroi n'ont pas été respectées »*. Avant l'entrée en vigueur de ces dispositions du CRPA, le Conseil d'Etat jugeait déjà que le caractère créateur de droits de l'attribution d'un avantage financier tel qu'une subvention ne faisait pas obstacle, soit à ce que la décision d'attribution soit abrogée si les conditions auxquelles est subordonnée cette attribution ne sont plus remplies, soit à ce que l'autorité chargée de son exécution, constatant que ces conditions ne sont plus remplies, mette fin à cette exécution en ne versant pas le solde de la subvention, sans qu'il soit nécessaire, dans ce dernier cas, d'abroger expressément la décision d'attribution de la subvention (CE, 7 août 2008, *Crédit coopératif*, [n° 285979](#)). En outre, il a été jugé que de tels droits ne sont ainsi créés que dans la mesure où le bénéficiaire de la subvention respecte les conditions mises à son octroi, que ces conditions découlent des normes qui la régissent, qu'elles aient été fixées par la personne publique dans sa décision d'octroi, qu'elles aient fait l'objet d'une convention signée avec le bénéficiaire, ou encore qu'elles découlent implicitement mais nécessairement de l'objet même de la subvention (CE, 5 juillet 2010, *CCI de l'Indre*, [n° 308615](#)).

La jurisprudence admet ainsi largement la récupération des subventions lorsque les conditions initiales ont été définies précisément et n'ont pas été respectées (CE, 8 juillet 1988, *Premier ministre c/ Société Angérienne des Bois Déroulés et Contreplaqués S.A.B.D.E.C.*, n° 69220 ; CE, 26 novembre 1993, *Ministre de l'industrie et de l'aménagement du territoire c/ Société industrielle française du tout terrain*, n° 103579), y compris lorsque cet irrespect est partiel. Ainsi, lorsqu'une partie seulement des factures produites par une société civile immobilière (SCI) bénéficiaire d'une subvention de l'Agence nationale pour l'habitat (ANAH) pour justifier de la réalisation des travaux et de leur conformité avec les caractéristiques du projet au vu duquel la subvention avait été octroyée peuvent, eu égard à leur nombre, leur nature et leur importance, priver l'ANAH de la possibilité de vérifier le coût des travaux et leur conformité aux caractéristiques du projet faisant l'objet de la subvention, cela justifie le retrait de la subvention dans sa totalité (CE 25 mai 2018, *SCI Marphi*, n° 412502). L'administration qui entend retirer une subvention doit respecter une procédure contradictoire (art. L. 122-1 du CRPA ; CE 4 oct. 2021, *Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse*, n° 438695).

Dans le cas où la subvention n'a pas encore été versée par la personne publique, la jurisprudence considère également que le non-respect par le bénéficiaire des conditions mises à son octroi autorise la personne publique à refuser son versement. Dans cette hypothèse, il est jugé qu'une telle décision, qui est motivée par le constat du non-respect d'une des conditions à l'octroi de la subvention, se borne à « exécuter cette décision d'octroi en tirant les conséquences du non-respect des conditions posées par cette dernière et n'en contitu[e] donc pas le retrait » (CE, 9 déc. 2021, *FranceAgriMer*, n° 433968).

Lorsque la convention comporte une clause relative au versement de dividendes ou de rémunérations et que celle-ci n'a pas été respectée, un titre exécutoire peut être émis pour obtenir le remboursement de tout ou partie de la subvention. Il en va de même lorsqu'un texte prévoyait des pièces justificatives de l'utilisation de la subvention et que celles-ci n'ont pas été produites (CE, 23 mars 1990, *Société Multitransports A. Jamon*, n°s 67122, 77501 et 77502). Le montant du remboursement ne peut excéder le montant total de ces versements, effectués depuis le début de la convention (art. 10 de la loi précitée du 12 avril 2000).

Par ailleurs, une subvention entrant dans la catégorie des aides d'État, accordée de manière illégale (c'est-à-dire sans avoir été notifiée à la Commission ou octroyée avant que la Commission ait statué sur sa compatibilité) et déclarée incompatible par la Commission, doit être récupérée afin de rétablir la situation économique existant préalablement au versement de l'aide. La récupération de l'aide par l'Etat ne peut pas engager sa responsabilité (CE, 7 juin 2017, *Société Le Muselet Valentin*, n° 386627). Dans le cas d'une subvention illégale mais déclarée compatible par la Commission, le bénéficiaire de l'aide est tenu de payer des intérêts au titre de la période d'illégalité (Voir par exemple, Tribunal, *Freistaat Sachsen*, 24 mars 2011, T-443/08 et T-455/08, point 229 et CE, 15 avril 2016, *Association vent de colère !*, n°393721, considérant n° 5).

Un avis du Conseil d'Etat (CE, 29 mai 2019, *Société Royal Cinema*, n° 428040, 428040, A.) précise que, s'agissant des contentieux relatifs aux subventions, ne s'applique pas le recours dit « Tarn-et-Garonne » (CE, Ass., 4 avr. 2014, n° 358994, Rec.) qui permet à tout tiers à un contrat administratif susceptible d'être lésé dans ses intérêts, par sa passation ou ses clauses, de former devant le juge du contrat un recours de pleine juridiction contestant la validité du contrat ou de certaines de ses clauses. Ces litiges ne peuvent être portés que devant le juge de l'excès de pouvoir, par le bénéficiaire de la subvention ou par des tiers qui disposent d'un intérêt leur donnant qualité à agir.

6. Contrôles

6.1. Contrôles propres à l'octroi des subventions (article [10](#) de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000)

Lorsque la subvention est affectée à une dépense déterminée, l'organisme de droit privé bénéficiaire doit produire un compte rendu financier qui atteste de la conformité des dépenses effectuées à l'objet de la subvention. Le compte rendu financier est déposé auprès de l'autorité qui a versé la subvention dans les six mois suivant la fin de l'exercice pour lequel elle a été attribuée.

Le budget et les comptes de tout organisme de droit privé ayant reçu une subvention, la convention (pour les subventions dépassant 23 000 euros) et le compte rendu financier de la subvention (pour celles faisant l'objet d'une affectation déterminée) doivent être communiqués à toute personne qui en fait la demande par l'organisme qui a attribué la subvention ou par les autorités administratives qui détiennent ces documents, dans les conditions prévues par le code des relations entre le public et l'administration relatives à l'accès aux documents administratifs.

Les organismes de droit privé ayant reçu annuellement de l'ensemble des autorités administratives ou des organismes chargés de la gestion d'un service public industriel et commercial une subvention supérieure à un montant fixé par décret (153 000 euros en vertu de l'article 2 du décret [n° 2001-495](#) précité) doivent déposer à la préfecture du département où se trouve leur siège social leur budget, leurs comptes, les conventions prévues au présent article et, le cas échéant, les comptes rendus financiers des subventions reçues pour y être consultés.

6.2. Autres contrôles de droit commun

S'agissant des subventions de l'État, les organismes bénéficiaires peuvent être contrôlés par l'inspection générale des finances (IGF) (art. [31](#) de l'ordonnance n° 58-896 du 23 septembre 1958 relative à des dispositions générales d'ordre financier ; article [43](#) de la loi n° 96-314 du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier dite DDOEF), le Contrôle général économique et financier (CGEfi) (art. [2](#) du décret n° 55-733 du 26 mai 1955), et sont justiciables de la Cour des comptes (art. [31](#) préc. ; articles [L. 111-6](#), [L. 111-7](#), [L. 111-8](#) et [L. 133-3](#) du code des juridictions financières).

S'agissant des subventions accordées par les collectivités locales, l'article [L. 1611-4](#) du CGCT permet de soumettre le bénéficiaire au contrôle des délégués de la collectivité. L'organisme est aussi soumis au contrôle des chambres régionales des comptes. Les dispositions de l'article [31](#) de l'ordonnance n° 58-896 préc., qui prévoient le contrôle de l'IGF, trouvent également à s'appliquer.

En outre, aux termes de l'article [L. 211-8](#) du code des juridictions financières, la chambre régionale des comptes assure la vérification des comptes des « établissements, sociétés, groupements et organismes, quel que soit leur statut juridique, auxquels les collectivités territoriales [ou] leurs établissements publics (...) apportent un concours financier supérieur à 1500 euros ».

6.3. Contrôles spécifiques

En ce qui concerne les subventions accordées au titre des fonds européens structurels et d'investissement (FESI) comme le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE) ou le Fonds de cohésion, il existe des règles spécifiques et complexes de contrôle des bénéficiaires.

Pour les dépenses des programmes cofinancés par les FESI pour la période 2007-2013 (art. 62 du règlement [\(CE\) 1083/2006](#) du 11 juillet 2006), a été ainsi instaurée une nouvelle autorité, l'autorité d'audit, incarnée en France par la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC). Elle est le garant de la bonne mise en œuvre des FESI et dispose pour ce faire de pouvoirs élargis en matière de contrôle (elle effectue environ 500 contrôles d'opérations par an par l'intermédiaire de contrôleurs en région agissant sous sa responsabilité). Elle réalise en outre des audits pour s'assurer du bon fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle des programmes opérationnels (6 ou 7 missions par an). Elle transmet à la Commission européenne un rapport annuel de contrôle et un avis sur les résultats des contrôles et des audits réalisés « au cours de la précédente période de 12 mois prenant fin au 30 juin de l'année concernée ».

Pour la période de programmation 2014-2021, la CICC doit en outre donner, aux termes du règlement [\(CE\) 1303/2013](#) du 17 décembre 2013, un avis préalable à la désignation des autorités de gestion et de certification des programmes opérationnels. Elle est également chargée, chaque année, de donner un avis sur les comptes annuels produits par les autorités de gestion et de certification.