

La gestion des fonds du mécénat culturel par les associations d'amis : prévenir les situations à risque

PAR EMMANUEL GIANNESINI

CONSEILLER RÉFÉRENDIAIRE À LA COUR DES COMPTES

L'ESSENTIEL

Les relations nouées entre les grands établissements publics culturels et leurs associations d'amis sont régulièrement critiquées, voire sanctionnées par la Cour des comptes. Avec le développement du mécénat, qui passe fréquemment par de telles associations, une clarification est donc nécessaire. Les établissements doivent demeurer en tout état de cause les bénéficiaires des fonds, et les prestations échangées avec leurs émanations doivent faire l'objet d'un cadre formalisé qui ne réduise pas ces dernières au rôle d'« associations transparentes ».

La réforme du mécénat culturel à laquelle a procédé la loi du 1^{er} août 2003 s'est traduite, comme il était prévisible, par un accroissement substantiel des sommes mises à disposition des grandes institutions publiques du secteur, et en particulier des musées. Avec plus de 235 millions d'euros en 2005, le volume des fonds a crû de 20 % depuis l'adoption de la loi, tandis que le nombre de fondations actives dans le secteur culturel était multiplié par trois. Aujourd'hui, un peu plus de la moitié des opérations de mécénat bénéficient aux institutions culturelles, contre 40 % aux œuvres de solidarité et environ 9 % à la protection de l'environnement (Association pour le développement du mécénat industriel, enquête ADMICAL-CSA 2006).

Il est vrai que la réforme de 2003 s'est donné les moyens de son efficacité auprès des entreprises, puisque ses dispositions centrales ont remplacé la déductibilité des dons du résultat fiscal – correspondant à un avantage égal au taux de l'impôt sur les sociétés, soit 33,3 % de la valeur des fonds versés – par une réduction d'impôt égale à 60 % de la valeur des dons, soit un quasi-doublement de l'avantage financier consenti par la collectivité.

Mais l'augmentation du volume des fonds issus du mécénat et du nombre de mécènes est synonyme de risques accrus en regard des exigences de la gestion publique. En effet, l'une des caractéristiques du secteur culturel tient à la place qu'y occupent les réseaux d'amateurs éclairés réunis dans des associations d'amis ou des groupes de bienfaiteurs, voire dans des fondations spécifiques. La quasi-totalité des grands musées, des salles de spectacles, des orchestres et autres monuments historiques érigés en établissements publics autonomes bénéficient ainsi du concours d'une association d'amis qu'ils ont parfois suscitée, ou qui, dans quelques cas, se prévaut de décennies d'existence (la Société des amis du Louvre existe depuis 1897, la Société des amis de Versailles depuis 1907...). Bien souvent, c'est par l'intermédiaire de ces associations que se nouent et se dénouent les opérations de mécénat, avec une fréquente confusion des rôles entre ces structures réputées privées et les services des établissements publics.

Le principal risque qui entoure les relations entre les établissements publics et les structures qui leur sont proches est celui de la gestion de fait, c'est-à-dire le maniement irrégulier de deniers publics par des personnes privées qui n'y sont pas habilitées (sur la gestion de fait, cf. Chronique de jurisprudence de la Cour des comptes et de la Cour de discipline budgétaire et financière, AJDA 2003, p. 2306 ; AJDA 2005, p. 2391). Les contrôles de la Cour des comptes dans le secteur culturel, ces vingt dernières années, ont donné lieu à l'ouverture de plusieurs affaires longues et difficiles, qui se sont conclues par des condamnations à l'amende substantielles (sans chercher à être exhaustif et pour s'en tenir aux affaires les plus importantes : *Musée Rodin*, *Association pour le rayonnement de l'Opéra de Paris*, *Conservatoire national supérieur de musique de Paris*...). Fréquemment, dans ces affaires, des personnalités extérieures à la fonction publique qui participaient à titre gracieux aux actions de rayonnement ou de mécénat d'établissements prestigieux ont été contraintes de rendre compte de montages et d'opérations auxquels elles n'avaient souvent pris aucune part active, et dont elles pensaient que les conditions juridiques avaient été vérifiées par les dirigeants desdits établissements.

Les plus grandes précautions sont donc nécessaires pour régler les relations entre les établissements publics culturels et les associations qui gravitent dans leur orbite.

► La gestion des fonds et la prévention du risque de gestion de fait

En regard de la pratique de plusieurs établissements et de la réglementation applicable au mécénat, trois points sensibles retiennent l'attention : l'identité du destinataire des fonds, l'encaissement public de ces derniers et la facturation réciproque des prestations échangées.

DESTINATAIRES ET BÉNÉFICIAIRES DES FONDS DU MÉCÉNAT

S'il est habituel que les associations d'amis soient au cœur des contacts préalables, des négociations et de la conclusion des opérations de mécénat – ou de toutes autres formes de libéralités d'ailleurs – il est plus difficile de faire en sorte qu'elles en soient les bénéficiaires légales. En effet, la Cour des comptes n'hésite pas à requalifier en recettes de l'établissement public les fonds encaissés par l'une de ses structures associées, même lorsque c'est cette dernière qui est mentionnée par convention avec le donateur comme étant la destinataire de son don. C'est notamment le cas lorsque nonobstant cette mention, il apparaît que les opérations ainsi financées sont *de facto* prises en charge et réalisées sous la maîtrise d'ouvrage de l'établissement, ou qu'elles sont indissociables de son activité (C. comptes 30 mars 2004, *Conservatoire national supérieur de musique de Paris et Association pour la promotion et le développement des activités du Conservatoire*). La gestion de fait est alors constituée, et l'association ainsi que ses dirigeants peuvent être appelés à rendre compte dans les mêmes conditions et sous les mêmes formes que le comptable public de l'établissement, avec de

Les associations d'amis ne pourraient être les bénéficiaires de fonds issus du mécénat que s'ils étaient destinés à soutenir des opérations menées sous leur propre responsabilité.

surcroît la perspective d'une condamnation à l'amende.

A cette première difficulté s'ajoute le problème de l'éligibilité fiscale dans le cas des fonds issus du mécénat. Alors que la quasi-totalité des grandes institutions culturelles sont directement éligibles en vertu de l'article 238 *bis* b)

du code général des impôts – qui vise par exemple tous les attributaires du label «Musée de France» – l'éligibilité des associations d'amis est nettement plus incertaine, le critère de la gestion désintéressée ne suffisant que pour le seul spectacle vivant en vertu du e) de l'article 238 *bis* précité. En tout état de cause, à supposer qu'elle soit réglementairement possible en regard de leurs activités, l'éligibilité des associations d'amis exigerait qu'une demande en ce sens fût effectuée préalablement auprès de l'administration fiscale suivant la procédure de rescrit prévue par les articles L. 80 B et L. 80 C du livre des procédures fiscales, ce que peu d'entre elles ont entrepris.

De façon plus générale, les associations d'amis ne pourraient être considérées comme les bénéficiaires légales de fonds issus du mécénat que si ces derniers étaient destinés à soutenir des opérations menées sous leur propre responsabilité: par exemple, l'édition d'ouvrages en série limitée ou l'organisation de soirées autour d'expositions. Ces cas de figure existent, mais ils ne représentent que des activités mineures et ne mobilisent en tout état de cause qu'une fraction marginale du mécénat culturel, lequel est principalement lié à l'enrichissement ou à la rénovation des collections (dans le cas d'acquisitions ou de travaux de restauration) et à la programmation des établissements (dans le cas des expositions temporaires, grandes consommatrices de mécénat).

Il est donc hasardeux de chercher à faire des associations d'amis les destinataires des fonds du mécénat. Une telle solu-

tion serait juridiquement risquée, et ses éventuels avantages, liés peu ou prou à une gestion plus «souple» des ressources ainsi collectées, apparaîtraient nécessairement comme étant justifiés par le désir de s'affranchir des règles de la comptabilité publique. Au surplus, il n'est pas certain qu'une telle entreprise rendrait service auxdites associations, qui se trouveraient assujetties au contrôle de la Cour des comptes en application de l'article L. 111-8 du code des juridictions financières («La Cour des comptes peut contrôler, dans des conditions prévues par un décret en Conseil d'Etat, la conformité entre les objectifs des organismes visés à l'article 4-1 de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat et les dépenses financées par les dons ouvrant droit, au bénéfice des donateurs, à un avantage fiscal au titre de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés.»); cette disposition n'a encore jamais été mise en œuvre par la Cour des comptes faute de publication du décret prévu).

Le problème est moindre, en revanche, pour les dons, legs et libéralités ne donnant pas lieu à un avantage fiscal, qui peuvent sans inconvénient majeur être perçus par une association d'amis dès lors que celle-ci est clairement identifiée par la partie versante comme la destinataire des fonds, et à la condition que ceux-ci financent des opérations placées sous sa responsabilité et non sous celle de l'établissement public auquel elle apporte son concours.

L'ENCAISSEMENT DIRECT DES FONDS

Presque toutes les gestions de fait procèdent de la même irrégularité: l'encaissement ou le décaissement par une structure associée de fonds qui, par nature, ont en réalité le caractère de recettes ou de dépenses d'un établissement public, et qui relevaient donc de la caisse de son comptable public (J. Magnet, *Les gestions de fait*, LGDJ, 1998).

Dans le cas des fonds issus du mécénat et plus généralement des libéralités et autres partenariats, le risque se situe du côté des recettes. Il est donc apparemment simple de le prévenir: ces fonds, à partir du moment où ils sont attribués par une personne morale ou physique dans un but en relation avec les activités d'un établissement public, doivent être encaissés en première instance par ce dernier.

Souvent, tel n'est pourtant pas le cas pour diverses raisons.

La partie versante ayant négocié avec une association et non avec les services de l'établissement public, il arrive que, par négligence, elle lui adresse les fonds promis plutôt qu'à ce dernier. Parfois, le comptable de l'établissement public ayant omis d'émettre un titre de recette dans des délais compatibles avec l'exercice fiscal du donateur, celui-ci, pressé par le temps, s'en remet à l'association plutôt qu'à l'établissement public (ce dernier détour est en réalité inutile, les comptables publics ayant l'obligation d'encaisser tous les versements qui leur sont adressés sur un compte de recettes à classer même si le titre correspondant n'a pas été régulièrement émis).

Ces exemples sont relativement bénins, même si leurs conséquences peuvent être fâcheuses. Plus contestables apparaissent les cas, avérés, où le mécanisme de financement des associations d'amis consiste précisément à ce qu'elles encaissent les fonds avant de les reverser à l'établissement public, soit qu'elles en retirent un avantage en termes de trésorerie en

conservant les éventuels produits financiers, soit qu'elles opèrent une réfaction sur les sommes encaissées à titre d'honoraires ou de commission. La gestion de fait est constituée *ab initio* par le simple encaissement des fonds, mais elle est aggravée, dans le premier cas par le fait que les produits financiers font partie intégrante des sommes originelles du point de vue de la Cour des comptes (C. comptes 23 avril 1998, *Musée Rodin*), dans le deuxième cas par la contraction irrégulière de dépenses et de recettes publiques en infraction avec l'article 23 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique. De surcroît, cette irrégularité risque de se traduire par une discordance entre le montant déclaré à l'administration fiscale par la partie versante et le montant identifié dans les écritures de l'établissement.

LA TARIFICATION DES PRESTATIONS RÉCIPROQUES

Si l'encaissement de fonds ayant le caractère de recettes publiques entraîne un risque de gestion de fait en recettes, la mise à disposition gratuite ou insuffisamment tarifée de moyens du service public à une structure privée peut, symétriquement, constituer une gestion de fait en dépenses. Au-delà du secteur culturel, ce type d'irrégularité se rencontre fréquemment dans les universités ou les grandes écoles, où la promotion – voire la gestion – de contrats de recherche est parfois assurée par des associations dénuées de personnel qui fonctionnent uniquement avec les agents des établissements qui les abritent (C. comptes 6 décembre 1979, *Laboratoire de chimie-biologie et de photo-physiologie de l'Institut national de la recherche agronomique*, Rec. 1979, p. 190).

La mise à disposition gratuite ou insuffisamment tarifée de moyens du service public à une structure privée peut constituer une gestion de fait en dépenses.

Le principe général qui doit présider aux relations entre un établissement et l'association de ses amis est donc simple : les prestations effectuées par le premier au profit de la seconde doivent être fixées par convention et

rémunérées. La mise en œuvre de ce dispositif peut n'être pas trop exigeante en ayant recours à une convention cadre et à une rémunération forfaitaire, du moment qu'existe un mécanisme destiné à s'assurer périodiquement que cette dernière n'est pas trop éloignée du coût réel des prestations.

Dans le cas des opérations de mécénat, ce principe se heurte souvent à l'habitude qui a été prise suivant laquelle ce sont en réalité les associations d'amis qui «gèrent» les contreparties accordées aux mécènes. En effet, l'instruction n° 112 du 13 juillet 2004 de la direction générale des impôts prise pour l'application de la loi du 1^{er} août 2003, qui rappelle sur ce point l'instruction n° 4-C-2-00 du 5 mai 2000, autorise que des contreparties soient accordées à l'entreprise donataire. Mais celles-ci doivent demeurer d'une «disproportion marquée avec la valeur de la prestation rendue», être fixées par convention et être liées directement à l'opération aidée sans dimension commerciale (CAA Paris 7 janvier 2005, *Société Emma Productions*). Le plus souvent, ces contreparties consistent dans la mise à disposition d'espaces

à la faveur de soirées de gala, la fourniture de billets d'entrée gratuits et l'apposition du nom du mécène sur divers documents, lorsque ce n'est pas sur une plaque permanente dans le cas d'opérations de rénovation architecturale ou d'acquisitions d'œuvres au profit des collections.

Un tel système est intrinsèquement risqué. Par construction, ces contreparties sont réputées «gratuites» au sens où elles ne donnent pas lieu à une facturation auprès de l'entreprise qui en bénéficie (CAA Bordeaux 14 octobre 1997, *Ministre de l'Economie et des Finances c/ Association des amis du festival de Rodez*). Cela implique que si c'est une association amie qui prétend être gérer, elle s'engage en réalité pour le compte de l'établissement public, par exemple, en mettant à disposition du donateur un espace qui ne lui appartient pas. Une gestion de fait en dépense n'est donc pas exclue puisque l'établissement public peut être considéré comme ayant mis gratuitement à disposition de l'association certains de ses moyens en vue de prestations qui lui incombent en tant que destinataire du mécénat (C. comptes 21 mars 1996, *Musée Rodin*).

La solution qui s'impose est donc clairement la gestion directe des contreparties par les établissements bénéficiaires des libéralités de toutes natures.

Le financement des associations d'amis et le pilotage de leurs activités

Même si les associations d'amis occupent une place déterminante dans la gestion des opérations de rayonnement, et notamment dans la recherche de mécènes, les établissements disposent presque tous, depuis quelques années, de leurs propres services en ce domaine. Cette coexistence présente un risque réglementaire indépendamment de la gestion des fonds. En effet, il importe que les liens nécessaires entre les deux ne soient pas trop étroits, puisque s'il apparaissait que l'association ne dispose pas d'une autonomie de décision réelle et qu'elle agit en réalité sous l'étroite dépendance de l'établissement public, elle pourrait alors se voir qualifiée par la Cour des comptes d'«association transparente», avec à la clé, de nouveau, un risque de gestion de fait.

Le problème se pose rarement au niveau des missions statutaires des associations, même s'il peut arriver que celles-ci relèvent par nature du service public et entraînent une situation de gestion de fait. La définition précise des missions est en revanche importante dans le cas, souhaitable, où les prestations réciproques sont tarifées. En pratique, le véritable risque est plutôt le défaut d'autonomie réelle, qui est apprécié de manière empirique par la Cour des comptes et le juge administratif au vu du fonctionnement concret de l'association dans tous ses aspects. Deux critères sont prépondérants : le poids des agents de l'établissement public dans les organes dirigeants de l'association, d'une part, et l'ampleur et la nature des flux financiers existant entre les deux structures, d'autre part (par exemple, dans le cas d'une association reconnue comme transparente vis-à-vis de la ville de Paris, cf. CE 11 mai 1987, *Association pour l'information municipale*). Il convient donc de s'assurer que le financement des associa-

tions par les établissements est majoritairement constitué de contreparties à des prestations identifiées, et que le dispositif proposé pour garantir la coordination opérationnelle des deux structures préserve l'autonomie de l'association.

LES MISSIONS DES ASSOCIATIONS D'AMIS

La législation laisse toute latitude aux associés pour définir l'objet de leur contrat d'association, c'est-à-dire, en pratique, pour définir dans les statuts l'objet et les missions de cette dernière. Les seules restrictions posées *a priori* ne visent qu'à exclure les objets « intrinsèquement illégitimes ». Ce régime est toutefois légèrement plus restrictif dans le cas des associations para-administratives. Il s'agit, là encore, d'éviter le contournement des règles de la comptabilité publique en s'assurant que l'objet et les missions d'une association donnée n'incombent pas par nature à l'administration ou à la collectivité dont elles émanent, ou que la volonté des fondateurs et le mode de fonctionnement qui en résulte ne reviennent pas manifestement à transférer un pan entier du service public sous la forme associative. Le considérant de principe utilisé par la Cour des comptes dans l'une de ses plus « grosses » affaires de gestion de fait illustre bien ce constat (C. comptes 26 mai 1992, *Médecin et autres, Association Nice Communication*): « Attendu que la

La législation laisse toute latitude aux associés pour définir dans les statuts l'objet et les missions de leur structure.

personne morale Nice Communication a été régulièrement déclarée en tant qu'association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901 et si l'objet qui lui a été attribué n'était pas par lui-même contraire aux lois, il ressort des piè-

ces du dossier qu'elle a été en réalité constituée en vue de recueillir des services municipaux qui lui ont été transférés au moyen de la mise à disposition de locaux, de matériel informatique et d'agents, sans que le conseil municipal ait été préalablement appelé à en délibérer; [...].

Pour ce qui concerne la recherche de partenariats et de mécénats, une précaution supplémentaire doit être prise à travers la convention d'association – à laquelle est souvent partie l'établissement public lui-même ou ses principaux dirigeants – en précisant qu'elle ne confère aucune exclusivité en la matière. Ce dispositif écarte aussi le risque réglementaire lié à la commande publique: à supposer que l'article 29 du nouveau code des marchés publics s'applique à la recherche de partenariats et de mécénats, ce qui est loin d'être évident (aucune disposition, ni aucune jurisprudence ne laisse penser que ce pourrait être le cas), il peut en effet être considéré que l'association accomplit son propre objet statutaire à travers cette recherche, et n'agit pas comme prestataire de l'établissement, même si ses succès bénéficient *in fine* à ce dernier.

En revanche, aucune disposition de la loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique n'autorise les établissements publics à se départir de leur qualité de maître d'ouvrage pour les opérations afférentes à des biens dont ils sont propriétaires ou affectataires, ce qui empêche les associations d'amis de se voir investies du contrôle final de travaux financés par des dons ou des mécénats qu'elles auraient sus-

cités. Cette interdiction vaut également pour les monuments historiques non soumis à la loi du 12 juillet 1985 puisque ce sont les établissements affectataires ou gestionnaires qui se voient toujours confier par leurs décrets statutaires le soin de conserver, protéger et restaurer pour le compte de l'Etat les biens classés à l'inventaire. Un château de la banlieue parisienne qui avait confié à l'association de ses amis le soin de réaliser certains travaux financés par appel au mécénat s'est vu rappeler à l'ordre par la Cour des comptes sous ce motif.

LE FINANCEMENT DES ASSOCIATIONS

Le mode de financement constitue le premier critère examiné par les juridictions pour déterminer si une association est ou non transparente vis-à-vis d'une personne publique.

La plupart du temps, les associations d'amis disposent de trois sources de revenus: les cotisations et adhésions de leurs membres, les produits financiers issus de leurs disponibilités (qui peuvent être très importants dans le cas des associations d'amis érigées en fondations), et une ou plusieurs subventions d'équilibre attribuées par l'établissement public auprès duquel elles œuvrent. Le principe de telles subventions d'équilibre est du reste fréquemment inscrit dans les conventions cadres qui régissent les rapports entre les structures.

Les cas sont évidemment variables, mais, même lorsqu'il ne représente pas la majorité des ressources, le dispositif de la subvention d'équilibre instaure une solidarité financière inconditionnelle qui place les associations sous la dépendance économique des établissements publics, quoi qu'elles entreprennent ou réussissent par ailleurs. De surcroît, dans l'hypothèse où ces subventions viseraient délibérément à permettre la réalisation, sous le régime associatif, d'opérations incombant à des établissements soumis aux règles de la comptabilité publique, leur attribution constituerait une violation des règles d'exécution des dépenses desdits établissements et serait justiciable de la Cour de discipline budgétaire et financière en application de l'article L. 313-4 du code des juridictions financières. Un exemple probant issu du secteur culturel pourrait être évoqué, mais des circonstances atténuantes exceptionnelles ayant conduit à la relaxe des personnes mises en cause par la Cour, il ne sera pas cité ici.

Prévenir le risque de qualification d'association transparente suppose donc une diversification des ressources, quitte à ce que celle-ci repose sur une reformulation juridique de leur nature plutôt que sur la multiplication des financeurs.

La meilleure solution consiste à ce que les établissements reversent aux associations une commission sur les fonds qu'elles contribuent à lever. La vertu d'un tel système réside moins dans sa portée « incitative » (les associations d'amis n'ayant par construction pas de but lucratif et ne cherchant pas particulièrement à développer leur activité au-delà de ce qui est utile pour l'institution auprès de laquelle elles œuvrent), que dans la proportionnalité qu'il établit entre la contribution financière des établissements et l'utilité qu'ils en retirent. Cette proportionnalité accrédite l'idée d'un intérêt mutuel plutôt que d'une dépendance organisée.

Le fait de recevoir une commission sur les fonds obtenus n'est en effet pas contradictoire avec l'absence d'intérêt lucratif propre aux associations. Toute association est autorisée à

percevoir le prix des services qu'elle rend sous les formes les plus diverses. Dans le cas où l'établissement n'est pas lui-même membre de l'association de ses amis (ce qui est préférable), il convient simplement que les statuts de cette dernière précisent qu'elle est autorisée à percevoir « sous forme de prix ou de commission la contrepartie des services rendus à ses membres ou à des tiers ». En effet, si toute association est autorisée à rendre des prestations tarifées à ses membres, en revan-

Le fait de recevoir une commission sur les fonds obtenus n'est pas contradictoire avec l'absence d'intérêt lucratif propre aux associations.

che une mention expresse dans les statuts est nécessaire pour s'adresser à des tiers.

La tarification ou le taux de commission adopté doit cependant reposer sur une base crédible. Une tarification inappropriée peut conduire le juge des comptes à requalifier

les dépenses de l'établissement public consenties à ce titre en subventions pures et simples. A titre indicatif, un taux de commission de 8 % sur les fonds levés dans le cadre du mécénat correspondrait au taux couramment accepté par la Cour des comptes au titre des frais de gestion afférents aux contrats gérés par une structure porteuse (C. comptes 10 avril 2002, *Société de mathématiques appliquées et de sciences humaines*). A l'opposé, un taux de 15 % est considéré comme trop élevé, et appelle en tous cas des justifications précises (C. comptes 17 octobre 2002, *Société française pour le droit de l'environnement*).

LA COORDINATION DES ÉQUIPES

Le second critère utilisé par le juge des comptes et le juge administratif pour démontrer l'éventuelle transparence d'une association tient au pilotage et au contrôle de son activité. Il s'agit là d'un enjeu opérationnel décisif pour les établissements publics, qui estiment nécessaire de coordonner au plus près l'activité de leurs propres services avec ceux des associations.

En effet, le principe d'une coordination générale évoqué par la plupart des conventions cadres, voire directement par les statuts des associations, relève de l'échange d'information mais ne garantit pas grand-chose au quotidien. Dans le même esprit, les liens croisés entre les conseils d'administration ne correspondent pas non plus à un dispositif proprement opérationnel mais relèvent eux aussi de la cohérence générale des stratégies des deux partenaires.

Dans le contexte de la multiplication des opérations de mécénat et donc d'un rôle croissant des associations d'amis, il apparaît donc nécessaire aux établissements culturels de se doter, vis-à-vis de ces dernières, d'un mécanisme institutionnel qui garantisse que le travail des équipes s'effectue en bonne intelligence opérationnelle, sans qu'il soit besoin de multiplier les échanges formalistes. Ceci ne pose pas de problème insurmontable en droit, même si la voie est étroite, compte tenu de la jurisprudence pragmatique de la Cour des comptes.

Ni la loi du 1^{er} juillet 1901, ni le décret du 16 août 1901 pris pour son application ne régissent le mode de direction des associations. Celui-ci est fixé par leurs statuts, qui

ont valeur de contrat entre les membres associés et ne sont donc assujettis qu'à des obligations minimales et relativement formelles. Ces dernières ont du reste été encore simplifiées récemment par l'ordonnance n° 2005-586, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006, qui dispense dorénavant les associations de déclarer les changements de nom, de résidence ou de fonction intervenant parmi leurs dirigeants. Ce sont en réalité les statuts types remis en préfecture qui prévoient l'existence d'un conseil d'administration élu et d'un bureau composé d'un président, d'un secrétaire et d'un trésorier, mais il n'existe aucune obligation juridique de suivre ce modèle.

Dès lors, il est possible, si l'assemblée générale de l'association en est d'accord – puisqu'elle est seule compétente pour fixer les statuts –, de prévoir que les organes dirigeants (conseil d'administration et bureau si l'on reprend les organes prévus par les statuts types) comptent un certain nombre de membres de droit, qui peuvent être désignés par leur fonction au sein de l'établissement public (le directeur de la communication par exemple). Tout au plus importe-t-il que les membres de droit ne représentent pas une majorité au sein des organes dirigeants, faute de quoi il pourrait être considéré que l'association n'a plus d'existence réelle (CE 2 juin 1989, *Union autonome intercatégorielle de la Caisse des dépôts et consignations* : « Considérant qu'il résulte clairement des dispositions précitées des statuts du comité social d'établissement de la Caisse des dépôts et consignations que ladite caisse ne dispose, par l'intermédiaire de son directeur général, que d'une voix sur 15 à l'assemblée générale du comité et d'une voix sur 11 au conseil d'administration ; qu'en outre, les personnels de plusieurs organismes juridiquement distincts de la Caisse des dépôts et consignations bénéficient des activités et prestations du comité et participent à l'élection des représentants du personnel à son conseil d'administration ; que, dans ces conditions, et bien que le directeur général de la caisse soit statutairement président du conseil d'administration et que le délégué général et le délégué adjoint du comité social d'établissement soient statutairement des agents fonctionnaires de la Caisse des dépôts, ledit comité ne saurait, contrairement à ce que soutient l'union requérante, être regardé comme une association fictive non indépendante et non distincte de la Caisse »).

Afin de boucler le dispositif, il ne reste plus ensuite qu'à préciser que les personnels de l'association sont placés sous l'autorité des membres du conseil d'administration et/ou du bureau pour que, dans le respect des textes et des équilibres institutionnels, un lien opérationnel permanent puisse être établi entre les services des établissements publics et ceux de leurs associations d'amis.

Ceci écrit, comme il a été rappelé ci-dessus, l'autonomie d'une association est appréciée de manière empirique par la Cour des comptes au vu des décisions formelles imputables à ses organes dirigeants : il est donc indispensable que le conseil d'administration se réunisse effectivement et publie le compte rendu de ses délibérations, faute de quoi la régularité juridique de n'importe quel montage institutionnel pourrait être invalidée par le simple défaut d'existence pratique. ■