

## **Les déclarations de campagne nationale d'appel à la générosité du public**

*La loi du 7 août 1991 fait obligation aux organismes qui souhaitent faire appel à la générosité du public « dans le cadre d'une campagne menée à l'échelon national » afin de soutenir certaines grandes causes « d'en faire la déclaration préalable auprès de la préfecture du département de leur siège social ». Dans son rapport public de 1998, la Cour avait signalé des lacunes dans l'application de cette disposition. À la suite de ces observations, le ministre de l'intérieur a demandé aux préfets de mettre en place une procédure homogène. Dans son rapport public de 2002, la Cour devait néanmoins constater que le bilan de deux ans d'application de cette circulaire demeurait modeste.*

*L'absence de déclaration préalable n'ôtant pas sa compétence à la Cour des comptes<sup>58</sup>, dès lors que la preuve est apportée qu'une campagne nationale a été conduite, celle-ci a procédé à une nouvelle enquête sur l'application de cette disposition importante de la loi de 1991.*

*Si des progrès significatifs ont été enregistrés, certaines améliorations encore attendues n'interviendront qu'après qu'aura été précisée la définition de la notion de campagne.*

---

58) Non plus qu'aux inspections générales des affaires sociales et de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche qui ont reçu une compétence analogue dans les domaines relevant d'elles en 1996 (IGAS) et 1999 (IGAENR).

### Des améliorations

**La Cour constatait en 2002 que la progression du nombre d'organismes déclarants, « modérée au cours des premières années d'application de la loi », s'était « accélérée ensuite ».**

Ce mouvement s'est poursuivi. 43 organismes avaient déclaré une campagne (ou plusieurs campagnes) en 1993 ; 94 l'avaient fait en 2001 ; ils ont été 126 en 2005 et 151 en 2006. Il convient sans doute de voir, au moins pour partie, dans l'augmentation de 60 % constatée depuis 2001 un effet des publications de la Cour, en dernier lieu de l'enquête sur l'emploi des « fonds tsunami » conduite auprès de 32 organismes, dont plusieurs n'ont pris conscience qu'à cette occasion des obligations qui découlent de la loi du 7 août 1991<sup>59</sup>.

Néanmoins, le phénomène de non déclaration subsiste (voir ci-après).

**La Cour estimait que « les préfectures habituellement destinataires de déclarations » avaient pris en compte les dispositions de la circulaire du ministre de l'intérieur du 16 novembre 1999 sur la transmission des déclarations.**

La procédure est maintenant bien rodée : les préfectures adressent simultanément au ministère de l'intérieur et à la Cour la liste annuelle des déclarations préalables<sup>60</sup>.

**Le ministre de l'intérieur, dans sa circulaire de novembre 1999, avait invité les préfets à demander aux établissements tenus par leurs statuts d'adresser leurs comptes à l'administration<sup>61</sup> d'annexer à ces derniers le compte d'emploi des ressources collectées auprès du public. Mais la Cour constatait en 2002 que les organismes concernés ne répondaient pas toujours à la demande qui leur était faite.**

---

59) Voir le rapport public thématique de décembre 2006 sur « l'aide française aux victimes du tsunami du 26 décembre 2004 ».

60) Dix préfectures l'ont fait en 2006 : Paris, Hauts-de-Seine, Val-de-Marne, Puy-de-Dôme, Rhône, Seine-et-Marne, Seine-Saint-Denis, Loiret, Meurthe-et-Moselle et Oise.

61) Associations et fondations reconnues d'utilité publique, associations reconnues par arrêté préfectoral comme relevant de l'article 6 de la loi du 1er juillet 1901.

Un changement majeur a été opéré par l'ordonnance du 28 juillet 2005 : les organismes faisant appel à la générosité du public par des campagnes nationales qui ont le statut d'association ou de fondation doivent, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006, « établir des comptes annuels comprenant un bilan, un compte de résultat et une annexe », et cette dernière « comporte le compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public, [...] accompagné des informations relatives à son élaboration »<sup>62</sup>.

La nouvelle enquête a fait apparaître que la préfecture de Paris, qui reçoit 91 % des déclarations, suit la production des comptes pour les organismes déclarants, qu'elle relance les retardataires et qu'elle exploite les informations recueillies pour analyser l'emploi déclaré des fonds issus de la générosité publique.

### **Des progrès encore nécessaires**

**La Cour notait qu'en 2001 36 déclarations seulement (sur 94) avaient été établies sur l'imprimé type de déclaration annexé à la circulaire du ministre de l'intérieur du 16 novembre 1999.**

L'imprimé type a été utilisé par 60 % des déclarants en 2005, mais la proportion est retombée à 40 % en 2006.

**« Une déclaration sur trois en 2001 restait incomplète et ne comportait pas toutes les mentions prévues par les textes. »**

L'utilisation plus fréquente de l'imprimé type n'est pas suffisante si toutes les mentions prévues par le décret du 17 septembre 1992 et les textes ultérieurs ne sont pas portées : dénomination de l'organisme, forme juridique, adresse du siège social, identité des représentants légaux, objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique, date et modalités des campagnes nationales, conditions de répartition des ressources collectées lorsque la campagne est menée conjointement par plusieurs organismes<sup>63</sup>.

---

62) Voir le rapport publié en octobre 2007 par la Cour sur « la qualité de l'information financière communiquée aux donateurs par les organismes faisant appel à la générosité du public », notamment p. 12 et 13.

63) Mention rendue obligatoire par la loi du 28 mai 1996.

Dans sa circulaire de novembre 1999, le ministre de l'intérieur invitait les préfets à vérifier que les déclarations comportaient toutes ces mentions avant de délivrer le récépissé de déclaration préalable. Néanmoins, l'exploitation des déclarations 2006 s'est révélée délicate, notamment pour apprécier leur caractère préalable et pour analyser les objectifs des campagnes.

Le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales annonçait dans sa réponse au rapport public 2002 qu'il se fixait pour objectif sur ce point en 2003 de « dépasser le caractère jusque-là incitatif du formulaire type » et de « proposer l'enregistrement par la Commission pour les simplifications administratives (COSA) d'un modèle CERFA de déclaration d'appel à la générosité publique ».

*La Cour rappelle cet engagement et recommande la mise au point d'un modèle CERFA.*

**Le ministre de l'intérieur demandait, en novembre 1999, aux préfets de procéder à un repérage annuel des organismes susceptibles de relever du champ d'application de la loi du 7 août 1991 dans leur département, mais la Cour constatait en 2002 que la qualité des repérages, quand il en était fait, était inégale.**

La situation a peu évolué. Les préfetures retiennent généralement une approche organique de la générosité publique – par nature juridique des organismes faisant appel, qui n'est pas nécessairement adaptée à un secteur très hétérogène et mouvant, qu'elles connaissent mal comme l'a confirmé l'enquête conduite auprès des préfetures sur les cas de non déclaration (voir ci-après).

Il a été constaté toutefois que certaines préfetures choisissent une approche thématique, en sollicitant les services déconcentrés de l'État pour le repérage et l'information des intervenants dans leur domaine d'intervention.

La Cour avait signalé, dans son observation de 2002, le rôle que pouvait jouer le délégué départemental à la vie associative dans l'information sur les appels à la générosité du public. Dans sa réponse, le ministre de l'intérieur avait confirmé l'intérêt de cette expérience, menée dans le cadre de la mission d'accueil et d'information des associations (MAIA) et annoncé qu'elle serait « mentionnée à titre de bonne pratique dans la future circulaire aux préfets ».

Le directeur de la vie associative, de l'emploi et des formations a indiqué à la Cour que les délégués départementaux à la vie associative (DDVA) pouvait, en effet, avoir un rôle en la matière. Il a ajouté toutefois que « depuis votre rapport public annuel de 2002, aucune circulaire du ministère de l'intérieur n'a prévu que ses services devaient communiquer aux DDVA les informations qu'ils recueillent directement auprès des organisateurs faisant appel à la générosité publique ou indirectement par les administrations de tutelle ».

*La Cour recommande que les ministères concernés indiquent aux préfetures qu'une meilleure information mutuelle des administrations concernées est nécessaire et que l'effort indispensable d'information du milieu associatif, pour lequel les délégués départementaux à la vie associative ont un rôle essentiel à jouer, doit comporter un volet sur les obligations de transparence qui découlent de la loi du 7 août 1991.*

### **Des questions qui restent à résoudre**

**« À quelques exceptions près, les principaux organismes caritatifs souscrivent à leurs obligations déclaratives. »**

Ce constat de la Cour formulé en 2002 peut être complété par l'indication que ces grands organismes ont presque tous été contrôlés au moins une fois et au moins pour une partie de leurs activités par la Cour des comptes ou par une inspection générale.

L'enquête conduite au printemps 2007 n'en a pas moins fait apparaître que des organismes, parfois très connus et dont il est établi qu'ils font appel à la générosité du public, n'avaient pas souscrit de déclaration pour 2006. C'est notamment le cas pour sept membres du Comité de la charte du don en confiance<sup>64</sup> et pour huit adhérents de l'Union nationale des organismes faisant appel à la générosité du public (UNOGEP).

Un certain relâchement des organismes qui font régulièrement appel à la générosité du public est donc observé.

---

64) L'un des organismes a toutefois transmis en avril 2007 une déclaration pour 2006.

L'enquête de la Cour, conduite sur des sites accessibles au public, notamment sur les sites Internet des organismes en cause, a fait ressortir au total plus d'une centaine d'organismes dans d'assez nombreux départements qui paraissent entrer dans le champ d'application de la loi du 7 août 1991, et qui n'ont pas pour autant transmis en 2006 de déclaration à la préfecture du département de leur siège social.

*Étant rappelé que les textes en vigueur ne prévoient pas de sanction en pareil cas, ce constat d'un phénomène appréciable de non déclaration devrait conduire à réfléchir à l'opportunité de sanctionner la non observation de cette obligation légale<sup>65</sup>.*

#### **« Une interprétation trop restrictive de la notion de campagne nationale d'appel »**

À côté du manque d'information –déjà signalé– de nombre de responsables d'organismes caritatifs sur les obligations qui découlent pour eux de la loi de 1991, trois difficultés liées à l'interprétation à donner de la notion de campagne nationale d'appel peuvent expliquer l'absence d'un certain nombre de déclarations.

La première est une confusion avec la procédure des journées nationales d'appel à la générosité publique. Comme le rappelait le ministre de l'intérieur dans sa réponse au rapport public de 2002, la circulaire annuelle aux préfets relative au calendrier de ces journées « fait désormais référence au dispositif de la loi du 7 août 1991 et du décret du 17 septembre 1992 ». Il apparaît néanmoins qu'au moins cinq organismes participant à ces journées nationales ont considéré qu'ils n'avaient pas d'autres démarches déclaratives à faire.

*Une réflexion pourrait utilement être engagée sur l'utilité d'une déclaration complémentaire pour les organismes qui ne font appel à la générosité du public qu'à l'occasion d'une journée nationale de quête sur la voie publique, l'obligation d'établir un compte d'emploi étant bien sûr rappelée.*

La deuxième difficulté tient à l'identification des objectifs des appels. La loi du 7 août 1991 n'impose une déclaration préalable

---

65) Voir sur ce point la réponse du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales au rapport précité d'octobre 2007 sur « la qualité de l'information financière communiquée aux donateurs par les organismes faisant appel à la générosité publique » (p. 59).

que pour les appels à la générosité du public au soutien de causes qu'elle énumère de façon limitative : « cause scientifique, sociale, familiale, humanitaire, philanthropique, éducative, sportive, culturelle ou concourant à la défense de l'environnement ». L'examen des dossiers montre qu'il peut être difficile parfois de circonscrire le périmètre d'une cause, par exemple d'en apprécier le caractère culturel ou culturel.

*La mise au point, évoquée plus haut, d'un formulaire CERFA précisant les causes et les emplois visés par l'appel à la générosité du public faciliterait la résolution de telles difficultés.*

La troisième difficulté est d'un autre ordre. La loi de 1991 vise « une campagne menée à l'échelon national, soit sur la voie publique, soit par l'utilisation de moyens de communication ». « Constitue en définitive une campagne nationale d'appel à la générosité publique, selon la Cour, toute opération d'une certaine importance conduite suivant les modalités mentionnées à l'article 3 de la loi de 1991, lorsqu'il y a absence de lien préétabli entre l'organisme et le destinataire de l'appel.<sup>66</sup> »

Le fait majeur qui ressort de la nouvelle enquête est la place prise par les appels à dons qui figurent sur les sites Internet des organismes. La Cour a déjà analysé l'appel à la générosité du public sur ce moyen moderne de communication, par définition non restreint à une aire géographique, comme une campagne nationale<sup>67</sup>. L'enquête a montré que des organismes qui invitent au don en ligne sur leur site Internet n'en considèrent pas moins qu'ils ne conduisent pas de campagne nationale.

*Il paraît nécessaire de prévoir une information spécifique sur ce point des organismes, en nombre croissant, qui utilisent ce moyen moderne de sollicitation de la générosité d'un très large public. Le ministère de l'intérieur et les préfetures doivent s'organiser pour exercer dans ce contexte évolutif les missions d'information et de repérage qu'a précisées la circulaire du 16 novembre 1999.*

*Il paraît en particulier essentiel que les organismes concernés n'oublient pas qu'ils contractent une obligation de rendre compte aux donateurs de l'emploi des fonds ainsi collectés, conformément à la loi de 1991.*

---

66) Rapport public 1998, p. 52.

67) Voir notamment le rapport public thématique déjà cité sur *L'aide française aux victimes du tsunami du 26 décembre 2004*, p. 15.