

INTERVENTIONS ÉCONOMIQUES

Les subventions aux associations

Les points clef à retenir dans le cadre du versement d'une subvention à une association

- toute subvention est facultative et doit faire l'objet d'une demande préalable de financement par le bénéficiaire
- l'initiative et la définition du projet ou de l'activité subventionné(e) sont toujours portés par l'organisme bénéficiaire
- le projet est d'intérêt général ou doit répondre à un intérêt public local
- si l'action subventionnée correspond en réalité à un besoin de la collectivité, il convient de mettre en œuvre une procédure de commande publique et non de passer par un subventionnement
- toute subvention supérieure à 23 000€ fait l'objet d'une convention et de mesures de transparence prévue par la loi 3DS
- pour tout montant de subvention(s) supérieur à 200 000€ sur les trois derniers exercices fiscaux pour un même bénéficiaire, il convient de vérifier la compatibilité de l'aide avec le droit européen relatif aux aides d'État
- la restitution de la subvention peut être exigée lorsque l'association bénéficiaire n'a pas respecté les conditions pour en disposer

1) Définition et formes des subventions

L'article [9-1 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000](#) modifiée par la [loi n°2014-856 du 31 juillet 2014](#) dispose que « *Constituent des subventions, au sens de la présente loi, les contributions facultatives de toute nature, valorisées dans l'acte d'attribution, décidées par les autorités administratives et les organismes chargés de la gestion d'un service public industriel et commercial, justifiées par un intérêt général et destinées à la réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire. Ces actions, projets ou activités sont initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires. Ces contributions ne peuvent constituer la rémunération de prestations individualisées répondant aux besoins des autorités ou organismes qui les accordent* ».

Une subvention est donc une contribution, versée à la demande d'un organisme de droit privé menant un projet d'intérêt général intéressant une collectivité publique ou une personne gérant un service public. Cette dernière ne doit pas être à l'initiative et ne doit pas déterminer les modes de réalisation du projet.

L'attribution de la subvention est réalisée discrétionnairement par l'autorité attributaire et ne constitue pas un droit pour les organismes bénéficiaires ([CE, 25 septembre 1995, n°155970](#)).

Une subvention peut être versée en numéraire (somme d'argent) ou en nature¹ (mise à disposition d'un équipement, d'un local, de personnels, de matériels ; prestations ou avantages tels que les travaux d'entretien exécutés par les personnels communaux, travaux sur des locaux associatifs ([CE, 10 avril 1970, n°75141](#)) ; mise à disposition de moyens techniques (documentation, secrétariat, etc.) à titre gratuit ou moyennant des tarifs très modérés ([Rép Min n °14705 : JO AN, 10 août 1998, p. 4486](#)).

Ces informations doivent être portées sur une annexe au budget.

Les subventions peuvent être accordées pour financer un projet ou une action (subvention de projet) que la collectivité considère d'intérêt public local (subvention de projet) ou, plus simplement pour financer globalement l'activité de l'organisme subventionné, ou encore pour financer un investissement (subvention d'investissement).

2) La compétence en matière d'attribution de subventions

L'octroi de subventions en numéraire peut être effectué par toute collectivité publique dès lors que l'association, ou le projet qu'elle porte, rentre dans le champ de la compétence de la collectivité et est justifiée par un intérêt public local.

S'agissant de l'octroi de subventions en numéraire et au sein des collectivités territoriales, l'assemblée délibérante dispose d'une compétence de principe pour octroyer une subvention (articles [L. 2121-29](#), [L. 3211-1](#) et [L. 4221-1](#) du CGCT).

Toutefois, lorsque les crédits sont inscrits au budget et qu'ils n'ont pas fait l'objet d'une individualisation en application des dispositions de l'article [L. 2311-7 du CGCT](#) (également applicables aux départements par renvoi de l'article [L. 3312-7](#) du CGCT, et aux régions par applications de l'article [L. 4311-2 du CGCT](#)), les conseils départementaux et les conseils régionaux peuvent déléguer le pouvoir d'octroyer une subvention à la commission permanente (articles [L. 3211-2](#) et [L. 4221-5 du CGCT](#)).

Par ailleurs, les présidents d'EPCI peuvent se voir confier le pouvoir d'accorder des subventions en numéraire (art. [L. 5211-10](#) du CGCT) dès lors que l'assemblée n'a pas individualisé au budget les crédits ou établi en état annexe du budget une liste des bénéficiaires (art. [L. 2311-7](#) du CGCT). En effet, le président d'un EPCI peut recevoir délégation de compétence dans tous domaines autres que ceux mentionnés à l'article [L. 5211-10](#) du CGCT. Parmi les domaines mentionnés à l'article précité figure notamment le vote du budget. En conséquence, il faut que les crédits nécessaires aient été inscrits globalement au budget mais que ces derniers n'aient pas été individualisés ni qu'une liste de bénéficiaires ait été établie et annexée au budget.

Pour les subventions en nature :

- Pour la mise à disposition de biens : le maire décide de l'utilisation des locaux de la collectivité (relevant de son domaine public comme de son domaine privé : [CE, 7 mars 2019, n°417629](#)), mis à disposition d'associations. En revanche, le conseil municipal devra intervenir pour fixer le montant de la redevance due pour l'utilisation ou la gratuité le cas échéant (art. [L. 2144-3 du CGCT](#)). En dehors de ces locaux, et pour toutes les collectivités territoriales, dont les exécutifs peuvent se voir déléguer la compétence de « louage des choses », seule l'assemblée délibérante est compétente pour accorder la gratuité de l'occupation du domaine public pour les « associations à but non lucratif qui concourent à la satisfaction d'un intérêt général » (art. [L. 2125-1](#) du CG3P) et plus généralement pour les mises à disposition, à titre gratuit, de biens ([Rép Min. n° 25486 : JO Sénat 10 février 2022, p. 756](#)). Par ailleurs, le président d'un EPCI ne peut pas se voir déléguer la compétence pour fixer le montant des redevances ou des tarifs pour l'utilisation des biens ([article L. 5211-10](#) du CGCT). Ces mises à disposition à titre gracieux ou en contrepartie d'une redevance symbolique au profit d'associations doit s'inscrire dans le champ de compétence de la personne publique, être justifiée par un intérêt public local ([CAA Marseille, 6 décembre 2004, Commune de Nice](#)) et être octroyée dans le respect du principe d'égalité.

¹ À noter qu'une subvention en nature n'étant pas dépourvue de valeur monétaire, elle peut utilement faire l'objet d'une valorisation dans les comptes des autorités publiques (annexe au budget relative aux subventions) et de l'association. Cette valorisation devra apparaître dans l'acte d'attribution.

- Pour la mise à disposition de personnels : La mise à disposition est une compétence du pouvoir exécutif qui détient le pouvoir de nomination (article 1 du décret [n°2008-580 du 18 juin 2008](#)). Toutefois, ce dernier doit, en application de l'article [L. 512-12 du CGFP](#) en informer préalablement l'assemblée délibérante. Cette mise à disposition peut, dans certains cas et sous certaines conditions, s'effectuer de manière gratuite et constitue ainsi une subvention ([article 209 de la loi n°2022-217 du 21 février 2022](#)).

3) Les conditions et modalités de l'attribution d'une subvention

- La condition essentielle de l'intérêt général ou public local du projet

L'autorité publique qui attribue la subvention doit poursuivre un but d'intérêt général ou local. Le projet doit relever de sa compétence et entrer dans le champ d'une politique publique d'intérêt général. L'autorité publique ne doit pas tirer une contrepartie directe de l'attribution de la subvention.

S'agissant des collectivités territoriales, les subventions satisfont à un intérêt local lorsque la collectivité entretient un lien particulier avec le territoire d'intervention de l'association qui reçoit la subvention ([CE, 11 juin 1997, n°170069](#)). La seule circonstance tirée de ce que le bénéficiaire d'une subvention n'exerce pas dans un cadre géographique déterminé ne suffit pas à démontrer l'absence d'intérêt public local, et inversement.

L'intérêt public local est notamment qualifié si le projet se fait au bénéfice direct des administrés, si l'activité/projet n'est pas motivé(e) par la satisfaction d'un intérêt privé et s'il respecte le principe de neutralité².

- La possibilité de conditionner l'aide

Par ailleurs, l'octroi d'une subvention peut être conditionné par la personne publique. Ces conditions ne peuvent définir trop précisément les modalités d'action et de réalisation du projet de l'association au risque de faire l'objet d'une requalification en contrat de la commande publique (voir partie 6) et doivent être fixées par la personne publique au plus tard à la date à laquelle cette subvention est octroyée, que cet octroi prenne la forme d'une décision unilatérale ou d'un contrat (convention) ([CE, 27 mai 2021, n° 433660](#)).

- Les modalités d'inscription budgétaire

En application des articles L. 2311-7, L. 3312-7 et L. 4311-2 du CGCT, les collectivités peuvent décider d'attribuer la subvention par une décision distincte du vote du budget. Dans le cadre de cette procédure, obligatoire pour les subventions donnant lieu à convention (voir infra), l'organe délibérant devra inscrire globalement les crédits au titre des subventions au budget et prendre une délibération distincte (ou une décision de l' élu ayant reçu délégation pour les EPCI) pour attribuer la subvention.

Les collectivités peuvent aussi choisir d'individualiser les crédits au budget, dès lors que l'instruction des demandes de subvention est préalable au vote et ne concerne pas les subventions donnant lieu à convention (voir infra). Les crédits sont ainsi individualisés au budget par bénéficiaire dont la liste figure dans un état annexé où figure également le montant et l'objet de la subvention.

Cette individualisation vaut décision d'attribution et est créatrice de droits pour le bénéficiaire.

- L'obligation de conventionnement

[L'article 10 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000](#) dispose que lorsque la subvention dépasse un seuil défini par décret ([décret n°2001-495 du 6 juin 2011](#) : 23 000 euros), la personne qui attribue la subvention doit conclure, avec le bénéficiaire une convention « *définissant l'objet, le montant, les modalités de versement, les conditions d'utilisation et les modalités de contrôle et d'évaluation de la subvention attribuée ainsi que les conditions dans lesquelles l'organisme, s'il est à but non lucratif, peut conserver tout ou partie d'une subvention n'ayant pas été intégralement consommée* ».

² Ainsi, le juge administratif a considéré que n'était pas caractérisé l'intérêt public local pour : le financement par la commune d'Avignon de la réparation de Notre Dame de Paris (TA de Nîmes, 15 juin 2021, n°1901791) ; la rénovation bâtiment d'associations d'obédience maçonnique (CAA de Marseille, 6 janvier 2011, n°08MA02999) ; une association s'opposant violemment à l'implantation d'un stockage de déchets radioactifs (CE, 1er octobre 1993, n°112406).

Certaines subventions donnent aussi obligatoirement lieu à un conventionnement avec l'association subventionnée. C'est par exemple le cas des subventions accordées aux associations de spectacles vivants ([article 1-2 de l'ordonnance n°45-2339 du 13 octobre 1945 relative aux spectacles modifiée par la loi n°99-198 du 18 mars 1999](#)).

4) Le contrôle et les règles de transparence des subventions

L'article [L. 1611-4 du CGCT](#) dispose notamment que les associations ayants reçu une ou plusieurs subventions doivent fournir *« à l'autorité qui a mandaté la subvention une copie certifiée de leurs budgets et de leurs comptes de l'exercice écoulé, ainsi que tous documents faisant connaître les résultats de leur activité »*.

La restitution des concours accordés peut être exigée lorsque l'association n'a pas communiqué ses comptes à la collectivité publique lui ayant consenti l'aide, dans les six mois de la clôture de l'exercice au titre duquel la subvention a été allouée et si la subvention était affectée à un emploi particulier ou si le compte rendu financier de l'emploi de la subvention n'a pas été fourni.

Par ailleurs, une aide peut être retirée à tout moment par l'administration si son bénéficiaire n'a pas respecté les conditions posées pour en disposer, ainsi que le précise l'article [L. 242-2 2° du code des relations entre le public et l'administration](#) (CRPA), reprenant une solution jurisprudentielle ([CE, 5 juillet 2010, n° 308615](#)).

Enfin, en application du dernier alinéa de l'article 10 de la loi n° 2000-321 modifié par la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (dite 3DS), la collectivité qui attribue une subvention de plus de 23 000 euros ou plusieurs subventions dont le montant cumulé au cours des 12 derniers mois civils est supérieur à 23 000 euros doit *« rendre accessible, sous forme électronique, dans un standard ouvert aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé, les données essentielles de la convention de subvention dans des conditions fixées par voie réglementaire »*. Ces conditions sont fixées par le [décret n° 2017-779 du 5 mai 2017](#) relatif à l'accès sous forme électronique aux données essentielles des conventions de subvention.

5) Subvention et principe de neutralité

a) Les associations cultuelles

L'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 dispose notamment que *« La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte »*.

Néanmoins, quelques cas de dérogations existent. Ainsi, l'article 19 de la loi du 9 décembre 1905 expose que les sommes allouées pour réparation des édifices du culte ne sont pas considérées comme des subventions. Par ailleurs, la jurisprudence admet la possibilité de subventionner certaines associations cultuelles pour des activités non cultuelles dès lors qu'un intérêt public local le justifie et que la subvention est exclusivement dédiée au financement du projet non culturel ([CE, 19 juillet 2011, n°308544](#)).

b) Les associations politiques et syndicales

Une collectivité territoriale est libre d'attribuer des subventions de fonctionnement aux structures locales des associations syndicales doté d'une personnalité morale et disposant d'une mission d'intérêt général au plan local (articles [L. 2251-3-1](#), [L. 3231-3-1](#) et [L. 4253-5](#) du CGCT. La mise à disposition de locaux est également possible pour les associations politiques et syndicales (article L. 2144-3 du CGCT).

En revanche, le principe de neutralité du service public s'oppose également à ce qu'une autorité administrative ou en charge d'un service public industriel et commercial subventionne une association pour un projet politique. Ainsi, le juge a par exemple considéré l'illégalité d'une subvention à une association organisant un festival avec un débat d'idée sans pluralisme parmi les intervenants ([CAA Lyon, 8 avr. 2021, n° 20LY03681](#)).

Il en va de même pour les associations à but politique ou partisans ([CE, 23 octobre 1989, n° 93331](#)) ou pour les actions ou projets politiques ([CE, 25 avril 1994, n° 145874](#)).

Toutefois, il est possible de subventionner une association politique même celle ayant pris des positions politiques, dès lors que l'attribution de la subvention n'est pas faite pour ces motifs ([CE, 8 juillet 2020, n°425926](#)).

Le contrat d'engagement républicain, une obligation depuis le 1^{er} janvier 2022

Depuis le 1^{er} janvier 2022, toute association recevant des fonds publics doit être signataire d'un contrat d'engagement républicain figurant en annexe du décret n° 2021-1947 du 31 décembre 2021 et prévu par la loi n°2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes républicain. Cette nouvelle obligation figure à l'article [10-1 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000](#).

Ces obligations sont réputées satisfaites s'agissant des associations reconnues d'utilité publique et les associations agréées au titre de l'[article 25-1 de la même loi](#).

6) Subventions et contrats de la commande publique

À l'inverse d'un contrat de la commande publique, la subvention ne répond pas à un besoin de l'administration. C'est pourquoi, l'[article 9-1 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000](#) précise que les actions, projets ou activités pour lesquels les associations perçoivent les subventions sont « *définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires* », et que les subventions « *ne peuvent constituer la rémunération de prestations individualisées répondant aux besoins des autorités ou organismes qui les accordent* ».

Ainsi, deux critères sont retenus par le juge pour distinguer les subventions des contrats de la commande publique. D'abord, **l'organisme privé doit être à l'initiative du projet** et doit exercer son activité, ou réaliser son projet, sous sa responsabilité, sans qu'une personne en détermine le contenu ([CE, 6 avril 2007, n°284736](#)). Ensuite la subvention **ne doit pas impliquer de contrepartie directe pour la personne publique**.

Le juge administratif a considéré que la rémunération d'une entreprise de spectacle pour l'organisation d'un festival dont la commune était à l'initiative constitue le paiement d'un prix d'un marché public ([CE, 23 mai 2011, n°342520](#)).

Par ailleurs, si le besoin a été défini par un tiers mais que la personne publique le reprend à son compte alors cette dernière sera considérée comme étant à l'origine du projet ([CE, 30 juillet 2003, n°223445](#)) et emportera qualification de marché public.

7) Subvention et aides d'État

Si l'association exerce une activité s'exerçant sur un marché concurrentiel, les subventions attribuées sont susceptibles d'être considérées comme des aides d'État au sens du droit de l'union européenne et donc interdites ([article 107 § 1 du TFUE](#) et Réponse à une question écrite, JOCE C 125, 17 août 1963).

En effet, l'article 107 § 1 du TFUE expose que « *Sauf dérogations prévues par le présent traité, sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions* ».

Toutefois, le TFUE et la jurisprudence de la CJUE ont prévu différents cas de dérogations à l'interdiction des aides d'État.

Ainsi, ne seront pas considérées comme des aides d'État :

- les subventions versées à des associations n'exerçant pas d'activité économique ou dont le projet ne relève pas du domaine économique ;

- les subventions d'un montant inférieur au seuil de minimis (200 000 euros sur trois ans par associations, toutes aides de minimis confondues, ou 500 000 euros sur trois ans par association exerçant un SIEG³, toutes aides de minimis confondues).
- Les subventions correspondant à une compensation versée à une association en charge d'un SIEG dès lors que l'association a expressément été chargée d'obligation de service public préalablement définies, que la compensation accordée a été établie sur la base de paramètres préalablement établis de façon objective et transparente et n'a pas pour effet d'occasionner de surcompensation, et enfin que le montant de la compensation est fixé dans le cadre d'un marché public (hors dialogue compétitif ou procédures négociées) ou en se référant à la fiction qu'une « entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée, aurait encourus » ([CJCE, 24 juillet 2003, Altmark](#)).

Une subvention pouvant être qualifiée d'aide publique doit être compatible avec le marché intérieur sur la base d'une dérogation prévue par le traité, et être légale.

Sur la compatibilité :

- Une aide est compatible avec le marché intérieur si elle fait partie des exceptions visées à l'article 107 § 2 et §3 du TFUE.
- Pour les associations gérant des SIEG, la cour de justice de l'union européenne sur la base de l'article [106 § 2 du TFUE](#) puis le paquet Almunia précise qu'une compensation de SIEG ne constitue pas une aide d'État si trois critères cumulatifs sont remplis : d'abord l'entreprise bénéficiaire doit être effectivement chargée d'obligations de services publics clairement définies, de plus, les paramètres sur la base desquels la compensation est calculée doivent être préalablement établis de façon objective et transparente, ensuite la subvention ne doit pas surcompenser.

Sur la légalité :

Pour qu'une aide d'État soit légale, une notification préalable du projet d'aide à la Commission doit intervenir afin qu'elle examine la compatibilité de l'aide avec le marché intérieur (cf. [article 108 § 3 du TFUE](#)).

Cette notification à la commission européenne n'a pas à être réalisée pour :

- les subventions versées à une association remplissant toutes les conditions posées par le [Règlement général d'exemption par catégorie](#) (RGEC) (exemples de domaines couverts par le RGEC : aides en faveur de la culture et de la conservation du patrimoine, aides en faveur des infrastructures sportives et des infrastructures récréatives multifonctionnelles) ;
- les subventions versées à des associations exerçant une activité de SIEG qui entrent dans le champ du paquet Almunia si elles sont inférieures à 15 millions d'euros par an ou versées sans limitation de montant à des associations répondant à des besoins sociaux (« les soins de santé et de longue durée, la garde d'enfants, l'accès et la réinsertion sur le marché du travail, le logement social et les soins et l'inclusion sociale des groupes vulnérables » ([Circulaire du 29 septembre 2015, Relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations](#)) ;
- les subventions d'un montant inférieur au seuil de minimis.

Pour approfondir :

- Guide d'usage de la subvention 2022/2023 : https://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/guide_subventions2022-3.pdf
- Circulaire du 29 septembre 2015, Relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations
- Vade-mecum des aides d'État : https://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/Vade-mecum_aide-etat_complet.pdf.

3 « Les services d'intérêt économique général (SIEG) sont services de nature économique que les États membres ou la Communauté soumettent à des obligations spécifiques de service public en vertu d'un critère d'intérêt général. La notion de services d'intérêt économique général couvre donc plus particulièrement certains services fournis par les grandes industries de réseau comme le transport, les services postaux, l'énergie et les communications. Toutefois, l'expression s'étend également aux autres activités économiques soumises elles aussi à des obligations de service public » (Livre blanc sur les services d'intérêt général)