

MINISTRE DE L'INTERIEUR

Paris, le

16 NOV. 1999

DIRECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION

DIRECTION DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE  
ET DES AFFAIRES POLITIQUES

SOUS-DIRECTION DES AFFAIRES POLITIQUES  
ET DE LA VIE ASSOCIATIVE

BUREAU DES GROUPEMENTS ET ASSOCIATIONS  
AP/AS/MJG

LE MINISTRE DE L'INTERIEUR

à

MESDAMES ET MESSIEURS  
LES PREFETS

NOR INT 99 010 225 C

**OBJET :** Application des dispositions de la loi n° 91-772 du 7 août 1991 relative notamment au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique / rôle des préfetures dans la mise en œuvre de ce dispositif.

**P.J :** 3

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, a prévu, dans ses articles 3 et 4 que *"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'établir :

- une déclaration préalable auprès du préfet du département de leur siège social (à Paris, la Préfecture de Paris), dont le contenu est précisé par l'article 38-2 du décret n° 85-199 du 11 février 1985 relatif à la Cour des Comptes, modifié par l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 92-1011 du 17 septembre 1992.

- un compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public, qui précise notamment l'affectation des dons par type de dépenses et qui est déposé au siège social de l'organisme, où il peut être consulté par tout adhérent ou donateur. Un arrêté du 30 juillet 1993 a fixé les modalités de présentation de ce compte d'emploi.

Le contrôle du dispositif institué par la loi du 7 août 1991 (précisé par le décret n° 92-1011 du 17 septembre 1992) a été confié à la Cour des comptes. Depuis 1996, dans les domaines relevant de son activité, l'Inspection Générale des Affaires Sociales peut également effectuer de tels contrôles (loi n° 96-452 du 28 mai 1996 portant diverses mesures d'ordre sanitaire, social et statutaire).

A l'occasion de son rapport public annuel pour 1998, la Cour des comptes a signalé au ministère de l'intérieur les difficultés qu'elle avait rencontrées, pour le contrôle concernant la période de 1993 à 1997, du fait de la non-observation de l'obligation de déclaration préalable par un grand nombre d'organismes concernés. Elle a également signalé l'intérêt que pourrait présenter la définition d'un formulaire unique de déclaration et la délivrance d'un récépissé aux représentants de l'organisme lors du dépôt de la déclaration.

Afin de permettre à la Cour des comptes et, le cas échéant, à l'Inspection générale des affaires sociales d'exercer leurs missions de contrôle dans les meilleures conditions, il paraît utile, d'une part de vous apporter un certain nombre de précisions sur le champ d'application de la loi du 7 août 1991, d'autre part d'harmoniser la constitution des dossiers à fournir par les organismes tenus à l'obligation de la déclaration préalable.

## **1 – Le champ d'application de la loi du 7 août 1991**

Le domaine d'application de la loi découle de l'objet poursuivi et du type de campagne menée, et non du statut juridique de l'intervenant. Est ainsi susceptible d'entrer, à un moment donné, dans le champ de la loi de 1991 tout organisme qui mène une campagne nationale d'appel à la générosité publique afin de soutenir l'une des causes définies par l'article 3 de la loi.

Tout d'abord, la notion d'organisme faisant appel à la générosité publique ne peut s'assimiler à aucune catégorie existante. Ces organismes n'ont pas nécessairement le statut des associations de la loi de 1901. Le régime qui leur est applicable n'est pas non plus celui des associations ou fondations reconnues d'utilité publique. Il se distingue aussi de celui des quêtes sur la voie publique régies par les articles L 2212-2 et L 2215-1 du code général des collectivités territoriales.

En outre, la cause que soutient l'appel ne se confond pas avec l'objet social de l'organisme qui mène la campagne. C'est ainsi que différents organismes caritatifs dont la dénomination fait référence à une religion exercent leurs activités humanitaires au profit de l'ensemble de la population et relèvent sans ambiguïté de la loi de 1991. La cause soutenue doit bien cependant dépasser le cadre simplement local ou régional pour viser un public de donateurs implantés sur l'ensemble du territoire national.

Quant à la notion de *“campagne menée à l'échelon national”*, elle peut revêtir des formes multiples et ne doit pas être interprétée de manière restrictive. L'article 3 de la loi de 1991 mentionne les campagnes menées *“sur la voie publique”* ainsi qu'à travers *“les supports de communication audiovisuelle, la presse écrite, les modes d'affichage auxquels s'appliquent les dispositions de l'article 2 de la loi 79-1150*

*du 29 décembre 1979 relative à la publicité, aux enseignes et préenseignes ainsi que la voie postale et les procédés de télécommunications*". Cette définition englobe les opérations de publipostage ou de démarchage par téléphone effectuées à partir de fichiers achetés. On peut y inclure également les publicités que certains organismes insèrent dans les revues notariales ainsi que les plaquettes ou brochures qu'ils déposent dans les études et qui visent en réalité le public des testateurs.

On précisera enfin que la Cour des comptes se reconnaît compétente pour vérifier la qualité réelle d'adhérent ou de donateur auprès de certains organismes. Ces derniers en effet, considérant que toute personne leur ayant fait un don devient de ce fait un adhérent, déclarent n'adresser leurs appels qu'à leurs adhérents et ne pas entrer ainsi dans le champ d'application de la loi de 1991.

## **2 – Conditions d'harmonisation de la procédure d'appel à la générosité publique**

L'obligation de transparence financière vis-à-vis des tiers (pouvoirs publics, financeurs, donateurs) s'impose tout particulièrement aux organismes faisant appel à la générosité publique et pose la question de l'instauration d'un contrôle efficace de l'utilisation des fonds collectés.

La Cour des comptes a procédé en 1997 et 1998 à une analyse des déclarations de campagne adressées à l'ensemble des préfetures de 1993 à 1997. Elle a constaté à cette occasion la faiblesse du nombre de déclarations et relevé les lacunes du dispositif : absence de déclaration pour certains organismes dont les campagnes nationales pour des causes caritatives ou humanitaires sont pourtant connues; déclarations incomplètes; déclarations d'associations n'entrant pas dans le champ d'application de la loi de 1991; absence de compte d'emploi ou faible lisibilité de l'outil quand il existe.

C'est pourquoi il apparaît nécessaire de mettre en place sous votre contrôle, pour l'application de la loi du 7 août 1991, une procédure homogène se décomposant en plusieurs phases :

- repérage annuel des organismes susceptibles de relever du champ d'application de la loi du 7 août 1991 dans le département ;
- rappel systématique aux organismes concernés des obligations relevant de la loi de 1991 (cf modèle de lettre joint) ;
- mise à disposition des organismes intéressés d'imprimés d'information sur les mentions obligatoires de la déclaration préalable de campagne nationale d'appel à la générosité publique et les rubriques du compte d'emploi des ressources collectées auprès du public (cf modèles de formulaires n°1 et n°2 joints) ;

▪ délivrance d'un récépissé de déclaration préalable, dès lors que celle-ci fait apparaître l'ensemble des mentions obligatoires définies par l'article 38-2 du décret du 17 septembre 1992 ;

▪ demande aux établissements tenus par leurs statuts d'adresser leurs comptes à l'administration (associations et fondations reconnues d'utilité publique, associations reconnues par arrêté préfectoral comme relevant de l'article 6 de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901) d'annexer à ces derniers le compte d'emploi des ressources susvisé;

▪ transmission systématique à la Cour des comptes des déclarations de campagne nationale d'appel à la générosité publique ;

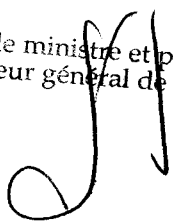
▪ transmission au ministère de l'emploi et de la solidarité - Inspection Générale des Affaires Sociales - pour les organismes relevant de son champ de compétence, des déclarations de campagne nationale d'appel à la générosité publique ;

▪ transmission au ministère de l'intérieur et au ministère de tutelle intéressé de la liste annuelle des organismes du département ayant fait appel à la générosité publique.

Dans la mesure du possible, vous me communiquerez également la liste des sociétés commerciales spécialisées, établie à partir des informations des déclarations préalables, ayant mené pour le compte de ces organismes des campagnes d'appel à la générosité publique.

Vous voudrez bien me tenir informé des difficultés que pourrait entraîner la mise en œuvre de ces dispositions.

Pour le ministre et par délégation,  
le directeur général de l'administration

  
Christian FREMONT

## PREFECTURE D E

### MODELE DE LETTRE

Monsieur (Madame) le (la) Président(e),

Par cette lettre, je souhaite appeler votre attention sur les dispositions législatives et réglementaires qui ont fixé le cadre des appels à la générosité publique à l'échelon national, dans l'hypothèse où votre organisme aurait programmé une ou plusieurs campagne(s) de ce type dans le courant de l'année .....

Je vous rappelle en effet que 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, a prévu, dans ses articles 3 et 4 que *"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'établir:

- une **"déclaration préalable"** auprès du préfet du département de leur siège social (à Paris, la Préfecture de Paris), dont le contenu est précisé par l'article 38-2 du décret n° 85-199 du 11 février 1985 relatif à la Cour des Comptes, modifié par l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 92-1011 du 17 septembre 1992 (cf. formulaire d'information n°1 sur les mentions obligatoires de cette déclaration).
- **"un compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public, qui précise notamment l'affectation des dons par type de dépenses"** et qui est déposé au siège social de l'organisme, où il peut être consulté par tout adhérent ou donateur. Un arrêté du 30 juillet 1993 a fixé les modalités de présentation de ce compte d'emploi (cf. formulaire d'information n°2).

*(paragraphe destiné aux organismes ayant l'obligation d'adresser leurs comptes à l'administration)*

Lors de l'envoi des comptes annuels de votre organisme à l'administration, dans les conditions prévues par vos statuts, vous voudrez bien joindre, s'il y a lieu, un exemplaire du compte d'emploi susvisé accompagné éventuellement de ses annexes.

Mes services restent à votre disposition pour tout renseignement complémentaire que vous souhaiteriez obtenir.

Je vous prie d'agréer, Monsieur (Madame) le (la) Président(e), l'expression de ma considération distinguée.

# MINISTERE DE L'INTERIEUR

## FORMULAIRE D'INFORMATION N° 1

[O] = Mentions obligatoires

[F] = Mentions facultatives

### DECLARATION PREALABLE D'APPEL A LA GENEROSITE PUBLIQUE

#### CAMPAGNE MENEES A L'ECHELON NATIONAL<sup>(1)</sup>

*(Article 3 de la loi n° 91-772 du 7 août 1991 relative au congé de formation en faveur des associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique – Articles 38-1 et 38-2 du décret n° 85-199 du 11 février 1985 relatif à la cour des Comptes modifié par le décret n° 92-1011 du 17 septembre 1992)<sup>(2)</sup>*

ANNÉE :

- [O] Dénomination de l'organisme faisant appel à la générosité publique :
- [O] Forme juridique (association, fondation, établissement public...) :
- [O] Adresse du siège social :
- [F] Date de création (préciser la nature de l'acte fondateur) :
- [F] Date de publication au Journal Officiel :
- [F] Date de reconnaissance d'utilité publique (s'il y a lieu) :
- [F] Date de l'agrément (préfectoral ou ministériel s'il y a lieu) :
- [O] Nom, prénoms, domicile, des représentants légaux<sup>(3)</sup> :
- [O] Campagne(s) envisagée(s) au cours de l'année de référence (indiquer pour chacune des campagnes envisagées)<sup>(4)</sup> :
  - Objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique :
  - Période(s) :
  - Modalités<sup>(5)</sup> :
- [O] Conditions de répartition des ressources collectées (s'il y a lieu)<sup>(6)</sup> :

[O] date :

[O] qualité du signataire :

## MINISTERE DE L'INTERIEUR

- 1) La cause soutenue doit dépasser le cadre simplement local ou régional pour viser un public de donateurs implantés sur l'ensemble du territoire national.
- 2) La déclaration est faite sur papier libre et doit être déposée auprès de la préfecture du département du siège social ; pour les organismes dont le siège social est à Paris, la déclaration est faite auprès du préfet de Paris; pour les organismes dont le siège est situé dans les collectivités territoriales de Mayotte, de Saint-Pierre-et-Miquelon ou dans un territoire d'outre-mer, la déclaration est faite auprès du représentant de l'Etat dans ces collectivités ou territoires; les organismes dont le siège est à l'étranger sont tenus de désigner un représentant en France, qui effectue la déclaration auprès du préfet du département où il a son domicile ou son siège *(article 38-1 du décret n° 85-199 du 11 février 1985 relatif à la Cour des Comptes, modifié par le décret n° 92-1011 du 17 septembre 1992).*
- 3) Pour les organismes dont le siège est à l'étranger, la déclaration mentionne les nom, prénoms, domicile ou nationalité de leur représentant en France, s'il s'agit d'une personne physique ; s'il s'agit d'une personne morale, la déclaration comporte les mêmes indications que celles demandées aux organismes dont le siège est en France *(article 38-2 du décret n° 85-199 du 11 février 1985 relatif à la Cour des Comptes, modifié par le décret n° 92-1011 du 17 septembre 1992).*
- 4) En cas de déclaration annuelle, si les objectifs poursuivis dans le cadre des différentes campagnes envisagées sont différents, la déclaration mentionne l'objectif de chacune d'entre elles. Si l'organisme envisage de lancer un appel dont les objectifs ne sont pas prévus dans sa déclaration annuelle (interventions d'urgence notamment) il effectue au préalable une déclaration complémentaire *(article 38-2 du décret n° 85-199 du 11 février 1985 relatif à la Cour des Comptes, modifié par le décret n° 92-1011 du 17 septembre 1992).*
- 5) Préciser les moyens de communication utilisés : affichage, publipostage, démarchage par téléphone, moyens audiovisuels, encarts publicitaires dans presse écrite ou revues spécialisées, plaquettes d'information diffusées chez les notaires et dans les lieux fréquentés par le public...en indiquant le nom des organes de presse ou des agences de publicité sollicités.
- 6) Lorsque la campagne est menée conjointement par plusieurs organismes visés à l'article 3 de la loi n° 91-772 du 7 août 1991, ou, pour leur compte, par un organisme unique, la déclaration 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 n'est pas reversée aux organismes précités et désigne l'instance chargée de répartir entre les organismes non organisateurs les fonds affectés à la recherche ou à des actions sociales *(article 3 bis 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, modifiée par la loi n° 96-452 du 28 mai 1996).*

# MINISTERE DE L'INTERIEUR

## FORMULAIRE D'INFORMATION N°2

### COMPTE D'EMPLOI ANNUEL DES RESSOURCES COLLECTEES AUPRES DU PUBLIC PAR DES ORGANISMES FAISANT APPEL A LA GENEROSITE PUBLIQUE

#### LISTE DES RUBRIQUES OBLIGATOIRES

*(Arrêté du 30 juillet 1993 portant fixation des modalités de présentation du compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public par des organismes faisant appel à la générosité publique, pris en application de l'article 4 de la loi n° 91-772 du 7 août 1991, publié au JO du 1<sup>er</sup> août 1993)*

#### Ressources :

- dons manuels (espèces, chèques, virements) ;
- legs, autres libéralités (comptabilisés à la valeur portée dans l'acte de libéralité) ;
- produits de la vente des dons en nature ;
- produits financiers ;
- autres produits liés à l'appel à la générosité publique ;
- report des ressources non utilisées des campagnes antérieures.

#### Emplois :

Dépenses opérationnelles ou missions sociales :

- ventilation par type d'action ou par pays ;
- ventilation entre achats de biens et services, distribution directe de secours et subventions...

Coûts directs d'appel à la générosité publique (publicité, publication, frais postaux...), y compris les frais de traitement des dons.

Frais de fonctionnement de l'organisme, y compris les frais financiers.

Ressources restant à affecter .

**Annexes :** compléments d'information destinées à éclairer le compte d'emploi. Les annexes sont obligatoires mais ne sont renseignées que s'il y a lieu.

1. Note présentant les modalités de répartition du financement des emplois entre les ressources collectées auprès du public et les autres produits de l'organisme, ou présentation du compte d'emploi intégrée dans la totalité des ressources et des emplois de l'organisme.

Pour les organismes qui sont soumis à des obligations comptables, les différentes rubriques des emplois et des ressources devront être renseignées selon les rubriques de leur plan comptable.

2. Nature et quantité des ressources en nature de l'organisme.

3. Etats des effectifs bénévoles s'il y a appel public au bénévolat.

4. Indication sur la valeur des immobilisations, des stocks de produits à distribuer et des titres de placement.

Les informations présentées ont été établies sur la base des documents comptables de l'organisme.

**Signature :** président et trésorier, ou toute personne habilitée à représenter l'organisme (et signature du commissaire aux comptes s'il y a lieu).