

Covid-19 et subventions publiques aux associations

Analyse de la circulaire n°6166-SG du 6 mai 2020

Circulaire n°6166-SG du 6 mai 2020 portant sur les « mesures d'adaptation des règles de procédure et d'exécution des subventions publiques, au sens de l'article 9-1 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000, attribuées aux associations pendant la crise sanitaire »

- ▶ En raison de la crise sanitaire, de nombreuses associations ont dû cesser temporairement leurs activités ou reporter des actions et des projets, dont certains sont subventionnés par l'État, les collectivités territoriales ou d'autres acteurs publics. Le Premier ministre a pris cette circulaire pour **rappeler les règles applicables à toutes les autorités administratives et définir les règles de bonnes pratiques de gestion des subventions pour l'État et ses établissements publics.**

CHAMP D'APPLICATION DE LA CIRCULAIRE

A qui s'adresse-t-elle ?

La circulaire ne s'adresse qu'aux **seules associations**. Bien qu'elle évoque les subventions au sens de l'[article 9-1 de la Loi n°2000-321 du 12 avril 2000](#), perçues par d'autres organisations que les associations, elle ne le fait qu'à des fins de définition des notions de « subventions » et « d'autorité administrative ». Par ailleurs, l'objet de la circulaire exprime clairement « attribuées aux associations », l'introduction se réfère à la Charte des engagements réciproques et, enfin, le contenu de la circulaire et ses 2 annexes n'utilisent que le terme « association ».

- Les autres organisations de l'ESS ne sont donc pas concernées par cette circulaire.

Pour quel type de subventions ?

Au sens de l'article 9-1 susmentionné, il s'agit 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.* »

- Les subventions peuvent être issues de conventions ou bien d'appels à projet.
- Les mesures sont applicables aux subventions en cours.
- Elles ne concernent pas la commande publique.

Quelles sont les autorités administratives concernées ?

Les **administrations de l'Etat**, les **collectivités territoriales**, les **établissements publics à caractère administratif**, les **organismes de sécurité sociale** et les **autres organismes chargés de la gestion d'un service public administratif**. Les **ministères** ainsi que leurs **établissements publics** sont également visés par cette circulaire, tout comme les **organismes chargés de la gestion d'un service public industriel et commercial**.

- Les mesures de gestion, courantes ou précisées par la circulaire, sont applicables par l'Etat et ses établissements publics.
- Les autres autorités administratives « *sont invitées, dans la mesure du possible, à en faire application* ».

Quelle portée géographique ?

Ces dispositions s'appliquent sur tout le territoire, y compris dans les départements, régions et collectivités d'outre-mer. Sauf en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie où elles ne sont applicables que pour les subventions versées par les administrations de l'Etat et leurs établissements publics.

PRINCIPALES DISPOSITIONS DE LA CIRCULAIRE

Le texte de la circulaire détaille les différentes mesures applicables aux subventions en cours pour soutenir la pérennité des associations.

→ La reconnaissance de la force majeure pour se prémunir d'éventuelles sanctions

• La qualification de *force majeure* implique **qu'aucune sanction ne peut être prononcée par l'autorité administrative à l'égard de l'association qui n'aurait pas mené à bien un projet, une action, une activité subventionnée pendant la période de crise.**

• Comme il n'est pas possible d'appliquer une présomption généralisée de force majeure, cette dernière doit être qualifiée au cas par cas par l'autorité administrative. La situation de chaque bénéficiaire doit donc faire l'objet d'**un examen au cas par cas**, et au regard des mesures sanitaires prises pendant la crise, soit au regard des dispositions réglementaires suivantes :

- [Décret n°2020-260](#) portant réglementation des déplacements,
- [Décret n°2020-293](#) prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie,
- Ainsi que toute mesure réglementaire prise a posteriori de la circulaire.

Cette appréciation du cas de force majeure est valable pour toutes les autorités administratives, notamment les collectivités territoriales.

• Ainsi, la circulaire prévoit que **c'est à l'association de « prouver » à l'autorité administrative que les conséquences de la crise sanitaire rendaient impossible la poursuite de certaines activités, actions ou projets subventionnés.** Pour cela, l'association doit démontrer :

- ✓ Une impossibilité absolue de poursuivre momentanément ou définitivement l'exécution de tout ou partie de l'action ou du projet subventionné,
- ✓ Une situation résultant de la crise actuelle, notamment le confinement ne permettant effectivement plus au bénéficiaire de la subvention de remplir les obligations liées à la subvention.

Pour ce faire, l'association doit remplir une déclaration sur l'honneur permettant d'attester que les mesures sanitaires prises rendaient impossible la poursuite des activités, projets, actions.

Cf. modèle de déclaration en annexe 2.

→ L'aménagement des règles en matière de comptes rendus financiers

L'[ordonnance n°2020-318 du 25 mars 2020](#) a étendu de 3 mois le délai de 6 mois (à compter de la clôture des comptes) **imposé aux associations pour produire le compte-rendu financier des projets et actions soutenus.** Cette mesure s'applique aux comptes rendus financiers clôturé entre le 30 septembre 2019 et un mois après la date de fin de l'urgence sanitaire.

→ L'autorité administrative ne peut donc pas demander à une association, dans le cadre de la décision attributive de subvention, de communiquer le compte rendu financier de son dernier exercice clos dans un délai inférieur à 9 mois.

Lorsque le versement de solde de subvention était conditionné à la remise du compte rendu financier, la circulaire indique qu'il sera dorénavant réalisé le plus vite possible, sans attendre le compte rendu financier.

→ La possibilité d'adapter les conditions initiales d'attribution d'une subvention

Par ailleurs, la circulaire évoque la **possibilité de modifier les conditions initiales d'attribution d'une subvention pour prévoir des adaptations** :

- ✓ Sur les projets soutenus,
- ✓ Sur les phases de versements,
- ✓ Ou sur les modalités de production des justificatifs.

Ces modifications doivent se faire :

- Par une nouvelle décision (ou un arrêté) pour une modification de la décision de subvention (ou de l'arrêté attributif)
- Par un avenant pour une modification de la CPO

→ L'accélération des demandes de traitement et du versement des subventions

La circulaire invite à :

- **Privilégier le versement rapide des avances de subvention pour soutenir la trésorerie des associations**
 - Cette mention concerne les subventions de l'Etat et de ses établissements publics.
 - Elle ne concerne pas les collectivités territoriales et les autres autorités administratives, du fait de la règle d'autonomie financière qui prévaut. Mais elles peuvent toutefois faire application de cette règle de gestion comme bonne pratique.
- **Accélérer l'instruction des demandes de subvention non encore traitées, pour l'Etat et ses établissements publics, notamment lorsqu'il s'agit d'un renouvellement, sans attendre le compte rendu financier.**

MESURES DE GESTIONS A APPLIQUER EN FONCTION DES SITUATIONS

- La circulaire définit des mesures de gestion qui doivent être appliquées par l'Etat et ses établissements publics pour prendre en compte la situation spécifique des associations. Elle précise que « *l'adaptation de ces mesures au cas par cas nécessite une analyse bienveillante de la situation de chaque association* ».
- Les autres autorités administratives, notamment les collectivités, sont invitées, « *dans la mesure du possible* », à adopter aussi ces règles de gestion (dans le respect de l'autonomie de gestion).

Cf. annexe 2 : présentation des mesures pouvant être prises dans les 5 cas les plus courants

Les cas courants	Déclaration pour reconnaissance de la force majeure	Possibilité d'aménagements avec l'autorité administrative
L'association a obtenu une subvention avant le 17/03/20, a commencé à réaliser le projet et a pu continuer pendant la période de confinement et/ou peut le poursuivre après.	Non, sauf si l'association demande un décalage du projet d'ici la fin de l'exercice ou sur l'exercice suivant ou sur la prochaine saison scolaire.	<ul style="list-style-type: none"> • Possibilité de décaler de 3 mois la production du compte rendu financier 2019 • Possibilité de demander de décaler le projet d'ici la fin de l'exercice (année civile ou scolaire) ou sur l'exercice suivant ou sur la prochaine saison scolaire ou sportive par voie d'avenant ou de modification de la décision initiale

L'association a obtenu une subvention avant le 17/03/20, a commencé à réaliser la projet mais n'a pas pu continuer pendant la période de confinement et ne pourra plus le mener	Oui Si la force majeure est reconnue : - Aucune sanction n'est retenue - La réalisation du projet est définitivement abandonnée	<ul style="list-style-type: none"> • Possibilité de décaler la production du compte rendu financier 2019 • Possibilité de redéployer les crédits sur un autre projet de l'association ou sur le même projet réalisé l'année suivante. A défaut possibilité de transformer la subvention en subvention de fonctionnement. En dernier ressort l'autorité peut recupérer les crédits publics non utilisés.
L'association a obtenu une subvention avant le 17/03/20, n'a pas commencé à réaliser le projet avant la période de confinement, n'a pas pu l'engager pendant cette période mais peut le débiter après	Oui Si la force majeure est reconnue : - Aucune sanction n'est retenue - La réalisation du projet est temporairement suspendue	<ul style="list-style-type: none"> • Possibilité de décaler la production du compte rendu financier 2019 • Possibilité de demander de décaler le projet d'ici la fin de l'exercice (année civile ou scolaire) ou sur l'exercice suivant ou sur la prochaine saison scolaire ou sportive par voie d'avenant ou de modification de la décision initiale
L'association a obtenu une subvention, n'a pas commencé à réaliser le projet avant la période de confinement, n'a pas pu le débiter pendant cette période et ne peut le conduire après	Oui Si la force majeure est reconnue : - Aucune sanction n'est retenue - La réalisation du projet est définitivement abandonnée	<ul style="list-style-type: none"> • Possibilité de décaler la production du compte rendu financier 2019 • Possibilité de redéployer les crédits sur un autre projet de l'association ou sur le même projet réalisé l'année suivante. A défaut possibilité de transformer la subvention en subvention de fonctionnement. En dernier ressort l'autorité récupère les crédits publics non utilisés.
L'association a déposé une demande de subvention mais n'a pas pu obtenir de subvention avant le 17 mars 2020	Non concerné	<ul style="list-style-type: none"> • Possibilité de décaler la production du compte rendu financier 2019 (pour les associations en renouvellement de convention) • L'autorité administrative est invitée à instruire le plus rapidement possible la demande. L'association doit préciser si la période impose une adaptation du calendrier de réalisation du projet.

LES REMARQUES ET ALERTES DU RESEAU UNIOPSS-URIOPSS

• Même si la situation de chaque association doit faire l'objet d'une « analyse bienveillante », la reconnaissance de la force majeure sera appréciée au cas par cas. **Il est donc possible la situation de certaines associations ne soit pas reconnue comme relevant de la force majeure et que ces dernières se voient imputées d'une faute, assortie d'une éventuelle sanction.**

• **Cette circulaire fait une différence entre « ne pas reconnaître de faute » à l'association, en cas de force majeure, et ne pas lui reprendre la subvention en tout ou partie.** En effet, même si le cas de force majeure est retenu et qu'il n'y a pas de sanction applicable à l'association, l'autorité administrative peut :

- Soit redéployer les crédits sur un nouveau projet porté par l'association
- Soit redéployer les crédits sur le même projet réalisé l'année prochaine
- Soit examiner la possibilité de transformer la subvention accordée sur projet en subvention de fonctionnement global
- Soit, en dernier ressort, récupérer les crédits publics non utilisés

→ Ainsi, la possibilité de transformer la subvention accordée sur projet en subvention de fonctionnement global n'est absolument pas une obligation, ce qui serait pourtant la meilleure solution pour « soutenir la pérennité des associations » (titre 1 de la circulaire). Remarquons d'ailleurs la formulation très prudente : « **il est recommandé à l'autorité administrative d'examiner la possibilité de transformer la subvention accordée sur projet en subvention de fonctionnement global** ».

→ En outre, une collectivité territoriale qui tiendra à retirer des crédits non utilisés pourra le faire sans difficulté ni contrôle.

• Par ailleurs, si l'Etat et ses établissements publics doivent impérativement appliquer les dispositions de la circulaire, les autres autorités administratives « *sont invitées, dans la mesure du possible, à en faire application* ». Or, quel sens donner à « invitées » et « dans la mesure du possible » ?

La décision est donc laissée à l'appréciation de l'autorité administrative, notamment pour les collectivités territoriales. **Il y aura donc des différences de traitement selon les autorités administratives qui attribuent les subventions (ARS, départements, etc.) et donc selon les territoires.**

• Enfin, les associations ont encore très peu (voire pas) de visibilité sur le report des actions non réalisées en termes de calendrier ou d'investissement financier :

→ Ne sera-t-il pas plus compliqué d'organiser un événement qui a toujours lieu au printemps à la fin de l'automne ? Les lieux seront-ils disponibles ? La météo au rendez-vous ?

→ Les associations qui ont d'autres événements prévus de longue date à la rentrée auront-elles les moyens humains nécessaires pour réaliser également (et en même temps) les actions annulées précédemment ?

→ Auront-elles droit à des crédits supplémentaires si les coûts de ces événements reportés sont supérieurs à ceux initialement prévus ?

Ces remarques, alertes et questionnements ont été transmis au Mouvement associatif. Nous vous tiendrons au courant des suites données aux revendications des associations à ce sujet.