

N° 343

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

---

Annexe au procès verbal de la séance du 29 juin 1995.

## PROPOSITION DE LOI

*relative aux garanties offertes aux donateurs quant à l'utilisation des fonds collectés grâce à la générosité publique,*

PRÉSENTÉE

par MM. Jean CHÉRIOUX, Jean-Pierre FOURCADE, Louis ALTHAPÉ, José BALARELLO, Henri BELCOUR, Jacques BIMBENET, Paul BLANC, Éric BOYER, Louis BOYER, Jean-Pierre CANTEGRIT, François DELGA, Charles DESCOURS, André DILIGENT, Jean DUMONT, Alfred FOY, Jean-Paul HAMMANN, Claude HURIET, André JOURDAIN, Henri LE BRETON, Marcel LESBROS, Roger LISE, Simon LOUECKHOTE, Pierre LOUVOT, Jacques MACHET, Jean MADELAIN, Max MAREST, Mme Hélène MISSOFFE, MM. Georges MOULY, Lucien NEUWIRTH, Guy ROBERT, Mme Nelly RODI, MM. Bernard SEILLIER, Louis SOUVET, Pierre-Christian TAITTINGER, Martial TAUGOURDEAU et Alain VASSELLE,

Sénateurs.

(Renvoyée à la commission des Affaires sociales, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

---

Associations. - Dons et legs.

## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La présente proposition de loi, qui s'inscrit dans la perspective tracée par la loi n° 91-772 du 7 août 1991 relative au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique, vise à renforcer l'information du donateur et à améliorer le contrôle des organismes bénéficiaires afin de mieux garantir la légitimité de l'appel à la générosité publique.

On constate en effet que, face à l'importance grandissante du recours à la générosité publique, l'Etat reste relativement passif, et surtout très mal informé. Certes, il dispose de la reconnaissance d'utilité publique, prévue par la loi du 1er juillet 1901 relative aux contrats d'associations, ou de la possibilité de demander un contrôle par la Cour des comptes, en application de la loi du 7 août 1991, des comptes d'emploi des organismes faisant appel à la générosité publique dans le cadre d'une campagne nationale, mais ces moyens se révèlent partiellement inadaptés ou insuffisants.

D'autres dispositifs de contrôle existent, essentiellement conventionnels. Il s'agit avant tout de la Charte de déontologie élaborée en 1989 par un comité regroupant vingt-deux associations.

Le comité de la Charte a non seulement défini les grands principes accompagnés de recommandations très précises que doivent respecter les associations membres, mais a également constitué un lieu de rencontres et d'échanges entre ces associations, très favorable au développement du mouvement associatif.

Cependant, le non-respect de ce code de bonne conduite n'est généralement sanctionné que par de simples observations et tout au plus par l'exclusion du comité. En outre, toutes les associations importantes n'y ont pas adhéré.

L'intervention du législateur apparaît donc opportune. Trois raisons la justifient.

La première est le risque de voir les donateurs retirer leur confiance aux associations en raison du reproche fait à certaines d'entre elles de ne pas assurer une complète transparence de l'usage qu'elles font des sommes collectées, créant un doute, largement entretenu par les médias, sur leur emploi. Or, contrarier le fort

mouvement de générosité aujourd'hui constaté par un tel doute serait préjudiciable à l'ensemble du mouvement associatif et à la réalisation des missions souvent essentielles qu'il s'est fixé.

Il importe donc de préserver cette confiance et d'offrir au donateur toute garantie que sa générosité ne sera ni détournée de son but, ni utilisée de façon irréfléchie. Cette garantie ne sera effective que dans le cadre d'un double contrôle, comptable et évaluatif, respectueux de l'objet associatif. Ce contrôle évaluatif serait confié à l'Inspection générale des affaires sociales, qui exercerait ainsi dans ce secteur l'une de ses missions traditionnelles.

La deuxième raison tient à l'importance des ressources financières collectées dans le cadre de campagnes nationales largement relayées par les médias (1,6 milliard pour quatre campagnes au cours d'une même année dans le domaine de la santé), qui donne aux associations un poids économique, social, voire politique, considérable. Elle leur permet notamment, en attribuant des sommes très importantes à la recherche médicale (800 millions pour les associations organisatrices des campagnes évoquées ci-dessus), d'influer sur ses grandes orientations, au risque de créer des tensions entre recherche publique et privée et d'instaurer une concurrence qui repousse à l'arrière-plan les impératifs de santé publique.

Les auteurs de la proposition de loi considèrent qu'une telle influence -qui repose pour une large part (40 %) sur l'avantage fiscal consenti aux donateurs par l'Etat- ne doit pas pouvoir s'exercer à l'encontre des orientations et des urgences de santé publique mais doit au contraire les soutenir. Conscients de ces enjeux, pouvoirs publics et associations commencent à se concerter et à s'organiser en concluant des accords-cadres.

La présente proposition de loi n'instaure donc pas d'obligation en ce domaine, dans la mesure où la pratique conventionnelle semble devoir se développer spontanément ; elle rend cependant possible l'évaluation de ses effets, dans le cadre du contrôle de l'IGAS mentionné ci-dessus. Par ailleurs, l'évaluation de l'action des associations qui interviennent hors convention devrait permettre de mesurer la pertinence des choix opérés et, éventuellement, de pousser indirectement à la signature de tels accords. En outre, si le cadre conventionnel se révélait insuffisant, il appartiendrait au législateur de voter de nouvelles dispositions plus contraignantes.

Enfin, la troisième raison concerne la répartition des fonds entre les associations pour leur action sociale. On constate en effet que celle-ci ne se fait pas dans des conditions aussi satisfaisantes que pour la recherche médicale, par manque de clarté des critères. Il est donc proposé, dans le cas d'appels à la générosité publique organisés par un collectif d'associations, de renforcer l'information du donateur et de confier la répartition des fonds à une instance indépendante conventionnellement constituée et rendue publique.

La légitimation de l'appel à la générosité publique vers laquelle tend la proposition de loi repose donc sur trois dispositifs : l'évaluation *a posteriori* des

actions des associations, la recherche d'une complète transparence du projet associatif par l'information du donateur et la mise en oeuvre de procédures claires et incontestables de répartition des fonds collectés. Ces dispositifs ont seulement pour but d'informer et de responsabiliser les dirigeants de ces organismes, dont l'action s'exerce aujourd'hui dans des domaines et avec des moyens relevant traditionnellement des politiques publiques. Il appartiendra à ces dirigeants d'en tirer eux-mêmes les conséquences dans la définition de leur action.

Ainsi, la proposition de loi, conforme aux procédures admises par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 91-299 DC du 2 août 1991 et n'édicte aucune entrave à l'action des dirigeants, se veut pleinement respectueuse de la liberté associative.

\*

\* \*

La présente proposition de loi comporte deux séries de dispositions.

L'article premier vise à insérer un article 3 bis dans la loi n° 91-772 du 7 août 1991, afin de prévoir des modalités d'information spécifique du donateur sur la destination des fonds en cas de collecte organisée par un collectif d'associations ; ne sont pas visées ici les unions ou les fédérations d'associations, mais les regroupements, le plus souvent temporaires, d'associations dont les buts peuvent être différents. Les conditions de répartition des sommes collectées devront figurer dans la déclaration préalable déposée à la préfecture. L'article 3 bis tend également à garantir l'indépendance des organismes ou instances chargés de donner un avis sur l'affectation des fonds destinés à la recherche, et de répartir entre les organismes demandeurs, non organisateurs de la campagne, les fonds à finalité sociale. L'ensemble de ces informations spécifiques doit être porté à la connaissance des personnes sollicitées.

La deuxième série de dispositions institue un contrôle de l'Inspection générale des Affaires sociales sur les organismes entrant dans le champ de compétence de la Cour des comptes, défini par l'article 3 de la loi n° 91-772 du 7 août 1991. Il s'agit donc des organismes soutenant une cause scientifique, sociale, familiale, humanitaire, philanthropique, éducative, sportive, culturelle ou concourant à la défense de l'environnement et faisant appel à la générosité publique dans le cadre d'une campagne menée à l'échelon national, soit sur la voie publique, soit par l'utilisation de moyens de communication. Le contrôle de l'IGAS relèvera de sa mission traditionnelle d'évaluation des politiques publiques ; il est en effet de même nature.

Toutefois, le contrôle d'une association ne pouvant procéder que de la loi (TA, Paris, 2 juillet 1993), l'intervention de l'IGAS, même lorsqu'il s'agit d'associations indirectement subventionnées par le biais de l'avantage fiscal consenti au donateur, n'était pas possible sans texte spécifique. Cependant, plutôt que de

prévoir ce contrôle par une disposition législative isolée, comme pour le contrôle des institutions de retraite complémentaire prévu par l'article L. 922-14 du code de la sécurité sociale (loi n° 94-678 du 8 août 1994), il a été jugé préférable de l'intégrer à une définition législative de la mission générale de l'IGAS : il paraît en effet peu logique de multiplier par la loi les missions ponctuelles, alors que le rôle et la place de l'Inspection générale ne relèveraient que du décret.

Les articles 2 à 6 de la proposition de loi reprennent, en conséquence, sans rien en retrancher, les articles premier à 3 du décret n° 90-393 du 2 mai 1990 portant statut particulier du corps de l'Inspection générale des affaires sociales pour ce qui concerne le rôle et la place de l'inspection. Quatre dispositions nouvelles y ont été ajoutées :

- la détermination de la mission d'évaluation des organismes faisant appel à la générosité publique (art. 3) ;

- le suivi de l'emploi des fonds collectés (art. 4) ;

- les modalités de publicité des observations formulées par l'IGAS, analogues à celles de la loi du 7 août 1991 ; elles sont donc partiellement renvoyées à un décret qui pourra reprendre les dispositions relatives à la publicité des observations de la Cour des comptes (art. 5) ;

- le renvoi du statut particulier du corps de l'Inspection générale des affaires sociales à un décret en Conseil d'Etat (art. 6).

Tel est l'objet de la proposition de loi qu'il vous est demandé d'adopter.

## PROPOSITION DE LOI

### *Article premier*

Il est inséré après l'article 3 de la loi n° 91-772 du 7 août 1991 relative au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique, un article 3 bis ainsi rédigé :

"Art. 3 bis - Lorsque la campagne est menée conjointement par plusieurs organismes visés à l'article 3, ou, pour leur compte, par un organisme unique, la déclaration préalable mentionnée au même article précise les conditions de répartition entre eux des ressources collectées.

"Le cas échéant, la déclaration fixe les critères d'attribution de la part des ressources collectées qui ne leur est pas reversée et désigne l'instance ou l'organisme indépendant chargé de donner un avis sur la répartition des fonds affectés à la recherche. Elle comporte en annexe la convention passée entre les organismes organisateurs de la campagne instituant un comité ad hoc chargé d'attribuer les fonds affectés pour leurs missions sociales à des organismes non organisateurs.

"Les informations spécifiques mentionnées aux alinéas ci-dessus sont portées, à l'initiative des organismes, à la connaissance des personnes sollicitées".

### *Art. 2*

Le corps de l'Inspection générale des Affaires sociales est placé sous l'autorité directe des ministres chargés de la sécurité sociale, de la santé, de l'action sociale, de la famille, du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

Il assure une mission d'évaluation de la mise en oeuvre des politiques définies par les ministres sous l'autorité desquels il est placé.

Il peut recevoir des lettres de mission signées du Premier ministre ou des ministres, autres que ceux qui sont mentionnés aux alinéas ci-dessus, en vue d'étendre ses attributions à des services, établissements ou institutions relevant de l'autorité desdits ministres.

Ses membres exercent le contrôle supérieur de tous les services, établissements ou institutions, qui participent à l'application des législations de la sécurité sociale et de la prévoyance sociale, de la protection sanitaire et sociale, du travail, de l'emploi ou de la formation professionnelle ou qui concourent à assurer la protection sanitaire et sociale de la population.

*Art. 3*

Le corps de l'Inspection générale assure également une mission d'évaluation des actions des organismes visés à l'article 3 de la loi n° 91-772 du 7 août 1991 relative au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique.

*Art. 4*

Pour l'exercice de leurs missions, les membres de l'Inspection Générale ont libre accès à toutes les administrations de l'Etat et collectivités publiques, à tous les services, établissements et institutions mentionnés à l'article premier. Ils ont également libre accès aux institutions, oeuvres, associations et groupements de toute nature aux fins de procéder à toute vérification sur l'emploi des fonds reçus de l'Etat, des collectivités publiques, des organismes de sécurité sociale ou de prévoyance sociale soit au titre de prêts ou de subvention, soit à l'occasion de contrats passés avec eux, ainsi que sur l'emploi des fonds collectés dans le cadre des campagnes menées à l'échelon national dans les conditions fixées à l'article 3 de la loi n° 91-772 du 7 août 1991 précitée.

Les administrations de l'Etat, les collectivités publiques, les services, établissements, institutions, oeuvres, associations et groupements de toute nature mentionnés à l'alinéa précédent sont tenus de prêter leur concours aux membres de l'Inspection générale, de leur fournir toutes justifications et tous renseignements utiles et de leur communiquer tous documents nécessaires à l'accomplissement de leurs missions.

*Art. 5*

Le chef du service de l'Inspection générale des Affaires sociales dirige les activités du corps et fait connaître aux ministres intéressés les conclusions de tous ses travaux.

Il présente, chaque année, un rapport au Président de la République, au Parlement et au Gouvernement. Ce rapport est ensuite publié.

Lorsque l'Inspection générale a formulé des observations en application des articles 2 et 3 de la présente loi, il les adresse, avant leur éventuelle insertion dans le rapport mentionné ci-dessus, au président des organismes concernés, qui est tenu de les communiquer au conseil d'administration et à l'assemblée générale lors de la première réunion qui suit. Un décret fixe les modalités de la publicité des observations formulées à l'occasion de cette mission.

*Art. 6*

Un décret en Conseil d'Etat fixe le statut particulier du corps de l'Inspection générale des Affaires sociales.

L'organisation interne de l'Inspection générale fait l'objet d'un arrêté des ministres chargés de la sécurité sociale, de la santé, de l'action sociale, de la famille, du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

