

Le Premier Ministre

N°6166/SG

Paris, le 6 MAI 2020

Le Premier ministre

à

Mesdames et Messieurs les ministres,
Mesdames et Messieurs les secrétaires
d'Etat,
Mesdames et Messieurs les préfets de
région,
Mesdames et Messieurs les préfets de
département

Objet : 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.

Annexes : 2.

Au cœur de la société civile, les associations occupent une place essentielle dans la vie collective de la Nation et le fonctionnement de notre modèle de société. Elles sont fréquemment amenées à anticiper, éclairer ou compléter l'action conduite par les pouvoirs publics, inspirant à l'État et aux collectivités territoriales de nouvelles formes d'intervention, aux avant-postes de l'innovation et de la créativité dans les territoires.

La charte des engagements réciproques signée le 14 février 2014 a défini les engagements respectifs de l'État, des collectivités territoriales et des associations en matière de co-construction des politiques publiques.

Alors que les associations font face à des conséquences économiques, financières et sociales inhérentes à la crise sanitaire inédite que nous traversons, le Gouvernement a décidé d'adapter les délais de versement des subventions ainsi que l'évaluation dans le temps des projets et des actions soutenues. En effet, il est essentiel que l'Etat soit aux côtés des associations qui rencontrent des difficultés dans l'exécution des projets et actions soutenus par les pouvoirs publics.

1. Des mesures applicables aux subventions en cours, de nature à soutenir la pérennité des associations

En raison de l'épidémie de covid-19, de nombreuses associations ont dû cesser temporairement leurs activités ou reporter des projets et actions, dont certains sont subventionnés par l'Etat, les collectivités territoriales ou d'autres acteurs publics.

Chaque autorité administrative au sens de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, qui a octroyé une subvention, devra prendre une décision dans le respect du droit, de manière à permettre aux associations de poursuivre leurs activités. Au-delà des dispositions qui s'appliquent à toutes les autorités administratives, l'Etat a décidé d'établir des règles de gestion communes pour les subventions, notamment celles relevant des ministères et de leurs établissements publics.

Le droit prévoit qu'en cas de force majeure, c'est-à-dire face à un événement imprévisible et irrésistible, aucune faute ne peut être imputée aux parties. Néanmoins, il n'est pas possible d'appliquer une présomption généralisée de force majeure.

Outre l'imprévisibilité de l'importance de l'épidémie et des mesures prises pour la contrer au moment de la décision de subvention, le bénéficiaire d'une subvention doit se trouver dans l'impossibilité absolue de poursuivre, momentanément ou définitivement, l'exécution de tout ou partie de l'action ou du projet. En conséquence, la force majeure ne pourra être reconnue qu'après un examen précis de chaque situation de versement de subvention. L'ensemble des mesures prises par le Gouvernement pour faire face à l'épidémie de coronavirus (restrictions, confinements, réquisitions, etc.) ne peut donc aboutir à reconnaître de façon systématique la force majeure qui doit faire l'objet d'un examen au cas par cas. Il convient que la situation résultant de la crise sanitaire actuelle, notamment le confinement, ne permette effectivement plus au bénéficiaire de la subvention de remplir les obligations liées à la subvention.

Eu égard à la qualification au cas par cas de la force majeure, si une association souhaite l'invoquer, elle devra effectuer une déclaration sur l'honneur étayée attestant auprès de l'autorité administrative (cf. annexe 2) que les mesures sanitaires prises dans le cadre de l'urgence sanitaire rendaient impossible la poursuite de ses activités et projets. Les mesures prises sont celles prévues par le décret n° 2020-260 du 16 mars 2020 portant réglementation des déplacements dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus covid-19 puis par le décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire. Il sera tenu compte, pour l'application des mesures d'adaptation prévues par cette circulaire, de toute mesure venant compléter ou prolonger celles prévues par le décret du 23 mars 2020 précité.

Si la force majeure est reconnue par l'autorité administrative saisie au regard des circonstances déclarées par l'association, aucune sanction ne pourra être prononcée contre l'association. Dans l'hypothèse où la subvention avait été accordée par plusieurs personnes publiques, une concertation pour que la reconnaissance de la force majeure soit partagée par tous est donc nécessaire.

Par ailleurs, le Gouvernement a décidé par l'ordonnance n° 2020-318 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles relatives à l'établissement, l'arrêté, l'audit, la revue, l'approbation et la publication des comptes et des autres documents et informations que les personnes morales et entités dépourvues de personnalité morale de droit privé sont tenues de déposer ou publier, de proroger de 3 mois le délai de 6 mois (à compter de la clôture des comptes) imposé aux associations par le sixième alinéa de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, pour produire le compte rendu financier des projets et actions soutenus.

La mesure s'applique aux comptes rendus financiers relatifs aux comptes clôturés entre le 30 septembre 2019 et l'expiration d'un délai d'un mois après la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire. Cette mesure est d'ordre public, c'est-à-dire qu'il ne peut y être dérogé. Elle s'applique à toutes les autorités administratives concernées par des décisions attributives de subvention quelle qu'en soit la forme. Il ne peut donc pas être imposé à une association d'établir le compte rendu financier de son dernier exercice clos (par exemple au 31 décembre 2019) dans un délai inférieur à 9 mois, nonobstant toute clause contraire mentionnée dans une décision de subvention, un arrêté attributif de subvention ou dans une convention d'objectifs annuelle ou pluriannuelle.

Tout versement de solde de subvention de l'Etat ou de ses établissements publics conditionné par une convention à la remise du compte rendu financier, avant la fin du mois de juin par exemple, sera donc réalisé le plus rapidement possible sans attendre le compte rendu financier.

La modification des conditions initiales d'attribution d'une subvention pourra faire l'objet d'une modification de la décision de subvention ou de l'arrêté attributif (nouvelle décision ou arrêté) ou d'une modification de la convention d'objectifs annuelle ou pluriannuelle (par un avenant), qui pourra également prévoir des adaptations sur les projets soutenus, les phases des versements ou encore les modalités de production des justificatifs.

Le versement rapide des avances de subvention de l'Etat ou de ses établissements publics est privilégié pour soutenir la trésorerie des associations.

Enfin, dans toute la mesure du possible, les demandes de subvention auprès de l'Etat ou de ses établissements publics non encore traitées seront instruites le plus rapidement possible, notamment lorsqu'il s'agit d'un renouvellement, sans attendre le compte rendu financier.

2. Des mesures applicables par toutes les autorités administratives

Les dispositions relatives à l'absence de sanction en cas de force majeure ainsi que celles inscrites dans l'ordonnance n° 2020-318 du 25 mars 2020 susmentionnée s'appliquent à toute subvention octroyée par toute autorité administrative au sens de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (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 mesures de gestion des subventions, en cours ou nouvelles précisées supra et explicitées en annexe 1, sont applicables par l'Etat ou ses établissements publics. Les autres autorités administratives sont invitées, dans la mesure du possible, à faire application de ces règles de gestion.

S'agissant des collectivités territoriales, il est précisé à cet égard que, dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire et afin d'assurer la continuité de l'action des collectivités territoriales et de leurs groupements, l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 2020-391 du 1^{er} avril 2020 visant à assurer la continuité du fonctionnement des institutions locales et de l'exercice des compétences des collectivités territoriales et des établissements publics locaux afin de faire face à l'épidémie de covid-19 a accordé de plein droit à tous les exécutifs locaux une délégation pour exercer l'ensemble des attributions que les assemblées délibérantes peuvent normalement leur déléguer par délibération. Le même article prévoit par ailleurs que cette délégation peut être modifiée ou retirée par l'assemblée délibérante.

3. Une application sur tout le territoire de la République

Les dispositions relatives à l'absence de sanction en cas de force majeure ainsi que celles inscrites dans l'ordonnance n° 2020-318 du 25 mars 2020 susmentionnée s'appliquent sur tout le territoire de la République, y compris dans les départements et régions d'outre-mer et dans les collectivités d'outre-mer.

Toutefois, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, ces dispositions ne sont applicables qu'aux subventions versées par les administrations de l'Etat et leurs établissements publics.


Edouard PHILIPPE

ANNEXE 1

Présentation des mesures pouvant être prises dans les cinq cas les plus courants

Pour prendre en compte la situation spécifique des associations, les mesures de gestion suivantes seront appliquées par l'Etat et ses établissements publics. L'adaptation de ces mesures au cas par cas nécessite une analyse bienveillante de la situation de chaque association.

S'agissant des autres autorités administratives, qui ne sont pas soumises à toutes les règles applicables à l'Etat et à ses établissements publics, elles sont invitées, dans la mesure du possible, à faire application de ces mesures de gestion. Certaines règles leur sont par ailleurs applicables, sans possibilité d'y déroger. C'est le cas notamment de l'obligation de conventionner pour les subventions d'un montant supérieur à 23000 euros.

1- L'association a obtenu une subvention avant le 17 mars 2020, a commencé à réaliser le projet ou l'action et a pu continuer pendant la période de confinement et/ou peut le poursuivre après.

Les mesures prises pour lutter contre l'épidémie sont sans effet sur la conduite du projet ou de l'action. L'autorité administrative prend uniquement en compte le fait que le délai de 6 mois (à compter de la clôture des comptes) imposé aux associations pour adresser le compte rendu financier du projet ou de l'action soutenu l'an passé, est prorogé de 3 mois. L'autorité administrative qui a prévu de conditionner un versement à la remise de ce compte rendu prend toutes les mesures pour effectuer dès que possible le versement. Le cas échéant, elle propose un avenant à l'association pour modifier l'éventuelle convention d'objectifs.

En cas de demande d'une association de décaler un projet d'ici la fin de l'exercice (l'année civile ou scolaire), ou sur l'exercice suivant (2021) ou sur la prochaine saison scolaire/sportive (2020-2021), compte tenu de la situation sanitaire, l'autorité administrative accordera une prolongation de la durée de la convention par voie d'avenant ou de modification de la décision initiale dès lors qu'il sera attesté des raisons qui ont empêché l'association de débiter avant le 17 mars le projet ou l'action. L'autorité administrative tiendra compte de la spécificité des activités de l'association et, en particulier, des spécificités sectorielles (saisonnalité des activités, ...). Une décision individuelle régularisera cette modification. En présence d'une convention, l'avenant pourra, d'un commun accord, adapter les objectifs et résultats attendus afin de tenir compte de la situation.

2- L'association a obtenu une subvention avant le 17 mars 2020, a commencé à réaliser le projet ou l'action mais n'a pas pu continuer pendant la période de confinement et ne pourra plus le ou la mener.

L'association qui a engagé des frais en amont du confinement lié à l'épidémie, soit avant le 17 mars 2020, puis éventuellement pendant l'état d'urgence sanitaire (charges fixes), mais qui n'aura pas pu réaliser l'ensemble de son projet et qui ne pourra plus accomplir le projet pour lequel elle a perçu une subvention, devra effectuer une déclaration sur l'honneur étayée attestant auprès de l'autorité administrative que les mesures sanitaires prises dans le cadre de l'urgence sanitaire précisées notamment par le décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 ne lui permettaient pas de poursuivre ses activités, le projet ou l'action. Si la force majeure est reconnue par

l'autorité administrative saisie au regard des circonstances déclarées par l'association, aucune sanction ne pourra être prononcée contre l'association. Dans ce cas, la réalisation du projet ou de l'action est abandonnée définitivement.

L'autorité administrative vérifiera l'importance des sommes engagées avant le 17 mars, date d'entrée en vigueur du décret n° 2020-260 du 16 mars 2020 portant réglementation des déplacements dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus covid-19, par rapport au montant de la subvention. S'il demeure des crédits publics non utilisés, l'autorité administrative pourra les redéployer sur un nouveau projet porté par l'association (en faisant application dans le nouvel acte attributif de la règle de la compensation applicable entre deux sommes dues entre les mêmes parties) ou sur le même projet réalisé l'année prochaine (ces crédits sont alors reportés dans la comptabilité de l'association sur l'exercice suivant par l'inscription en compte de fonds dédiés). A défaut, il est recommandé à l'autorité administrative d'examiner la possibilité de transformer la subvention accordée sur projet en subvention de fonctionnement global, permettant à l'association de faire face aux adaptations rendues nécessaires par la crise sanitaire dans l'exercice de son activité. En dernier ressort, l'autorité administrative peut récupérer les crédits publics non utilisés.

En présence de subventions provenant de plusieurs personnes publiques, la première autorité administrative saisie est invitée à prendre toutes les mesures nécessaires pour que les autorités administratives concernées décident de l'affectation de l'éventuel reliquat de subvention.

3- L'association a obtenu une subvention avant le 17 mars 2020, n'a pas commencé à réaliser le projet ou l'action avant la période de confinement, n'a pas pu l'engager pendant cette période mais peut le ou la débiter après.

L'association devra effectuer une déclaration sur l'honneur étayée attestant auprès de l'autorité administrative que les mesures sanitaires prises dans le cadre de l'urgence sanitaire précisées notamment par le décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 ne lui permettaient pas de débiter le projet ou l'action et devra aussi justifier des raisons qui l'ont empêchée de le ou la débiter avant le 17 mars, date d'entrée en vigueur du décret n° 2020-260 du 16 mars 2020. Si la force majeure est reconnue par l'autorité administrative saisie au regard des circonstances déclarées par l'association, aucune sanction ne pourra être prononcée contre l'association. La réalisation du projet ou de l'action est temporairement suspendue.

En cas de demande d'une association de décaler un projet d'ici la fin de l'exercice (l'année civile ou scolaire), ou sur l'exercice suivant (2021) ou sur la prochaine saison scolaire/sportive (2020-2021), compte tenu de la situation sanitaire, l'autorité administrative accordera une prolongation de la durée de la convention par voie d'avenant ou de modification de la décision initiale dès lors qu'il sera attesté des raisons qui ont empêchées l'association de débiter avant le 17 mars le projet ou l'action. L'autorité administrative tiendra compte de la spécificité des activités de l'association et, en particulier, des spécificités sectorielles (saisonnalité des activités, ...). Une décision individuelle régularisera cette modification. En présence d'une convention, l'avenant pourra, d'un commun accord, adapter les objectifs et résultats attendus afin de tenir compte de la situation.

4- L'association a obtenu une subvention, n'a pas commencé à réaliser le projet ou l'action avant la période de confinement, n'a pas pu le ou la débiter pendant cette période et ne peut le ou la conduire après.

Comme dans le cas précédent, l'association devra effectuer une déclaration sur l'honneur étayée attestant auprès de l'autorité administrative que les mesures sanitaires prises dans le cadre de l'urgence sanitaire précisées notamment par le décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 ne lui permettaient pas de débiter le projet ou l'action et devra aussi justifier des raisons qui l'ont empêchée de le ou la débiter avant le 17 mars, date d'entrée en vigueur du décret n° 2020-260 du 16 mars 2020. Si la force majeure est reconnue par l'autorité administrative saisie au regard des circonstances déclarées par l'association, aucune sanction ne pourra être prononcée contre l'association. Dans ce cas, la réalisation du projet ou de l'action est définitivement abandonnée.

L'autorité administrative pourra redéployer les crédits sur un nouveau projet porté par l'association (en faisant application dans le nouvel acte attributif de la règle de la compensation applicable entre deux sommes dues entre les mêmes parties) ou sur le même projet réalisé l'année prochaine (ces crédits sont alors reportés dans la comptabilité de l'association sur l'exercice suivant par l'inscription en compte de fonds dédiés). A défaut, il est recommandé à l'autorité administrative d'examiner la possibilité de transformer la subvention accordée sur projet en subvention de fonctionnement global, permettant à l'association de faire face aux adaptations rendues nécessaires par la crise sanitaire dans l'exercice de son activité. En dernier ressort, l'autorité administrative peut récupérer les crédits publics non utilisés.

5- L'association a déposé une demande de subvention mais n'a pas obtenu de subvention avant le 17 mars 2020

Dans ce cas, l'autorité administrative est invitée à instruire et à prendre une décision aussi rapidement que possible pour permettre à l'association de faire face aux conséquences économiques, financières et sociales inédites consécutives à la crise sanitaire. L'association devra préciser si la période de confinement impose une adaptation du calendrier de réalisation du projet ou de l'action. Dans le cas d'un renouvellement, les associations ayant clos leur exercice entre le 30 septembre 2019 et l'expiration d'un délai d'un mois après la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire, ne peuvent se voir contraindre d'établir et d'adresser un compte-rendu financier avant l'échéance de 9 mois suivant la clôture de leur compte.

