

N° 369

# SÉNAT

TROISIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1994-1995

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 juillet 1995.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur la proposition de loi de MM. Jean CHERIOUX, Jean-Pierre FOURCADE, Louis ALTHAPE, José BALARELLO, Henri BELCOUR, Jacques BIMBENET, Paul BLANC, Eric 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 VASSELE relative aux garanties offertes aux donateurs quant à l'utilisation des fonds collectés grâce à la générosité publique,*

Par M. Jean CHERIOUX,

Sénateur.

---

*(1) Cette commission est composée de : MM. Jean-Pierre Fourcade, président ; Jacques Bimbenet, Claude Huriet, Franck Sérusclat, Louis Souvet, vice-présidents ; Mme Marie-Claude Beuudeau, M. Charles Descours, Mme Marie-Madeleine Dieulangard, MM. Roger Lise, secrétaires ; Louis Althapé, José Balarello, Henri Belcour, Jacques Bialski, Paul Blanc, Eric Boyer, Louis Boyer, Louis Brives, Jean-Pierre Cantegrit, Francis Cavalier-Bénézet, Jean Chérioux, François Delga, Mme Michelle Demessine, MM. André Diligent, Jean Dumont, Mme Joëlle Dusseau, MM. Léon Fatous, Alfred Foy, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Jean-Paul Hammann, Roland Huguët, André Jourdain, Philippe Labeyrie, Henri Le Breton, Marcel Lesbros, Simon Loueckhote, François Louisy, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, Max Marest, Charles Metzinger, Mme Hélène Missoffe, MM. Georges Mouly, Lucien Neuwirth, Louis Phillibert, Guy Robert, Mme Nelly Rodi, MM. Gérard Roujas, Bernard Seillier, Pierre-Christian Taittinger, Martial Taugourdeau, Alain Vasselle.*

Voir le numéro :

Sénat : 343 (1994-1995).

---

Associations.

## SOMMAIRE

	<b>Pages</b>
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	3
<b>INTRODUCTION</b> .....	15
<b>I. LES RAISONS D'UNE NOUVELLE INTERVENTION LEGISLATIVE</b> .....	17
<b>A. GARANTIR AU DONATEUR LA LEGITIMITE DE L'APPEL A LA GENEROSITE PUBLIQUE</b> .....	17
1. <i>La nécessité de couper court aux rumeurs</i> .....	17
2. <i>Un large recours aux médias et l'importance des sommes collectées par les     associations génèrent des responsabilités nouvelles</i> .....	18
<b>B. INCITER A LA COORDINATION DES RECHERCHES PUBLIQUES ET PRIVEES ASSOCIATIVES</b> .....	21
1. <i>La place grandissante des associations dans le domaine de la recherche</i> .....	22
2. <i>La signature d'accords-cadres avec les pouvoirs publics</i> .....	23
3. <i>La répartition des fonds affectés à la recherche</i> .....	24
<b>C. RENFORCER L'INFORMATION DU DONATEUR ET GARANTIR UNE PLUS GRANDE TRANSPARENCE DANS L'ATTRIBUTION DES FONDS SOCIAUX</b> .....	25
<b>II. LA PROPOSITION DE LOI : DES DISPOSITIFS SIMPLES, RESPECTUEUX DE LA LIBERTE ASSOCIATIVE</b> .....	26
<b>A. DES DISPOSITIFS SIMPLES</b> .....	26
1. <i>Une définition législative de la mission générale de l'IGAS</i> .....	26
2. <i>Examen des articles</i> .....	27
<b>B. RESPECTUEUX DE LA LIBERTE ASSOCIATIVE</b> .....	30
<b>III. LES CONCLUSIONS DE VOTRE COMMISSION</b> .....	30
<b>TEXTE ADOPTE PAR LA COMMISSION</b> .....	33
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	37
<b>ANNEXE</b> .....	43

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

*La commission s'est réunie le mardi 4 avril 1995, sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, pour entendre une communication de M. Jean Chérioux sur le contrôle et l'action des associations faisant appel à la générosité publique.*

*Après avoir rappelé les conditions dans lesquelles M. Jean-Pierre Fourcade, président, lui avait confié une mission de réflexion sur les associations faisant appel à la générosité publique, M. Jean Chérioux a exposé les trois raisons justifiant cette mission.*

*La première est à rechercher dans les péripéties juridiques ayant entouré le contrôle de l'Association pour la recherche contre le cancer, entrepris en 1990 par l'Inspection générale des Affaires sociales (IGAS) avant d'être arrêté par jugement du tribunal administratif de Paris, et dans les rumeurs nées de la publication par la presse d'une note de l'IGAS concernant ce contrôle.*

*Pour M. Jean Chérioux, la confiance des donateurs ne peut qu'être ébranlée par de telles circonstances et il convient de réfléchir aux garanties susceptibles d'éviter de contrarier le fort courant de générosité publique qui parcourt notre pays ; une perte de confiance serait en effet préjudiciable à la réalisation des missions -essentielles- que remplissent l'ensemble des associations bénéficiaires.*

*La seconde raison évoquée par M. Jean Chérioux, tient à l'importance des ressources financières collectées par les associations -environ 1 milliard 600 millions de francs- qui permet à ces dernières d'attribuer à la recherche médicale plus de 800 millions de francs par an.*

*L'influence que les associations sont ainsi en mesure d'exercer sur les grandes orientations de la recherche française soulève différents problèmes en leur sein même, mais surtout dans leurs rapports avec les pouvoirs publics.*

*Considérant qu'une telle influence doit contribuer à soutenir les orientations publiques et à répondre aux urgences de santé publique sans les contrarier, M. Jean Chérioux a souhaité examiner dans quelle mesure peut être favorisée, dans le respect des initiatives associatives, la réalisation d'un tel objectif.*

*M. Jean Chérioux a enfin rapporté les polémiques, reprises abondamment par la presse, entourant la distribution des fonds collectés lors du Sidaction du 6 avril 1994, distribution d'ailleurs inachevée, et rendant nécessaire l'examen des conditions de répartition des fonds pour l'action sociale, notamment lorsque les appels à la générosité sont réalisés à l'initiative de collectifs associatifs.*

*En conclusion, M. Jean Chérioux a constaté que, face à l'importance grandissante de l'appel à la générosité publique, l'Etat était relativement passif et surtout très mal informé. Certes, il dispose de quelques moyens juridiques de se faire entendre, tels que la reconnaissance d'utilité publique, prévue par la loi du 1er juillet 1901 relative aux contrats d'associations ou le contrôle par la Cour des comptes, prévu par la loi du 7 août 1991, du compte d'emploi des organismes faisant appel à la générosité publique dans le cadre d'une campagne nationale, mais ces dispositifs se révèlent partiellement inadaptés ou insuffisants.*

*D'autres dispositifs de contrôle existent, essentiellement conventionnels. Il s'agit de la Charte de déontologie élaborée en 1989 par un comité regroupant 22 associations et, dans le domaine de la recherche, des conventions passées entre l'Etat et les associations dans le but de s'informer réciproquement et de coordonner les interventions. Là encore, il conviendrait d'examiner si l'intervention du législateur pourrait améliorer leur efficacité.*

*M. Jean Chérioux a alors indiqué qu'il se bornerait, pour l'instant, à préciser ses interrogations, réservant à une date ultérieure la formulation de ses propositions. La quinzaine d'auditions auxquelles il a procédé l'ont en effet convaincu des inconvénients qu'il y aurait à trop vouloir réglementer ; il a souligné les risques d'empiètement sur la liberté associative, de tarissement de la générosité publique, de découragement qui pourrait s'emparer de l'action associative et de remise en cause des initiatives originales en matière de recherche.*

*Il a alors précisé que sa réflexion visait un objectif, faire en sorte que la volonté du donateur soit totalement éclairée et respectée, et reposait sur deux préalables : la préservation de la liberté associative, sur laquelle le Conseil constitutionnel se montre d'ailleurs très vigilant, et la conciliation, dans toute la mesure du possible, de l'intérêt public et des initiatives privées qui ne doivent, en tout état de cause, ni se concurrencer ni se nuire.*

*M. Jean Chérioux a alors dégagé trois pistes de réflexion susceptibles d'inspirer, le cas échéant, le législateur.*

*La première concerne le renforcement du contrôle a posteriori. Après avoir rappelé les modalités de mise en oeuvre du contrôle de la Cour des*

*comptes et sa limitation à une appréciation comptable de l'emploi qui est fait par l'association des sommes collectées, M. Jean Chérioux s'est interrogé sur l'intérêt qu'il y aurait à confier, par la loi, une mission d'évaluation de l'action de l'association à l'IGAS dont il a souligné que le rôle, au contraire d'autres corps d'inspection, n'avait jamais été clairement défini par la loi. Il a avoué son intérêt pour une telle clarification et un tel élargissement des compétences de ce corps remarquable.*

*Il a ensuite évoqué la possibilité de prévoir des sanctions pénales à l'égard de certains comportements de dirigeants associatifs. Constatant toutefois qu'une réflexion plus générale était en cours, il a considéré que le moment n'était sans doute pas opportun.*

*La deuxième piste de réflexion concerne la coordination des recherches publiques et privées associatives. M. Jean Chérioux, après avoir exposé les conditions et les modalités des conventions passées entre l'Etat et certaines associations, a constaté que le dispositif ainsi mis en place se révélait relativement satisfaisant et ne nécessitait sans doute pas l'intervention du législateur, jugeant en outre inopportun de rendre ces conventions obligatoires.*

*Abordant la question de la distribution des fonds collectés aux équipes de recherche, M. Jean Chérioux a décrit la pratique des recours aux conseils ou comités scientifiques chargés, en application d'un corpus de règles élaborées spontanément, de la distribution des fonds. Là encore, constatant le bon fonctionnement de ce système, il a considéré que le législateur n'avait pas à intervenir, souhaitant que de telles initiatives, accompagnées par un renforcement des moyens de la définition de la politique publique de recherche, permettent de réaliser à terme la meilleure synergie entre actions privées et publiques.*

*Puis M. Jean Chérioux a abordé la troisième piste de réflexion, l'attribution des fonds dans le domaine social. Revenant sur l'exemple du Sidaction, il a déploré que l'attribution des fonds ne se fasse pas dans des conditions aussi satisfaisantes que pour la recherche médicale. S'il a écarté toute idée de remettre en cause "l'auto-attribution" des fonds aux associations organisatrices (lorsque l'organisateur est un collectif d'associations), il s'est cependant demandé s'il ne serait pas opportun de faire mentionner, préalablement à tout appel à la générosité publique, la destination envisagée de l'argent collecté afin que le donateur sache clairement à qui et pourquoi il donne.*

*Par ailleurs, en ce qui concerne la répartition des subventions à destination des associations non organisatrices, il s'est interrogé sur l'intérêt qu'il y aurait à confier cette mission à un comité ad hoc dont les critères*

*d'attribution seraient à la fois plus clairs et moins contestables que ce qui a été récemment observé. Ce comité pourrait être créé par convention sous l'égide de la Fondation de France.*

*En conclusion, M. Jean Chérioux a évoqué la médiatisation très importante qui entoure ces collectes et a constaté que cette médiatisation donnait un poids considérable à certaines associations, leur permettant de concurrencer les grandes orientations de santé publique définies par l'Etat ; les priorités qui se dégagent spontanément de leur action ne recourent en effet pas totalement les priorités nées d'une observation objective de la santé publique. Pour lui, cette question mériterait une réflexion approfondie de la part des professionnels de l'audiovisuel, éventuellement dans le cadre du Conseil supérieur de l'audiovisuel.*

*En complément d'information, M. Jean-Pierre Fourcade, président, a fait état d'une lettre de M. Jacques Crozemarie, président de l'Association pour la recherche contre le cancer (ARC), justifiant les comptes de son association et mettant indirectement en cause la Ligue nationale contre le cancer.*

*M. François Delga a contesté les chiffres avancés par M. Jacques Crozemarie concernant les dépenses de fonctionnement de la Ligue.*

*M. Lucien Neuwirth a rappelé que la loi sur le mécénat prévoyait que les associations bénéficiaires devaient recourir au contrôle de commissaires aux comptes. Il a rappelé qu'à l'occasion du débat sur cette loi, il avait été dit qu'il serait légitime de mettre en place, lorsque l'association faisait appel à la générosité publique, des mesures de protection du donateur qui s'inspireraient des mesures de protection du consommateur. Il lui paraît donc opportun de développer le contrôle de ces associations.*

*Mme Hélène Missoffe est revenue sur la distinction à opérer entre le contrôle comptable des fonds collectés et l'évaluation de l'opportunité de leur affectation. Elle a alors souligné la nécessité d'instaurer un contrôle qui permettrait d'éviter toute déviation par rapport à l'objet de l'association. Trop d'abus ont été, selon elle, constatés et elle s'est déclarée en complet accord avec l'objectif que souhaite atteindre M. Jean Chérioux aux termes de ses réflexions.*

*M. Roland Huguet s'est déclaré très partisan de la poursuite des investigations de M. Jean Chérioux. Il a rappelé que les chambres régionales des comptes contrôlaient les associations recevant des subventions. Il lui paraît donc légitime de contrôler, dans le même esprit, les associations faisant appel à la générosité publique. Par ailleurs, il a estimé que le grand nombre des sollicitations reçues chaque jour par la poste révélait*

*l'importance démesurée des frais de fonctionnement de beaucoup d'associations. Enfin, en ce qui concerne la recherche, il a rappelé que l'ARC distribuait aussi des fonds à des équipes ayant défini, en toute indépendance, leur projet de recherche, et il a regretté que nombre d'orientations ne soient pas davantage prises en compte par l'Etat au lieu de l'être par les associations. Enfin, tout en déplorant l'importance prise par les médias, il a constaté que ce phénomène entraînait une incontestable mobilisation populaire et a conclu son propos en soulignant la nécessité de se montrer vigilant pour ne pas tarir la générosité du public.*

*Mme Marie-Claude Beaudeau, tout en déclarant partager les préoccupations de M. Jean Chérioux, notamment en ce qui concerne le risque de voir les orientations de la recherche définies par les associations, a déploré l'insuffisance des moyens consacrés par l'Etat à cette action.*

*M. Jean-Pierre Fourcade, président, a alors rappelé que le budget de la Fondation pour la recherche médicale n'était que de 100 millions de francs, ce qui témoignait de la faiblesse des moyens consacrés à la recherche publique, au regard des sommes que peuvent y consacrer les associations.*

*En réponse aux différents intervenants, M. Jean Chérioux a rappelé que le recours aux commissaires aux comptes était déjà très largement répandu dans le mouvement associatif. Il a également précisé que son travail n'était pas effectué dans le cadre d'une mission d'information, ce qui ne lui permettait pas de mener des investigations très poussées. Il dépendait essentiellement du bon vouloir de ses interlocuteurs.*

*Il a également rappelé que les sommes considérables dont bénéficiaient les associations étaient en partie déduites du revenu imposable, ce qui pouvait les apparenter, pour 40 %, à des subventions de l'Etat. Cela justifiait donc l'institution de contrôles publics.*

*En conclusion, la commission, sur proposition de M. Jean-Pierre Fourcade, président, a demandé à M. Jean Chérioux de poursuivre ses réflexions dans le cadre des dispositions du paragraphe I de l'article 22 du règlement, évoquant en outre l'hypothèse de l'élaboration d'une proposition de loi. Il a souhaité que les travaux de la commission soient conclus par un débat en séance publique au cours de la session d'automne.*

*Réunie le mercredi 28 juin 1995 sous la présidence de M. Claude Huriot, vice-président, la commission a entendu les conclusions de M. Jean Chérioux, sur les conditions actuelles du contrôle exercé sur les organismes faisant appel à la générosité publique.*

*M. Jean Chérioux a tout d'abord indiqué que la mission que lui avait confiée le président de la commission, M. Jean-Pierre Fourcade, l'avait conduit à rédiger une proposition de loi visant à renforcer l'information des donateurs et à assurer un contrôle plus large des associations afin de mieux garantir la légitimité de leur appel à la générosité publique. L'importance grandissante du recours à cette forme de financement (14 milliards en 1993) impose en effet une vigilance nouvelle de la part des pouvoirs publics.*

*Pour M. Jean Chérioux, trois raisons justifient cette initiative législative : le risque de voir les donateurs retirer leur confiance aux associations si une complète transparence de l'usage qu'elles font des sommes n'est pas assurée ; l'importance des ressources collectées, qui donne aux associations un poids économique, social et politique considérable, les mettant en concurrence directe avec l'Etat dans la définition des priorités de santé publique et de recherche ; enfin, les pratiques peu satisfaisantes de répartition des fonds à finalité sociale, lorsque la collecte a été menée par un collectif d'associations.*

*Pour répondre aux problèmes ainsi posés, M. Jean Chérioux a proposé de confier à l'Inspection générale des Affaires sociales un contrôle a posteriori de l'action des associations, en étendant aux organismes faisant appel à la générosité publique sa mission générale d'évaluation des politiques publiques, de renforcer les informations destinées aux donateurs lorsque la campagne est réalisée par un collectif d'associations et de mettre en oeuvre des procédures claires et incontestables de répartition des fonds collectés. Il n'a pas, en revanche, proposé d'instituer une obligation de conventionnement avec les pouvoirs publics dans le domaine de la recherche, car il avait constaté que des accords-cadres étaient déjà signés avec l'Etat par certaines associations ; il a donc jugé préférable de laisser cette pratique se développer spontanément, sachant que le contrôle a posteriori de l'IGAS devrait permettre d'en évaluer les résultats.*

*M. Jean Chérioux a conclu son exposé des motifs en soulignant que la proposition de loi avait essentiellement pour but d'informer et de responsabiliser les dirigeants des associations dont l'action s'exerçait dans des domaines et avec des moyens qui relevaient traditionnellement des politiques publiques, et qu'elle se voulait parfaitement respectueuse de la liberté associative.*

*M. Jean Chérioux a ensuite présenté les articles. Le premier article contient des dispositions spécifiques aux collectes organisées par un collectif d'associations, relatives à l'information du donateur et à la répartition des fonds collectés.*



*Les cinq articles suivants concernent l'Inspection générale des Affaires sociales (IGAS). Pour être accepté par le juge administratif, le contrôle de l'IGAS ne pouvait relever que de la loi. Mais plutôt que de prévoir une disposition législative spécifique, M. Jean Chérioux a préféré donner valeur législative à la définition de la mission générale de l'IGAS, actuellement fixée par le décret du 2 mai 1990 portant statut particulier du corps de l'Inspection générale des Affaires sociales. Les articles 2 à 6 de la proposition de loi reprennent, en conséquence, les articles premier à 3 du décret pour ce qui concerne la place et le rôle de l'inspection, sous réserve de l'ajout de quatre dispositions nouvelles : la détermination de la mission d'évaluation des actions des organismes faisant appel à la générosité publique, le suivi de l'emploi des fonds collectés quand ils sont versés par l'association à d'autres organismes, les modalités de publicité des observations formulées par l'IGAS, enfin, par coordination, le renvoi du statut particulier du corps de l'Inspection générale à un décret en Conseil d'Etat.*

*M. Jean Chérioux a alors proposé à ceux de ses collègues qui le souhaiteraient de joindre leur signature à la sienne.*

*M. Charles Descours a approuvé la démarche de M. Jean Chérioux, la jugeant particulièrement opportune au moment où nombre de scientifiques, rencontrés notamment à l'occasion d'un colloque du Centre national de la recherche scientifique (CNRS) sur le thème "associations caritatives, organismes de recherche : quelle complémentarité ?", s'inquiétaient de l'incidence du nouveau pouvoir des associations sur la définition des priorités de santé publique.*

*M. Jean Madelain, se déclarant prêt à cosigner la proposition de loi, s'est demandé si l'IGAS aurait les moyens de mener ces contrôles, s'est étonné de l'absence de sanctions en cas de mauvaise gestion et a suggéré de fixer des pourcentages maximum de frais de fonctionnement et de publicité.*

*M. Franck Sérusclat a, sans vouloir engager son groupe politique, manifesté son intérêt pour la démarche de M. Jean Chérioux. Il a mis en garde contre le risque de voir des sommes beaucoup trop importantes consacrées à une recherche particulière, ou celui de voir l'Etat se désengager des domaines occupés par les associations. Il a également suggéré de réfléchir aux conséquences de la démarche associative sur les méthodes traditionnelles de la recherche publique.*

*M. Lucien Neuwirth, en total accord avec la proposition de loi, a dressé un parallèle avec la loi sur le mécénat et a suggéré une modification rédactionnelle à l'article 2, rappelant qu'il revenait au Parlement d'évaluer la politique des ministres. Il s'est aussi interrogé sur l'absence de sanctions, tel que le retrait d'agrément, qui risquait de rendre le dispositif inopérant, ainsi*

*que sur le rôle des commissaires aux comptes au sein des associations, souhaitant qu'ils imposent une plus grande rigueur.*

*Mme Marie-Claude Beauveau a rappelé que la recherche devait rester une affaire d'Etat, ce qui imposait à celui-ci de ne pas se désengager. Elle s'est interrogée sur la diminution considérable des ressources collectées par le Sidaction en 1995, l'expliquant pour partie par le fait que les donateurs avaient considéré qu'en 1994 il ne s'était agi que d'une démarche ponctuelle non renouvelable, justifiant un don important. Tout en approuvant la démarche de l'auteur de la proposition de loi, elle n'a cependant pas souhaité, pour l'instant, engager la signature de son groupe.*

*M. Louis Souvet, après avoir indiqué qu'il signerait la proposition de loi, s'est interrogé sur l'utilité de définir par la loi les missions de l'IGAS et a rappelé que les pratiques de collecte devaient être contrôlées non seulement au niveau national, mais également au niveau local.*

*M. Lucien Neuwirth a cité l'exemple de la Ligue contre le cancer dont les modes de fonctionnement sont très décentralisés, ce qui suppose qu'elle exerce des contrôles à tous les niveaux.*

*Mme Hélène Missoffe a déclaré partager les analyses de M. Jean Chérioux, tant en ce qui concerne le contrôle que le rôle de l'Etat en matière de recherche, mais a souhaité que l'on ne contrarie pas la générosité des donateurs par la multiplication de règles contraignantes. Elle a aussi rappelé les dangers liés au versement de subventions de fonctionnement, par exemple aux hôpitaux, par les associations, car leur non-renouvellement peut avoir de graves conséquences, notamment sur les emplois créés.*

*M. Claude Huriet, président, approuvant la mission de contrôle confiée à l'IGAS, s'est demandé s'il ne convenait pas de prendre des mesures incitatives en faveur de la concertation dans le domaine scientifique, par exemple en délivrant un label du type "grandes causes nationales" en contrepartie de certains engagements ; il a souhaité savoir dans quelle mesure la reconnaissance d'utilité publique pouvait être retirée. Il a également interrogé M. Jean Chérioux sur les modalités de suivi des sommes collectées, sur la signature de conventions pluri-annuelles avec les chaînes de télévision et sur l'étendue du champ d'investigations de l'IGAS. Enfin, il a fait observer que le succès du Téléthon reposait sur l'image de l'enfant victime de mucoviscidose, alors que maintenant l'essentiel des sommes collectées est utilisé ailleurs et s'est demandé s'il n'y avait pas là une sorte de tromperie, susceptible de générer des contentieux.*

*M. Jacques Machet a remarqué que, néanmoins, ces sommes étaient utilisées pour la recherche médicale, au profit de tous.*

**Mme Hélène Missoffe a ajouté que la recherche médicale constituait un tout, dont il fallait faire prendre conscience les Français.**

**M. Max Marest a souhaité que les donneurs soient parfaitement informés de la finalité de leur don et a constaté que les contrôles de l'IGAS les y aideraient.**

**En réponse aux différents intervenants, M. Jean Chérioux a précisé que, à partir d'une position de départ plus coercitive, il s'était finalement limité au contrôle a posteriori, seul moyen de rester en conformité avec la jurisprudence du Conseil constitutionnel relative au respect de la liberté associative. Cela l'avait conduit à éliminer toute idée de sanction autres que la publicité du rapport de l'IGAS, -sans doute très suffisante à elle seule car elle peut entraîner une réduction toujours redoutée des dons- ou de fixation d'un pourcentage maximum de frais de fonctionnement. Il ne souhaitait pas non plus, pour les mêmes raisons, aller au-delà de ce qui se faisait en matière de concertation avec les pouvoirs publics dans le domaine de la recherche. Il a également rappelé l'opposition du Comité de la Charte, qui admet volontiers certaines critiques mais préfère régler ses problèmes sans intervention du législateur. C'est pourquoi, sans renoncer à intervenir, M. Jean Chérioux a néanmoins souhaité éviter d'aller trop loin dans la réglementation. Il a également précisé que la loi de 1991 prévoyait la possibilité de retirer par décret la reconnaissance d'utilité publique, et que l'intervention de la Fondation de France, lors des collectes, constituait une garantie quant aux procédures. Il a souhaité que les responsables du secteur audiovisuel réfléchissent à leurs responsabilités dans ce type d'actions promotionnelles, précisant que la convention pluri-annuelle n'était qu'une piste de réflexion. Enfin, il a rappelé que, depuis 1991, la Cour des comptes assurait le contrôle des comptes d'emploi. Enfin, M. Jean Chérioux a accueilli favorablement la proposition de MM. Lucien Neuwirth et Claude Huriet de réécrire partiellement l'article 2 afin d'éviter tout empiètement sur le rôle du Parlement.**

**La commission s'est enfin réunie le mercredi 12 juillet 1995 et a procédé à l'examen de la proposition de loi n° 343 (1994-1995) relative aux garanties offertes aux donateurs quant à l'utilisation des fonds collectés grâce à la générosité publique, après avoir nommé M. Jean Chérioux rapporteur de cette proposition de loi.**

**M. Jean Chérioux, rapporteur, a rappelé que sa proposition de loi visait à garantir aux donateurs la légitimité de l'appel à la générosité publique grâce à une parfaite transparence de l'utilisation des fonds collectés.**

*Il a indiqué que, comme le comité consultatif national d'éthique, il se souciait du développement de l'emprise des associations sur le domaine de la recherche.*

*Il s'est interrogé sur une clarification du rôle des médias et a mentionné la proposition du comité consultatif national d'éthique de créer une instance autonome regroupant scientifiques et médias, afin de résoudre les dysfonctionnements constatés dans les rapports qu'entretiennent science et opinion publique, proposition qui rejoint ses propres suggestions.*

*Enfin, la proposition de loi renforce l'information fournie aux donateurs et garantit une plus grande transparence dans l'attribution des fonds sociaux issus de collectes menées par un collectif d'associations.*

*Il a précisé qu'aucune disposition coercitive n'était inscrite dans sa proposition de loi et que le contrôle évaluatif de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) constituait une incitation suffisante au respect de ces objectifs.*

*Il a déclaré que les modifications apportées au texte initial visaient à souligner le caractère désormais législatif de la mission générale de l'IGAS et à insister sur l'importance de son contrôle a posteriori.*

*Il a enfin indiqué une modification mineure concernant les modalités de publicité spécifique des observations formulées sur l'action des associations, ces modifications justifiant en outre de mentionner l'IGAS dans le titre de la proposition de loi.*

*Mme Marie-Madeleine Dieulangard a déclaré préférer s'abstenir dans le vote afin d'étudier plus amplement la proposition de loi qu'elle a cependant jugé nécessaire.*

*M. Lucien Neuwirth a souligné que, pour certains secteurs défavorisés de la recherche, la publicité médiatique était primordiale et s'est fortement ému de voir les associations interdites de toute action.*

*Répondant à M. Lucien Neuwirth, M. Jean Chérioux a rappelé que sa proposition ne contenait aucune disposition coercitive et que certains bénéficiaires privilégiés de dons, tel le Téléthon, avaient eux-mêmes proposé de passer des conventions avec divers organismes de recherche, pour élargir le champ des recherches financées par les collectes.*

*M. Lucien Neuwirth a craint une trop grande emprise de l'IGAS sur la détermination des domaines prioritaires de santé publique en raison de son pouvoir de contrôle.*

**M. Jean-Pierre Fourcade, président, l'a assuré que l'IGAS n'aurait qu'un pouvoir d'évaluation et qu'il revenait au seul ministère de la santé publique de définir les priorités en matière de santé publique.**

**M. Claude Hurllet a fait observer qu'il n'y avait jamais trop d'argent collecté pour la recherche relative aux maladies génétiques, mais qu'il était effectivement envisageable d'orienter une partie des fonds réunis vers d'autres domaines de la recherche.**

**M. Jean-Pierre Fourcade, président, s'est dit absolument convaincu qu'il fallait laisser à l'Etat le soin de fixer les priorités sanitaires.**

**M. Claude Hurllet lui a alors répondu que les familles des malades elles-mêmes étaient à l'origine d'actions de collectes orientées dans un but précis, citant le cas de l'Association pour la recherche contre le cancer (ARC) et de l'Association française contre la myopathie (AFM).**

**Revenant à l'article premier de la proposition de loi, M. Lucien Neuwirth s'est demandé qui avait autorité sur l'IGAS.**

**M. Jean Chérioux a insisté sur le fait que sa proposition de loi voulait avant tout donner un caractère législatif à la mission de contrôle de l'IGAS, afin qu'elle puisse évaluer l'action des associations et qu'elle reprenait, quant à sa rédaction, un décret déjà publié.**

**M. Jean-Pierre Fourcade, président, a constaté que, en raison de la répartition des domaines ministériels, quatre ministres avaient autorité sur l'IGAS.**

**Mme Marie-Madeleine Dieulangard s'en est émue, émettant l'idée que cette multiplicité des instances dirigeantes n'était pas pour rassurer les donateurs.**

**M. Jean-Pierre Fourcade, président, a souligné que cette répartition relevait de la compétence du Premier ministre et que la proposition de loi visait uniquement à placer l'IGAS au même niveau d'autorité que l'inspection des finances.**

**La commission a alors adopté les conclusions du rapporteur.**

Mesdames, Messieurs,

Le 5 juillet 1991, le Parlement adoptait définitivement un projet de loi qui, après examen par le Conseil Constitutionnel, allait devenir 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.

Les dispositions relatives au contrôle des associations à audience nationale par la Cour des comptes avaient été adoptées afin de *"redonner confiance à l'opinion publique quant à l'utilisation de ses dons, après la révélation de pratiques douteuses jetant le discrédit sur certains organismes"* (rapport Sénat n° 301, 1990-1991 de M. Jacques Machet). La nécessité d'un tel contrôle se faisait sentir depuis plusieurs années puisque tant le Parlement que le Gouvernement avaient élaboré des propositions en ce sens ; le secteur associatif lui-même avait souhaité instaurer une plus grande transparence et s'était imposé dès 1989 une Charte de déontologie. Un « comité de la Charte » a été institué qui, au-delà des règles de déontologie ainsi définies, élabore progressivement un corpus de recommandations adaptées aux différents types de gestion et d'action, et offre un lieu de rencontre et d'échanges particulièrement bénéfique au développement du mouvement associatif.

Intervenant dans un domaine qui touche aux libertés fondamentales, le projet de loi avait été longuement examiné, notamment en vue de parvenir à une définition des organismes concernés qui excluait les partis politiques et la majeure partie du tissu associatif ; les associations locales ou régionales ne sont en effet pas visées par la loi, qui s'adresse essentiellement aux grandes associations oeuvrant à l'échelon national et disposant des moyens de respecter le formalisme -la déclaration préalable de la campagne- imposé pour permettre le contrôle de l'emploi des sommes collectées.

Depuis la promulgation de la loi, trois contrôles ont été effectués par la Cour des comptes, dont deux concernent de grandes associations : l'Association française contre la myopathie (AFM) et l'Association pour la recherche sur le cancer (ARC). Les conclusions de ces contrôles n'ont pas encore été rendues publiques, notamment parce qu'elles font actuellement l'objet d'une procédure contradictoire.

Lorsqu'en 1991 le législateur avait adopté le principe du contrôle de la Cour des comptes, il imaginait que ce dispositif, respectueux de la liberté associative, aurait surtout des vertus préventives et pédagogiques et inciterait à plus de transparence.

Certains faits récents font craindre que ces objectifs ne soient qu'imparfaitement atteints.

Quant à l'engagement conventionnel qu'ont pris de nombreuses associations de respecter la Charte de déontologie, elle-même accompagnée de recommandations très précises, il n'est sanctionné que par de simples observations et, tout au plus, par l'exclusion du comité. En outre, de nombreuses associations, souvent parce que leur mode de fonctionnement ou leur structure ne s'y prête pas, ne sont pas membres du "comité de la Charte". Enfin, il n'est pas dans l'objet de ce comité d'informer les pouvoirs publics sur l'action de ces grands organismes, transformés par l'importance des budgets dont ils disposent en quasi partenaires institutionnels.

Une vigilance renouvelée de l'Etat semble aujourd'hui nécessaire dans le respect de la liberté associative. C'est l'objectif principal de la proposition de loi que de donner à celui-ci les moyens de l'exercer.

## **I. LES RAISONS D'UNE NOUVELLE INTERVENTION LEGISLATIVE**

Les raisons sont au nombre de trois :

### **A. GARANTIR AU DONATEUR LA LEGITIMITE DE L'APPEL A LA GENEROSITE PUBLIQUE**

#### **1. La nécessité de couper court aux rumeurs**

Cette garantie ne porte pas tant sur l'objet de l'appel -le donateur est seul juge- que sur l'affectation des fonds collectés à cet objet. Il importe en effet d'éviter toute suspicion, tout doute sur l'affectation des dons. Car, contrarier le fort mouvement de générosité que l'on constate tous les ans par l'expression de doutes, vite répandus par les médias, sur le bon usage des fonds, serait préjudiciable à l'ensemble du mouvement associatif et porterait atteinte aux missions qu'il assume.

Aujourd'hui, les donateurs veulent savoir où vont leurs dons. A ce titre, les réticences apparemment manifestées par le Président de l'ARC face à tous contrôles pourraient, si ce n'est déjà fait, porter préjudice non seulement à cette association mais, au terme d'une généralisation hâtive, à nombre d'associations pourtant ouvertes à tout contrôle.

Ainsi, le refus de l'ARC d'être soumise à un contrôle de l'Inspection générale des Affaires sociales, que l'on aurait pu croire justifié par le seul fait que les dons sont déductibles de l'impôt sur le revenu et peuvent être partiellement assimilés à une subvention de l'Etat, refus admis par le tribunal administratif de Paris le 2 avril 1993, après un sursis à exécution confirmé par le Conseil d'Etat en septembre 1991, a néanmoins débouché sur des rumeurs sur les coûts de gestion de l'association ; fondées sur une note confidentielle de l'IGAS, publiée par le journal "Le Monde" le 2 décembre 1994, ces rumeurs ont entraîné l'assignation en référé de l'association par un bienfaiteur pour communication de pièces cachées <sup>1</sup>. De même, à la suite de la publication d'échanges de lettres entre la Cour des comptes et le Président de cette même association, les donateurs ont pu se demander si la Cour des comptes ne s'était pas elle-même heurtée à quelques nouvelles réticences quant à la communication des pièces.

---

<sup>1</sup> *Le Monde*, du 21 juin 1995.



Sans vouloir porter un jugement sur le fond de l'affaire, votre commission ne peut que constater que seule une complète transparence, ouverte à tout contrôle, permettrait de légitimer l'emploi des fonds aux yeux des donateurs. Mais, pour être complète, cette transparence ne peut être uniquement comptable. Le contrôle (a posteriori) doit également être, comme pour les politiques publiques, évaluatif. C'est ce qui justifie de confier ce contrôle à l'IGAS, dont c'est la mission traditionnelle.

## **2. Un large recours aux médias et l'importance des sommes collectées par les associations génèrent des responsabilités nouvelles**

Une étude comparative internationale, dont le volet français<sup>1</sup> a été réalisé par le laboratoire d'économie sociale (CNRS, Université de Paris I) sous la direction de Mmes Edith Archambault et Judith Boumendil et financé par la Fondation de France, met en évidence l'importance du secteur associatif.

D'après cette enquête, 49,6 %, des personnes interrogées (sur un échantillon de 2.000 personnes âgées de plus de 18 ans) déclarent avoir fait au moins un don en 1993, ce qui correspond à 21,675 millions de donateurs. Le don moyen cumulé est de 660 F par donateur. Cela correspond à une progression en trois ans (enquête de 1990) de 7 points du nombre des donateurs, de 19 % du montant moyen des dons cumulés par donateur et de 50 % du montant total des dons.

En 1993, les dons se seraient élevés à 14,3 milliards de francs, soit 0,3 % du revenu disponible des ménages. Hors dons aux églises et aux associations professionnelles, le montant des dons effectués au secteur associatif traditionnel s'élèverait à 11 milliards de francs. On notera que les dons déductibles du revenu, en 1992, se sont élevés à 4,4 milliards, correspondant à un coût de 1,1 milliard pour l'Etat. Ces chiffres, en progression très nette (ils ont doublé en trois ans), notamment en raison d'une meilleure connaissance de l'avantage fiscal et d'une modernisation du système de collecte (renvoi de l'attestation), correspondent, d'après les auteurs de l'enquête, aux 14,3 milliards : la relative faiblesse du coût pour l'Etat s'explique par l'importance des dons (un quart) déclarés par les foyers fiscaux non imposés et par les collectes publiques.

Le tableau et le graphique ci-après en montrent la répartition.

---

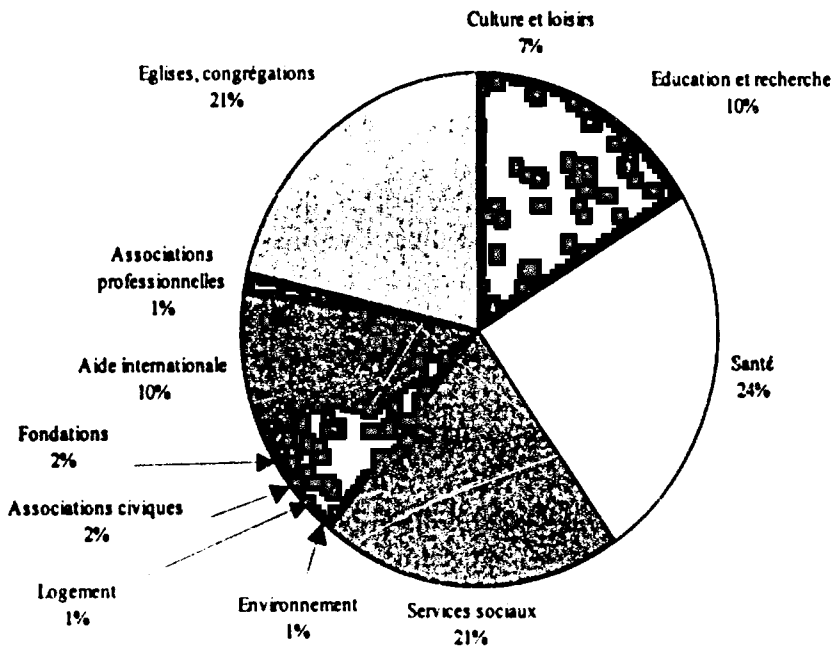
<sup>1</sup> *Les dons et le bénévolat en France - LES - Fondation de France - juillet 1994.*

**Montant des dons annuels en 1993**

<b>Donateurs / Destinataires</b>	<b>Montant des dons annuels en millions de francs</b>	<b>Part dans le montant annuel des dons en 1993</b>
Culture et loisirs	937	6,6 %
Education et recherche	1 395	9,8 %
Santé	3 427	24,0 %
Services sociaux	2 924	20,7 %
Environnement	201	1,4 %
Logement	177	1,2 %
Associations civiques	250	1,7 %
Fondations	232	1,6 %
Aide internationale	1 450	10,1 %
Associations	202	1,5 %
Eglises, congrégations	3 055	21,4 %
<b>Ensemble</b>	<b>14 290</b>	<b>100,0 %</b>

Source : enquête Fondation de France - L.E.S. - I.S.L. 1994 auprès de 2.000 personnes de plus de 18 ans.

**Destination des dons selon les secteurs en 1993**  
(100 % = montant total des dons)



Il en ressort que le domaine de la santé occupe la première place, avec près de 25 % des dons. Quatre domaines regroupent 88 % des associations, 86 % des dépenses courantes, 90 % de l'emploi rémunéré (sur un total de 800.000 emplois) et 70 % du travail bénévole (correspondant à un total de 820.000 emplois en équivalent temps plein) : santé, services sociaux, éducation et recherche, culture et loisirs.

Pour perdurer et se développer, ce secteur ne peut qu'évoluer vers une complète transparence. Il serait ainsi mis un terme à la controverse sur les ratios de gestion où l'on ne distingue pas toujours nettement ce qui relève du marketing, des frais de "mailing" et plus généralement de collectes, ni ce qui est publicité, information ou prévention, etc. L'appel à la sous-traitance pour certaines opérations doit également être clarifié. On rappellera à ce titre que l'IGAS avait relevé que les charges de fonctionnement de l'ARC représentaient en 1989 65 % de ses recettes, soit près de 500 millions, alors que les ratios préconisés, à titre d'exemple, par les organismes similaires à l'étranger : 15 % pour les seuls frais de collecte en Suède, 25 % aux Pays-Bas, 40 % pour les frais généraux aux Etats-Unis, 35 % en Allemagne, etc., sont largement inférieurs. Même si cela ne correspond pas aux pratiques (on parle de 60 % des frais de collecte en Norvège), il est évident que les frais de gestion doivent être parfaitement définis et limités. Seul un contrôle évaluatif des actions des associations, sur des durées supérieures à l'année (l'estimation de la "rentabilité" d'actions de collecte ne peut être valablement réalisée que sur trois ans au moins), devrait permettre de déterminer la validité des moyens et des sommes engagés<sup>1</sup>.

Ce contrôle "généraliste" viendrait opportunément compléter le contrôle de la Cour des comptes, prévu par la loi du 7 août 1991. Celle-ci prévoit le dépôt d'une déclaration préalable auprès de la préfecture, où sont indiqués les objectifs poursuivis, ainsi que l'établissement d'un compte d'emploi des sommes collectées qui précise l'affectation des dons. La conformité de l'affectation avec la déclaration peut ainsi être vérifiée par la Cour des comptes. Les observations de celles-ci sont communiquées au conseil d'administration et à l'assemblée générale de l'association, ainsi que, depuis l'adoption de la loi du 4 février 1995, aux ministres concernés et aux présidents des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. Elles peuvent en outre faire l'objet d'une publication dans le rapport annuel.

Ce contrôle, dont on ne sait pas encore exactement ce qu'il sera, en raison des délais liés à la procédure contradictoire, est cependant limité dans la mesure où la loi le fait porter sur le seul compte d'emploi annuel. Il s'agit donc d'un contrôle comptable restreint dont les modalités d'exercice résultent,

---

<sup>1</sup> Le comité de la Charte a entrepris une étude visant, à partir des comptes d'emploi, à proposer des ratios de gestion adaptés aux différents types d'activité des associations.

comme l'a souligné le Conseil constitutionnel, non de l'ensemble des prérogatives conférées à la Cour par la loi du 22 juin 1967, mais des règles spécifiques édictées par le décret du 17 septembre 1992.

C'est pourquoi votre commission approuve pleinement la mission de contrôle confiée à l'IGAS par la proposition de loi soumise à son examen. De la multiplication de ces contrôles pourra être, très certainement, dégagée une série de recommandations utiles à l'ensemble du mouvement associatif qui facilitera l'action du comité de la Charte.

Mais surtout, le contrôle de l'IGAS permettrait de délivrer une sorte de "label" tacite de bonne gestion, le seul à pouvoir garantir la légitimité de l'action de l'association aux yeux des donateurs, qui n'ont ni les moyens ni l'envie d'aller l'évaluer eux-même, et à couper court aux rumeurs et aux contentieux auxquels celles-ci peuvent donner lieu.

L'importance des sommes collectées imposent en effet des responsabilités nouvelles aux associations. Parmi celles-ci, on distinguera spécialement l'action en faveur de la recherche.

Le contrôle de l'IGAS sur les actions de recherche définies et conduites par les associations devrait en effet permettre de mieux articuler, dans le respect de la liberté associative, politiques publiques et actions privées dans ce domaine particulièrement sensible.

#### **B. INCITER A LA COORDINATION DES RECHERCHES PUBLIQUES ET PRIVEES ASSOCIATIVES**

La proposition de loi ne comporte pas de dispositions spécifiques concernant la recherche. Il a semblé aux auteurs -et la commission partage cette analyse- que la pratique conventionnelle qui s'est spontanément instaurée répondait aux préoccupations légitimes des pouvoirs publics. Le contrôle *a posteriori* de l'IGAS devrait valider cette pratique ou, le cas échéant, pousser à l'amender. Il devrait permettre en outre de se faire une opinion précise quant à la légitimité des actions entreprises en matière de recherche hors conventions. De ces évaluations pourra dépendre une éventuelle intervention du législateur.

## **1. La place grandissante des associations dans le domaine de la recherche**

Les auditions auxquelles a procédé votre rapporteur, à l'occasion de la mission de réflexion sur le contrôle et l'action des associations faisant appel à la générosité publique qui lui avait été confiée par le Président de la commission des Affaires sociales, ont montré que l'importance des ressources collectées par les associations leur donne un poids tel qu'elles peuvent infléchir la recherche médicale.

Il apparaît, en effet, que les programmes de recherche définis en toute liberté dans le cadre associatif exercent une attraction sur la recherche publique qui risque de l'éloigner des priorités définies par les pouvoirs publics.

Cette attraction s'explique simplement par l'importance des ressources financières que les associations peuvent mettre à la disposition des équipes de recherche publiques quand elles acceptent de définir des projets allant dans le sens des priorités de ces associations. A titre d'exemple, quatre associations, dont un collectif d'associations, ont collecté en 1994 plus de 1,6 milliard de francs : Téléthon : 370 millions ; Sidaction : 300 millions ; Ligue contre le cancer : 400 millions ; ARC : 584 millions. Sur ces sommes, 800 millions sont consacrés à la recherche. Une part importante va à des équipes de l'INSERM, du CNRS ou de l'Institut Pasteur. Ainsi, l'INSERM, dont le budget public sur quatre ans est de 600 millions, a reçu d'organismes extérieurs, pour ses unités de recherche, 286 millions hors taxes en 1993 en fonctionnement et en équipement. Sur cette somme, 168 millions sont gérés par des tiers, essentiellement par des associations. Il s'agit surtout de règlements de factures, d'ailleurs effectués en marge de la loi puisque ces fonds, destinés à des laboratoires publics, devraient suivre une procédure comptable adaptée.

Les associations peuvent légitimement occuper des domaines de recherche, qui faute de crédits suffisants, semblent délaissés par l'Etat, mais il paraît tout aussi légitime que celui-ci leur demande de soutenir ses orientations de santé publique et, à tout le moins, de ne pas les contrarier en "accaparant" les équipes de recherche ; cela éviterait sans doute des tensions inutiles et écarterait le risque de "surfinancements" ou de gaspillages de crédits.

Le comité consultatif national d'éthique, dans un avis (n° 45) du 31 mai 1995, arrive à des conclusions analogues. Parmi les treize recommandations et suggestions formulées figure celle-ci :

## « 10. Appels à la générosité publique : une vigilance nécessaire

*Les associations à but non lucratif qui font appel à la générosité publique pour financer des recherches biologiques et médicales ciblées contribuent fortement à modeler les rapports des citoyens avec la vie de la science, en même temps d'ailleurs qu'elles interviennent dans la détermination de priorités de recherche. Les campagnes de publicité ou d'information de ces associations, et surtout les émissions télévisées qui en constituent les temps forts, mobilisant conjointement chercheurs et praticiens, journalistes et gens de spectacle, malades et parents de malades, jouent un rôle exceptionnel dans la transmission d'informations scientifiques, notamment en des domaines à très forte charge émotionnelle comme le cancer, le Sida, les maladies génétiques. Il est donc extrêmement important que les responsables de ces associations et émissions soient sans cesse en garde contre les dangers de mésinformation que risque d'accentuer une volonté de performance dans la collecte des fonds, spécialement celui de susciter de faux espoirs quant aux délais dans lesquels il est raisonnable d'attendre la mise au point de nouvelles thérapeutiques efficaces, délais qui ne sauraient être purement proportionnels au montant des sommes recueillies. »*

Conscients de ces dangers, les responsables d'organismes de recherche, les scientifiques et certains dirigeants d'associations ont pris l'initiative de définir un cadre de coopération conventionnelle. En outre, la répartition des fonds affectés à la recherche entre les différentes équipes repose sur des procédures objectives et satisfaisantes.

## **2. La signature d'accords-cadres avec les pouvoirs publics**

Certaines associations, conscientes de l'importance des ressources collectées au regard des buts poursuivis, ont spontanément élargi leur domaine d'intervention. C'est notamment le cas de l'AFM qui finance dans le cadre du Généthon le programme de recherche sur le génome humain.

Cette nouvelle orientation de l'AFM en faveur de la recherche sur les maladies génétiques a été formalisée le 30 novembre 1993 par un accord-cadre conclu avec le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. Ainsi, l'article 1 dispose : « *Le présent accord-cadre a pour objet d'assurer la coordination entre les actions entreprises par l'Association française contre la myopathie (AFM), association reconnue d'utilité publique, dans le domaine des recherches sur la génétique fondamentale, les maladies génétiques et plus particulièrement les maladies neuromusculaires, et celles menées dans le*

*cadre de la politique scientifique que le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR) met en oeuvre dans le même domaine dans le cadre du Fonds de la recherche et de la technologie et avec les établissements de recherche ». Et l'article 4 ajoute : « Un comité de concertation est constitué aux fins de veiller à la bonne coordination entre la politique scientifique définie par le MESR et les actions menées par l'AFM ».*

D'autres accords de ce type ont été signés ou sont en voie de l'être avec la Ligue nationale contre le cancer ou avec la Fondation pour la recherche médicale.

Cette coopération conventionnelle, dont on n'a pu encore évaluer les effets, semble répondre aux inquiétudes exposées ci-dessus. Il serait naturellement souhaitable que cette pratique, sinon se généralise, du moins soit adoptée par un plus grand nombre d'associations. Il appartiendrait à l'IGAS d'en évaluer le bien-fondé.

### **3. La répartition des fonds affectés à la recherche**

Selon une tradition dans le monde de la recherche, il est recouru à un conseil scientifique pour répartir les fonds. Des règles déontologiques ont été instituées, qui évitent l'auto-attribution. A la Fondation pour la recherche médicale (FRM), il existe en outre un conseil de la recherche, qui définit les orientations de la Fondation. Pour le Sidaction, en dehors des 25 millions que le Professeur Montagner a obtenu prioritairement, les fonds de la recherche ont été distribués après avis d'un "comité scientifique sida", créé par convention sous l'égide de la FRM.

La Ligue contre le cancer a également mis en place un conseil scientifique qui fixe les priorités en matière de recherche, les comités départementaux devant les respecter. L'AFM recoure à un conseil scientifique pour la répartition des crédits de recherche. L'ARC dispose d'un comité et d'un conseil scientifiques.

Il semble donc qu'un équilibre satisfaisant ait été atteint, qui tient compte du fonctionnement décentralisé de la plupart de ces associations. La question a cependant été posée de savoir s'il ne convenait pas de rendre les conseils scientifiques plus indépendants, en les instituant sous l'égide, par exemple, de la Fondation pour la recherche médicale. Mais la garantie serait illusoire car, pour bien répartir les fonds dans un domaine, il faut faire appel à des spécialistes ou à des experts dans ce domaine : or, ceux-ci sont peu

ombreux. On retrouverait donc les mêmes personnes, quel que soit l'organisme qui abrite le conseil ou le comité.

Si cette question de l'attribution des fonds pour la recherche est réglée d'une façon satisfaisante, il n'en est pas de même dans le domaine social.

### **C. RENFORCER L'INFORMATION DU DONATEUR ET GARANTIR UNE PLUS GRANDE TRANSPARENCE DANS L'ATTRIBUTION DES FONDS SOCIAUX**

La troisième raison concerne la répartition des fonds collectés à l'occasion d'une campagne menée par un collectif d'associations. Les difficultés rencontrées par le Sidaction illustre le besoin d'une plus grande transparence dans la répartition des fonds entre associations organisatrices, pour la part qu'elles s'auto-attribuent, dans la répartition des fonds affectés à la recherche et dans celle des fonds reversés aux associations non organisatrices ayant sollicité une aide du collectif au titre de leur action sociale.

Le succès de l'émission Sidaction, le 7 avril 1994, qui a permis de collecter 295 millions de francs grâce à la générosité de 1,4 million de donateurs, a été suivi de plusieurs controverses, faisant l'objet de communiqués de presse et de déclarations critiques à l'égard "d'Ensemble contre le Sida", le comité associatif chargé de répartir les fonds, quelques unes des associations pilotes ayant été accusées d'hégémonie<sup>1</sup>.

Les controverses, voire les polémiques, portaient sur la répartition des fonds non pré-attribués entre les associations sollicitantes et les raisons de l'exclusion de certaines d'entre elles, ainsi que sur l'attribution des crédits affectés à la recherche, le projet du Professeur Luc Montagnier ayant fait l'objet de "discussions animées".

Sans en aucune façon vouloir limiter la liberté associative, il paraît nécessaire de clarifier les modes de fonctionnement des collectifs d'associations afin d'écartier tout risque de luttes d'influence au sein du comité et partant, tout risque de découragement des donateurs. Il semble donc préférable de mieux informer ceux-ci sur la répartition envisagée des fonds entre les associations organisatrices, et de confier la répartition des fonds restant à des instances indépendantes -comme ce fut en partie le cas pour les crédits de recherche-, se prononçant sur la base de critères pré-définis.

---

<sup>1</sup> Impact médecin hebdo n° 259, 2 décembre 1994.



## **II. LA PROPOSITION DE LOI : DES DISPOSITIFS SIMPLES, RESPECTUEUX DE LA LIBERTE ASSOCIATIVE**

### **A. DES DISPOSITIFS SIMPLES**

La proposition de loi repose sur trois dispositifs visant à mieux informer l'Etat, les donateurs et les dirigeants associatifs eux-mêmes : l'amélioration de la définition préalable des projets associatifs dans un cadre collectif, la mise en oeuvre de procédures claires et incontestables de répartition des fonds collectés et, clef de voûte du système, une évaluation *a posteriori* des actions des associations.

Cette évaluation serait confiée à l'Inspection générale des Affaires sociales, dont il est proposé à cette occasion de confier à la loi la définition de la mission générale, alors que celle-ci relève actuellement du décret.

#### **1. Une définition législative de la mission générale de l'IGAS**

La mission générale de l'IGAS est l'évaluation des politiques conduites par les ministres sous l'autorité desquels elle est placée, c'est-à-dire les 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. Des lettres de mission signées par d'autres ministres peuvent étendre son champ d'intervention. Au titre de sa mission générale, l'IGAS a 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, et des organismes de sécurité sociale ou de prévoyance.

C'est dans le cadre de cette compétence générale que le ministre des affaires sociales et de la solidarité avait demandé en 1990 à l'IGAS d'enquêter sur le fonctionnement administratif et financier de l'ARC. Mais, à la demande de l'association, le tribunal administratif de Paris a accordé un sursis à exécution, le 30 novembre 1990, confirmé en appel par le Conseil d'Etat le 20 septembre 1991. Puis, le 2 juillet 1993, le Tribunal administratif de Paris a rendu un arrêt annulant la décision du chef de l'IGAS de réaliser le contrôle de l'ARC, au motif que le contrôle d'une association régie par la loi du 1er juillet 1901 ne saurait procéder que de la loi.

Aussi, dès lors que les auteurs de la proposition de loi voulaient confier le contrôle évaluatif de l'action des associations à l'IGAS, et bien que le Conseil d'Etat ne se soit pas lui-même prononcé sur la compétence de l'inspection, il leur fallait passer par la loi.

Actuellement, la mission générale de l'IGAS est définie par le décret n° 90-393 du 2 mai 1990 portant statut particulier du corps de l'Inspection générale des Affaires sociales. Mais, par ailleurs, de nombreuses dispositions législatives se sont surajoutées pour confier des missions ponctuelles de contrôle à l'IGAS : contrôle des établissements sanitaires et sociaux (loi du 29 décembre 1979), des laboratoires d'analyses (art. L. 761-13 du code de la santé), du service de l'enfance (art. 82 du code de la famille et de l'aide sociale) ..., soit plus d'une dizaine de textes.

Il aurait donc été possible de proposer une nouvelle extension législative aux compétences de l'IGAS. Mais, dans la mesure où cette nouvelle mission est une extension de la mission générale, qu'elle est même déjà mentionnée dans le décret pour les associations recevant des fonds de l'Etat au titre de subventions ou de contrats, et que les dons, bénéficiant d'un avantage fiscal, peuvent être assimilés à une subvention de l'Etat, il a paru aux auteurs de la proposition de loi préférable de donner valeur législative aux dispositions réglementaires fixant la mission générale de l'IGAS tout en la précisant pour viser expressément les organismes faisant appel à la générosité publique. Une telle démarche s'inspire de celle retenue par l'ordonnance n° 58-896 du 23 septembre 1958 relative à des dispositions générales d'ordre financier, qui fonde, dans son article 31, les missions de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'administration, pour le contrôle de ces mêmes organismes.

En outre, cette extension législative donne à l'IGAS une compétence irrécusable au regard du respect des libertés fondamentales.

## **2. Examen des articles**

*L'article premier (Dispositions spécifiques aux collectes organisées par un collectif d'associations)* vise à insérer un article 3 bis dans la loi n° 91-772 du 7 août 1991. Le premier alinéa de l'article 3 bis nouveau dispose que la déclaration préalable déposée à la préfecture doit préciser les conditions de répartition des fonds collectés entre les différentes associations organisatrices. L'exposé des motifs de la proposition de loi indique expressément que ne sont pas concernées les unions ou les fédérations d'associations locales ou sectorielles, mais les regroupements d'organismes visés à l'article 3 (dont

l'audience est nationale) en vue de mener une campagne de collecte conjointe puis d'en répartir les fonds. Leur lien est donc purement conventionnel, nullement statutaire. Le dépôt des conditions de répartition a pour but "d'acter" ces conditions et d'en permettre un contrôle éventuel ultérieur.

Le deuxième alinéa dispose que la déclaration devra fixer, le cas échéant, les critères d'attribution des crédits non préattribués aux associations organisatrices et désigner l'instance ou l'organisme indépendant chargé de donner un avis sur la répartition des fonds affectés à la recherche. Cette dernière disposition consacre une pratique déjà largement répandue. Enfin, il est précisé que la répartition des fonds aux associations non organisatrices, dont les critères ont été fixés par la déclaration, devra être faite par un comité *ad hoc*, constitué par convention entre les organismes organisateurs. Cette convention doit être annexée à la déclaration.

Enfin, le troisième alinéa fait obligation aux organismes de porter à la connaissance des personnes sollicitées l'ensemble de ces informations spécifiques. Les documents écrits accompagnant les bons de soutien devront donc y faire référence. Cette information devra également être faite par les médias en cas de recours à ceux-ci. Il s'agit ainsi d'apporter au donateur une garantie de procédure sur la destination de son don. Si elle n'évite pas toute possibilité d'abus de position dominante, elle avertit clairement le donateur.

La Cour des comptes et l'IGAS, chacun pour sa partie, pourront vérifier le respect de ces engagements.

Les cinq articles suivants concernent la mission générale de contrôle de l'IGAS : ils reprennent 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 la place et le rôle de l'Inspection, et y incluent des dispositions concernant l'évaluation des actions des organismes faisant appel à la générosité publique.

*L'article 2 (Place et mission de l'Inspection générale des Affaires sociales)* reprend l'article premier du décret de 1990, sauf pour ce qui concerne le classement au sein de la fonction publique de l'Etat du corps de l'Inspection, disposition renvoyée à un décret en Conseil d'Etat par l'article 6 de la proposition de loi. En outre, le deuxième alinéa a été modifié -les mots "évaluations des politiques conduites par les ministres" étant remplacés par les mots "évaluation de la mise en oeuvre des politiques définies par les ministres", car c'est au Parlement qu'il appartient d'évaluer les politiques des ministres.

*L'article 3 (Mission d'évaluation de l'action des organismes faisant appel à la générosité publique)* contient des dispositions entièrement

nouvelles, instituant le contrôle par l'IGAS des organismes faisant appel à la générosité publique. On y retrouve la mission générale définie à l'article 2, mais mise en oeuvre à l'égard des actions conduites par les organismes visés à l'article 3 de la loi n° 91-772 du 7 août 1991. Il s'agit 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. Ce sont donc les mêmes organismes que ceux susceptibles d'être contrôlés par la Cour des comptes.

*L'article 4 (Liberté d'accès de l'IGAS aux différentes administrations et droit de suite)* reprend l'intégralité de l'article 2 du décret de 1990. Le paragraphe premier a cependant été complété afin que l'IGAS ait un droit de suite des sommes collectées par une association et réaffectées par elle à d'autres institutions, oeuvres, associations ou groupements de toute nature, comme elle l'a pour les fonds reçus de l'Etat, des collectivités publiques et des organismes de sécurité sociale ou de prévoyance. C'est dans ce cadre juridique que l'IGAS pourra évaluer les pratiques conventionnelles dans le domaine de la recherche.

*L'article 5 (Destination et publicité des observations formulées par l'IGAS)* reprend presque intégralement l'article 3 du décret (n'y figurent pas les conditions de nomination du chef de service, qui relèvent du décret, ni le dernier alinéa, renvoyé à l'article 6 ci-après).

Trois dispositions y ont été ajoutées : la mention du Président de la République parmi les destinataires du rapport, le caractère public de ce rapport, enfin les modalités de publicité des observations concernant les organismes faisant appel à la générosité publique ; ces modalités sont très exactement celles retenues pour les observations de la Cour des comptes, telles qu'elles ont été fixées par la loi de 1991 : communication préalable au Président de l'Association et à l'Assemblée générale, modalités spécifiques de publicité fixées par décret. Pour la Cour des comptes, le décret n° 92-1011 du 17 septembre 1992 institue une procédure contradictoire dont il fixe les délais. On notera que, pour l'IGAS, il n'est pas d'usage de recourir à une procédure contradictoire, la nature du contrôle -évaluatif- ne le justifiant pas.

Enfin, *l'article 6 (Statut particulier du corps de l'IGAS et organisation interne de l'inspection)* renvoie à un décret en Conseil d'Etat et à un arrêté les dispositions non reprises dans la loi. Il s'agit donc de simple coordination.

## **B. RESPECTUEUX DE LA LIBERTE ASSOCIATIVE**

Parmi les préalables que se sont fixées les auteurs de la proposition de loi figure le respect de la liberté associative. Il importait en conséquence de trouver un équilibre entre le droit légitime des donateurs de veiller au bon usage de leur don et le respect de cette liberté. En outre, on connaît la vigilance du Conseil constitutionnel, qui a clairement posé les limites qu'il entendait voir respecter en matière de contrôle des associations, dans sa décision n° 91-299 DC du 2 août 1991 sur la loi de 1991.

Le respect de la liberté associative imposait donc de n'instituer qu'un contrôle *a posteriori*. Le contrôle n'est assorti d'aucune sanction, sinon celle de la publication éventuelle d'observations dans le rapport annuel. On peut penser que, sauf anomalies criantes, ces observations seront mesurées et davantage destinées à informer et conseiller qu'à dénoncer. Elles permettront de responsabiliser les dirigeants des organismes contrôlés, qui en tireront eux-mêmes les conséquences pour définir leurs actions futures. Ce contrôle aura aussi pour objet de délivrer tacitement un label de bonne gestion susceptible de conforter les donateurs dans leur élan de générosité. On notera enfin que le contrôle de l'IGAS n'a jamais été dénoncé comme attentatoire aux libertés associatives lorsque ces organismes reçoivent des fonds de l'Etat. Les fonds versés par des donateurs anonymes, totalement démunis lorsqu'il s'agit de suivre l'usage qui est fait de leur générosité, d'ailleurs encouragée par l'Etat à hauteur de 40 ou 50 %, doivent bénéficier des mêmes garanties.

La seconde série de dispositions est tout aussi respectueuse de la liberté associative quand elle impose des obligations d'information spécifiques aux campagnes de collecte organisées par un collectif d'associations ou pour leur compte par un organisme unique. Le donateur doit savoir à qui et pour quoi il donne, connaissance moins accessible en cas de pluralité d'associations dont les buts peuvent être, dans un même domaine, très différents. Une telle clarification ne peut qu'être favorable à ces associations.

## **III. LES CONCLUSIONS DE VOTRE COMMISSION**

Votre commission, qui avait été associée aux réflexions du premier signataire de la proposition de loi, à la suite de la mission qui lui avait été confiée, approuve totalement la démarche retenue, qui lui paraît de nature à garantir aux donateurs que leurs dons sont utilisés en toute légitimité, qu'ils ne font pas l'objet de prélèvements abusifs au titre de la gestion, ni ne sont fourvoyés dans des actions inutiles, redondantes ou susceptibles de gêner les priorités définies par l'Etat. Pour elle, sur ce dernier point, intérêt public et

initiatives privées ne doivent ni se concurrencer ni se nuire, mais se compléter et se renforcer. Seul un contrôle évaluatif permet d'avancer dans cette voie étroite qui préserve l'intérêt général dans le respect de la liberté associative.

Votre commission, comme votre rapporteur au cours de la mission de réflexion qui lui a été confiée, s'est interrogée sur deux orientations qui ne figurent pas dans la proposition de loi : d'une part, instituer des sanctions à l'encontre des dirigeants qui commettraient des "abus de biens associatifs", d'autre part, définir le rôle des médias lorsqu'il y a appel à la générosité publique en raison des conséquences importantes de cette médiatisation.

Sur le premier point, la commission n'a pas souhaité s'engager dans une voie qui aurait risqué de dénaturer les contrôles qu'elle propose d'instaurer dans un but de plus grande responsabilisation plutôt que de sanctions.

Sur le second, en revanche, elle invite à ouvrir un débat. La médiatisation importante qui entoure ces collectes donne un poids considérable à certaines associations, parfois au détriment de l'État vite soupçonné de se désengager financièrement, et rejette dans l'ombre d'autres causes tout aussi importantes. Par ailleurs, le non-renouvellement d'une campagne l'année suivante, ou son renouvellement dans des conditions plus discrètes, peut mettre en péril le financement d'actions engagées après un premier succès médiatique.

Il n'y a pas lieu, pour l'instant, de tenter de réglementer ces pratiques. Mais votre commission se doit d'attirer l'attention des responsables audiovisuels, des associations et des bénéficiaires des aides liées à la générosité publique sur ces questions. Certains s'y sont déjà attachés et le modeste résultat financier du Sidaction 1995 (30 millions contre 300 millions en 1994) devrait y inciter davantage. Comment s'opère le choix des causes ? S'agit-il de "coups de coeur", du résultat de l'action dévouée des dirigeants associatifs, d'une recherche d'audience de la part des chaînes audiovisuelles, etc. ? Peut-on envisager d'organiser, dans le cadre de conventions, des campagnes pluri-annuelles, seules à même d'assurer une durée suffisante aux actions entreprises, notamment en matière de recherche<sup>1</sup>?

\*

Votre commission vous demande d'adopter ses conclusions, qui sont conformes au texte de la proposition de loi soumise à son examen, sous réserve d'une modification de forme visant à déplacer *in fine* l'article premier et à créer deux titres sans modifier le contenu des articles : il s'agit de

---

<sup>1</sup> Le comité consultatif national d'éthique suggère la création d'une instance autonome de réflexion et d'initiative regroupant scientifiques, journalistes et responsables de radio et de télévision (point n° 12)

souligner la novation consistant à définir la mission générale de l'IGAS par la loi et de marquer l'importance conférée au contrôle *a posteriori* de l'Inspection générale. Elle a également souhaité restreindre, à l'article 4 du texte adopté, les modalités de publicité spécifiques des observations en application de l'article 3, au seul emploi des fonds collectés, afin de ne pas interférer avec les autres pratiques. Enfin, par coordination, elle a modifié le titre de la proposition de loi.

**Sous réserve de ces observations, votre commission vous demande d'adopter la proposition de loi dans le texte résultant de ses conclusions, tel qu'il est inclus dans le présent rapport.**

## **TEXTE ADOPTE PAR LA COMMISSION**

### **Proposition de loi relative à l'Inspection générale des Affaires sociales et aux garanties offertes aux donateurs quant à l'utilisation des fonds collectés grâce à la générosité publique**

#### **TITRE PREMIER**

##### **Dispositions relatives à l'Inspection générale des Affaires sociales**

###### *Article premier*

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. 2*

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. 3*

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 subventions, 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. 4*

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, pour ce qui concerne l'emploi des fonds collectés, 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. 5*

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.

## TITRE II

### **Dispositions relatives à certains modes d'appel à la générosité publique**

#### *Art. 6*

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".

## TABLEAU COMPARATIF

### Textes en vigueur

LOI N° 91-772 DU 7 AOUT 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. 3. - Les organismes qui, afin de soutenir une cause scientifique, sociale, familiale, humanitaire, philanthropique, éducative, sportive, culturelle ou concourant à la défense de l'environnement, souhaitent faire 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, sont tenus d'en faire la déclaration préalable auprès de la préfecture du département de leur siège social.

Cette déclaration précise les objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique.

Les organismes effectuant plusieurs campagnes successives peuvent procéder à une déclaration annuelle.

Les moyens mentionnés ci-dessus sont les supports de communication audiovisuelle, la presse écrite, les modes d'affichage auxquels s'appliquent les dispositions de l'article 2 de la loi n° 79-1150 du 29 décembre 1979 relative à la publicité, aux enseignes et préenseignes ainsi que la voie postale et les procédés de télécommunications.

### Texte de la proposition de loi

PROPOSITION DE LOI RELATIVE  
AUX GARANTIES OFFERTES AUX  
DONATEURS QUANT A  
L'UTILISATION DES FONDS  
COLLECTES GRACE A LA  
GENEROSITE PUBLIQUE

Article premier.

Il est inséré après l'article 3 de la

### Texte adopté par la Commission

PROPOSITION DE LOI RELATIVE A  
*L'INSPECTION GENERALE DES  
AFFAIRES SOCIALES ET AUX  
GARANTIES OFFERTES AUX  
DONATEURS QUANT A  
L'UTILISATION DES FONDS  
COLLECTES GRACE A LA  
GENEROSITE PUBLIQUE*

#### *TITRE PREMIER*

*Dispositions relatives à l'Inspection  
générale des Affaires sociales*

Article premier.

Le corps de l'Inspection générale

Textes en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la Commission

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. »

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.

(cf Art. 2 de la proposition de loi)

DÉCRET N° 90-393 DU 2 MAI 1990  
PORTANT STATUT PARTICULIER  
DU CORPS DE L'INSPECTION  
GÉNÉRALE DES AFFAIRES  
SOCIALES

Art. premier. - Le corps de l'inspection générale des affaires sociales est classé dans la catégorie A prévue à l'article 29 de la loi du 11 janvier 1984 susvisée. Il est placé sous l'autorité directe des ministres chargés

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

Art. 2.

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

**Textes en vigueur**

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 des politiques conduites 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.

**Texte de la proposition de loi**

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.

**Texte adopté par la Commission**

associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique.

*(cf Art. 3 de la proposition de loi)*

**Art.3.**

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 subventions, 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.

Textes en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
<p>Art. 2. - 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 1er. 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 subventions, soit à l'occasion de contrats passés avec eux.</p>	<p>Art.4.</p> <p>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.</p>	<p>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.</p> <p>(cf Art. 4 de la proposition de loi)</p> <p>Art.4.</p> <p>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.</p> <p>Il présente, chaque année, un rapport au Président de la République, au Parlement et au Gouvernement. Ce rapport est ensuite publié.</p> <p>Lorsque l'Inspection générale a formulé des observations en application des articles 2 et, pour ce qui concerne l'emploi des fonds collectés, 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.</p>
<p>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</p>	<p>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</p>	<p>(cf Art. 5 de la proposition de loi)</p>

Textes en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
nécessaires à l'accomplissement de leurs missions.	nécessaires à l'accomplissement de leurs missions.	
Art. 3. - Le chef du service de l'inspection générale des affaires sociales, nommé parmi les inspecteurs généraux, dirige les activités du corps, répartit les missions entre ses membres et fait connaître aux ministres intéressés les conclusions de tous ses travaux.	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.	Art. 5.  Un décret en Conseil d'Etat fixe le statut particulier du corps de l'Inspection générale des Affaires sociales.
Il présente, chaque année, un rapport au Parlement et au Gouvernement.	Il présente, chaque année un rapport au Président de la République, au Parlement et au Gouvernement. Ce rapport est ensuite publié.	L'organisation interne de l'Inspection générale fait l'objet d'un arrêté des ministres chargés de la sécurité sociale, de la famille, du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.
	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.	<i>(cf Art. 6 de la proposition de loi)</i>
	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	<b>TITRE II</b>
		<b>Dispositions relatives à certains modes d'appel à la générosité publique</b>

Textes en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
<p>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.</p>	<p>Art. 6.</p> <p>Un décret en Conseil d'Etat fixe le statut particulier du corps de l'inspection générale des Affaires sociales</p> <p>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.</p>	<p>Art. 6.</p> <p>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 :</p> <p>« 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.</p> <p>« 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 constituant un comité ad hoc chargé d'attribuer les fonds affectés pour leurs missions sociales à des organismes non organisateurs.</p> <p>« Les informations spécifiques mentionnées aux alinéas ci-dessus sont portées, à l'initiative des organismes, à la connaissance des personnes sollicitées ».</p> <p>(cf Art. 1 de la proposition de loi)</p>



## **ANNEXE**

### **Liste des personnalités entendues par M. Jean Chérioux**

#### ***Mardi 14 février :***

M. Claude Griscelli, Conseiller technique du Cabinet du Ministre de l'Ensemble supérieur et de la recherche  
M. Christian Rollet, Chef de service de l'IGAS

#### ***Vendredi 17 février :***

M. François Jacob, Institut Pasteur  
M. Francis Charhon, Directeur général de Fondation de France

#### ***Lundi 20 février :***

M. Philippe Lazar, Directeur général de l'INSERM

#### ***Mercredi 8 mars :***

M. Bernard Barataud, Président de l'Association française contre la myopathie

#### ***Jeudi 9 mars :***

M. François Bloch Lainé, Président du Comité de la Charte  
Mme Nicole Alix, secrétaire général  
M. Jacques Crozemaire, Président de l'ARC

#### ***Vendredi 10 mars :***

M. Amédée Thévenet, Président de "Sida Info Service"  
M. Capdebosc, Conseiller maître à la Cour des comptes  
M. Albertini, Conseiller référendaire

#### ***Mardi 14 mars :***

M. Gabriel Palez, Président de la Ligue contre le cancer  
M. Pierre Joly, Président de la Fondation pour la recherche médicale française  
M. René Thomas, Président de "Ensemble contre le Sida"  
M. Louis Gauthier, Trésorier

M. Jean Chérioux a également été reçu par Mme Simone Veil, ministre d'Etat, ministre des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville, le 20 mars 1995.