



*Les fondations belges d'utilité publique :
entre permanence et changements*

Gautier PIROTTE

(en collaboration avec Laurence HEUSCHEN)

PÔLE-SUD/Université de Liège

Décembre 2003

Table des matières

INTRODUCTION	4
Actualité d'une étude sur les fondations en Belgique	4
Précisions méthodologiques	6
 <u>PREMIERE PARTIE :</u>	
 <u>DIMENSION DU SECTEUR DES FONDATIONS D'UTILITE PUBLIQUE EN BELGIQUE</u>	
PETITS RAPPELS HISTORIQUES	10
Aux origines du secteur associatif	10
L'ère moderne	11
UN CADRE LÉGAL EN MUTATION	14
Les grands axes de la réforme	16
CARACTÉRISTIQUES LÉGALES DES FONDATIONS SELON LA LOI DE 2002	18
Fondations « bailleurs de fonds »	23
Fondations exécutrices de programmes	24
Fondations Mixtes	24
LE SECTEUR DES FONDATIONS D'UTILITÉ PUBLIQUE	26
Le salariat	32
Le bénévolat	32
Le patrimoine	32
Volume d'activité	33
FONDS, FONDATIONS ET PHILANTHROPIE	33
Les fonds nominatifs	34
Les fonds spécifiques	35
Les fonds d'entreprises	35
 <u>SECONDE PARTIE :</u>	
 <u>ROLES ET VISIONS DES FONDATIONS D'UTILITE PUBLIQUE</u>	
RÔLES DES FONDATIONS D'UTILITÉ PUBLIQUE	37
LES FONDATIONS BELGES À L'AUBE DU XXI^E SIÈCLE	37
RÔLES PRINCIPAUX : COMPLÉMENTARITÉ À L'ACTION DE L'ÉTAT ET INNOVATION	38
Complémentarité à l'action de l'Etat	40
La dépendance vis-à-vis de l'Etat	40
La dépendance vis-à-vis de l'Etat	42
Les Fondations belges: dans ou en dehors (et surplombant) la société civile?	47
Innovation	51
Fondations, fédéralisation et vision internationale	52
LES AUTRES RÔLES	55
LES VISIONS PARTAGÉES DES FONDATIONS D'UTILITÉ PUBLIQUE	61
CONCLUSIONS GÉNÉRALES	67

BIBLIOGRAPHIE	71
ANNEXES	74
ECHANTILLON DES FONDATIONS SOUMISES À L'ÉTUDE	74
MATRICE DE L'ÉCHANTILLON DES FONDATIONS BELGES SOUMISES À L'ÉTUDE	79

Introduction

Les recherches sur les Fondations (ex-Etablissements) d'Utilité Publique en Belgique sont relativement rares. L'approche sociopolitique ici adoptée est à ce titre exploratoire. Comme toute recherche pionnière, elle associe originalité, innovation et enthousiasme. Mais elle n'est pas exempte de reproches. Le manque de recul et d'expérience rend plus délicate la pondération de certains facteurs dans la compréhension du fonctionnement de ce secteur d'activités. La recherche a tendance à soulever plus de questions qu'à formuler des réponses claires. Enfin, indépendamment de la bonne volonté de ses auteurs, notre recherche n'est pas exempte de quelques approximations. Cette étude¹ doit dès lors être envisagée comme une première étape dans le processus d'une meilleure compréhension d'une partie de ce que l'on nomme la « société civile »² belge par ailleurs en évolution.

Actualité d'une étude sur les fondations en Belgique

Ce n'est pas parce qu'un objet est faiblement investigué qu'il n'est pas séduisant. Son attractivité se situe selon nous à trois niveaux. Tout d'abord, les organisations de la société civile belge (ou du secteur non profit) ont déjà fait l'objet d'enquêtes multiples (entre autres : Stangherlin, 2001 ; Mertens et al. 1999). A notre connaissance très peu d'études ont été conduites sur les Fondations belges depuis leur apparition sous le vocable d'Etablissements d'Utilité Publique (Centre d'Economie Sociale, 1999). Le manque d'informations relatives aux Fondations d'Utilité Publique (FUP) par rapport aux autres organisations de la société civile devait être comblé. A ce titre, notre ambition était assez simple : fournir une description la plus fidèle possible de ce sous secteur relativement méconnu de la société civile belge. Compte tenu de la rareté des travaux antérieurs, il fallait repartir de questions basiques ayant trait à la définition même de cet objet (qu'est-ce qu'une fondation en Belgique aujourd'hui ?), à ses dimensions (origine, taille, activité des fondations, importance économique, politique et sociale) ou aux acteurs qui les animent (motivations, profils).

¹ La présente étude trouve son origine dans une recherche conduite à l'échelon européen et dont la direction générale était confiée à Helmut K. Anheier du *Civil Society Centre* de la *London School of Economics and Political Sciences*. L'objectif de cette étude européenne était de découvrir les traits fondamentaux des fondations dans chaque pays et de comprendre leurs rôles qu'elles y exercent et les visions qu'elles y développent. Le présent document reprend les grandes lignes de l'étude belge dont nous avons la responsabilité.

² Pour l'avoir analysé ailleurs plus en profondeur (Pirotte, 2002), nous connaissons bien les difficultés d'un recours à une notion aussi galvaudée que celle de société civile. Néanmoins, dans le contexte belge nous nous inspirons de la définition de John Keane selon qui la notion de société civile est « une catégorie type-idéal (dans le sens de Max Weber) qui décrit et envisage un ensemble complexe et dynamique d'institutions non gouvernementales protégées légalement qui cherchent à être non violentes, auto-organisées, auto-réflexives et constamment en tension les unes vis-à-vis des autres mais aussi vis-à-vis des institutions de l'Etat qui encadre, construit en rend possible leurs activités. » (Keane, 1998:6).

Il est vrai que ces organisations ne représentent pas la partie majeure de ce qui est communément appelé secteur « non profit »³ en Belgique. En date du 1^{er} août 2002, il existait en Belgique 340 Fondations d'Utilité Publique contre 70.000 associations sans but lucratif (estimation du Centre d'Economie Sociale en 2001) ou encore 540 coopératives (Salamon et al. 1999). Néanmoins, et c'est le second critère d'attractivité de cet objet, l'expérience montre que les Fondations de part le monde remplissent des rôles multiples. Elles apportent leur soutien (logistiquement, financièrement) à des projets dans de multiples domaines (environnement, santé, éducation, spiritualité, patrimoine...). Elles lancent des carrières et contribuent à la formation des élites scientifiques, culturelles, politiques, économiques... Certaines d'entre elles peuvent être régulièrement consultées par les pouvoirs publics pour la définition mais surtout l'exécution de politiques publiques. Bref, nombre de Fondations sont des actrices significatives de la sphère publique belge. Or, jusqu'à présent on ne s'est jamais réellement intéressé à leur présence et leurs fonctions au sein de cet espace public, à la vision de la société qu'elles déploient et soutiennent. C'est la seconde ambition de cette étude : initier une réflexion sur les rôles remplis par ces fondations au sein de l'espace public belge et les visions qu'elles y développent.

Enfin, les fondations belges connaissent une actualité importante au même titre que l'ensemble du secteur non profit. En cause principalement : la réforme aboutie de la vieille loi de 1921 qui fixait jusqu'il y a peu le cadre légal des activités des associations et Fondations en Belgique. En ce qui concerne les fondations, il s'agissait surtout de clarifier ce concept tout en essayant de protéger cette terminologie. Il est encore trop tôt pour connaître l'ensemble des conséquences de la remise en ordre du secteur associatif belge. Il semble cependant que cette réforme entraînera des dynamiques nouvelles en termes de reconnaissance et de repositionnement des fondations dans l'espace public belge. Cette réforme sera un élément largement traité par ce travail.

Le champ est également en mutation à travers l'apparition de nouvelles initiatives cherchant à donner un nouveau souffle aux activités philanthropiques que l'on associe bien volontiers – ne serait-ce que dans l'imaginaire collectif – aux actions conduites par les Fondations. Cependant, contrairement aux sociétés anglo-saxonnes où ces *Grant-Making foundations* semblent à la fois nombreuses et très puissantes (politiquement et financièrement)⁴, la Belgique, dû sans doute à l'évolution de son Welfare State, connaît un « secteur Grant-Making » plutôt anémique. En effet, peu de fondations belges vouent l'ensemble de leurs activités à la distribution de leurs ressources. Le plus souvent, elles développent, sur base de leurs propres financements ou en complément d'un financement extérieur, des activités concrètes dans des domaines aussi variés que la santé, le culturel, l'éducation, l'œcuménisme... (cf. infra).

³ Le secteur non profit peut être défini à la suite notamment de Morris (2001) ou Salamon & Anheier (1992 et 1997) comme un ensemble d'organisations répondants aux caractéristiques suivantes: (1) les organisations non profit sont organisées; (2) privées (institutionnellement séparées de l'Etat); (3) sans volonté de lucre; (4) autonome, s'auto-administrant; (5) impliquant (même en partie) une participation volontaire.

⁴ Comme le soulignent Debbasch & Langeron (1992), si l'Angleterre est connue pour ses charitables trusts apparus pour pallier aux déficiences de l'Etat en matière de gestion des problèmes sociaux dès le XIX^e siècle, ce sont les Etats-Unis qui donneront leurs lettres de noblesse à ces fondations privées de charité. Et l'on cite en exemple les fondations Ford, Rockefeller, Guggenheim, Carnegie. « Ils en comptent beaucoup d'autres dans une tradition américaine d'initiatives privées au service d'un Etat libéral : la part des fondations dans le financement annuel, bien que d'un montant considérable (7 milliards USD) ne représente qu'un huitième de celle des particuliers ». Sans trop nous plonger dans le débat, l'ouvrage à succès de Delazay et Garth (2002) souligne bien l'influence des fondations américaines dans le soutien aux régimes néo-libéraux au pouvoir dans les années 90 dans certains pays d'Amérique latine ou d'Afrique.

Les activités de distribution de fonds (*Grant Making Activities*) en Belgique ne sont pas l'apanage des Fondations. D'une part, le mécénat institué peut être organisé par des institutions au statut d'ASBL au capital cédé par un mécène privé ou public, individuel ou institutionnel. Il est aussi organisé depuis peu à travers des fonds organisés sous la protection de la Fondation Roi Baudouin par exemple. Les Fondations d'Utilité Publique sont les troisièmes vecteurs de ce mécénat mais rarement sinon jamais de manière pure. Dans une très grande majorité, les fondations belges sont tantôt des opératrices des politiques publiques (de manière assez similaire à ce que font d'autres associations de type ASBL) tantôt des organisations mixtes associant la redistribution de revenus et capitaux à cette dimension opératrice. Cela doit déjà être mentionné pour comprendre la perception que les Fondations ont de leur rôle, des visions idéales de la société qu'elles développent, et même leur propre identité de fondation⁵.

Si le cadre légal fixant les règles du jeu du sous secteur des FUP en Belgique vient d'être modifié, il nous semble que les activités de ces organisations se déploient au sein d'un espace public belge qui, lorsqu'on prend en compte un contexte temporel plus large (de la fin des Trente Glorieuses à nos jours), a particulièrement été chamboulé par la grâce, selon nous, de trois phénomènes importants : l'évolution de l'Etat belge vers un modèle fédéral, le relatif déclin de l'Etat-Providence et les critiques dont ce Welfare State a fait l'objet et enfin, la remise en cause de la structuration en piliers de l'espace public belge. Nous essayerons de comprendre quelles ont été les répercussions éventuelles de ces trois phénomènes sur l'évolution de ce sous secteur associatif.

Le présent document est structuré en deux parties principales. Dans un premier temps, nous allons essayer de fournir une photographie la plus fidèle possible du secteur des Fondations d'Utilité Publique en Belgique (données quantitatives sur le secteur) en tenant compte de son histoire et de ses évolutions récentes (apparition des fonds spécifiques, réforme de la loi de 1921...). Dans un second temps, nous envisagerons les rôles remplis par ces fondations et ceux qu'elles pensent remplir au sein de l'espace public belge ainsi que les visions qu'elles y développent. Les réflexions relatives aux mutations du secteur (nouveau cadre juridique, mutation de l'espace public) sont ici transversales aux deux parties du documents.

Précisions méthodologiques

La charpente méthodologique de cette étude est basée sur la démarche élaborée en commun par les équipes de recherche des vingt pays participant⁶ à l'étude chapeautée par le *Civil Society Centre* de la *London School of Economics and Political Sciences*. Cette démarche, définie comme une « approche flexible mais structurée » se décline en quatre étapes : (1) l'échantillonnage ; (2) l'analyse documentaire ; (3) les entretiens semi directifs et

⁵ On peut noter au passage que l'identité « Fondation » en elle-même posait parfois problème aux responsables des Fondations rencontrés. On fut ainsi surpris de constater que certains dirigeants de FUP n'avaient aucune opinion à ce sujet, quelques uns n'étant même pas au courant de la nature de leurs statuts! Certains responsables avouaient ne pas percevoir ce qui différencierait les fondations du reste du monde associatif. On peut d'ailleurs remarquer, qu'au cours des entretiens, ils utilisent très souvent les termes « association » et « asbl » pour parler de leur propre institution.

⁶ Pays participants: Belgique, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Eire, Pays-Bas, Italie, Portugal, Espagne, Suède, Royaume Unis de Grande-Bretagne, République Tchèque, Estonie, Hongrie, Pologne, Norvège, Turquie + USA (pays invité).

(4) le focus group. Si la plupart des équipes de recherche ont dû faire évoluer leurs travaux selon ces mêmes étapes, il nous était indispensable de compléter et d'ajuster ces choix méthodologiques aux réalités belges.

Sur base des données disponibles auprès du Ministère de la Justice, il nous était aisé de connaître la répartition des trois cents quarante fondations proportionnellement à certaines variables (année de création, localisation,..) Nous avons dès lors effectué une sélection d'une vingtaine de fondations⁷ en croisant trois critères⁸ : leur ancienneté et plus précisément la décennie de création de la fondation ; le domaine d'activité principal de la fondation ainsi que la région économique où la fondation a son siège social. Ce dernier critère a été ajouté par nos soins car il nous semblait opportun, dans le contexte belge, de prendre en compte le caractère fédéral du pays et d'éventuelles dynamiques différentes entre les régions du pays. Ayant pris le parti du qualitatif, nous ne visions pas un échantillon représentatif d'un point de vue statistique mais une « bonne image » des fondations belges.

Nous avons alors effectué une récolte documentaire (rapports annuels, statuts, folders de présentation...) auprès des fondations sélectionnées. Cette étape visait à rassembler un maximum d'informations susceptibles d'enrichir notre compréhension de base sur le fonctionnement des fondations. De plus, nous disposions ainsi d'une première substance à analyser quant aux rôles et visions des fondations. Enfin, ce matériel collecté nous a permis d'identifier les fondations les plus pertinentes pour la suite du travail.

Parmi les vingt fondations initialement choisies, neuf d'entre elles ont été retenues pour une analyse plus approfondie. Ce sous-échantillon a été constitué, tout en maintenant les trois critères de départ, de la façon la plus hétérogène possible. Les entretiens ont eu lieu en face à face, au sein de ces fondations, auprès de leurs responsables et employés. Parfois, afin d'éclaircir certains éléments du discours, plusieurs entretiens au sein de la même fondation ont été conduits.

Ces entrevues étaient organisées autour de quatre thèmes :

- l'origine de la fondation : comprendre ce qui se cache derrière la création de la fondation, cerner l'élément déclencheur et l'inscrire dans son contexte historique.
- la perception de sa situation actuelle : voir si une évolution a eu lieu au point de vue de l'organigramme, des activités... et comprendre pourquoi la fondation s'est donné ces activités-là.
- ses rapports avec son environnement : les rapports à l'Etat, au public, aux médias, aux autres FUP et aux organisations de la société civile afin de mieux cerner le rôle spécifique (si rôle spécifique il y a) des fondations et pouvoir les positionner dans l'espace public.
- et enfin son avenir : saisir la perception de l'évolution en cours, des tendances pour l'avenir concernant le secteur des fondations ou la fondation en elle-même.

Après avoir fait parler les interviewés, nous avons fait parler le texte. Une analyse thématique de ces entretiens nous a permis d'ouvrir des pistes de réflexion, d'élargir nos

⁷ Cf. document en annexe

⁸ Le canevas européen proposait également de distinguer les fondations selon leur « taille ». Nous n'en avons pas tenu compte car ce terme demeurerait imprécis : une fondation est-elle grande au regard de son capital de départ ? De son revenu ? Du nombre de personnes qu'elle occupe ? De plus, aucunes estimations n'étaient connues a priori sur la taille des fondations belges.

horizons de lecture et de formuler nos premières hypothèses. De plus, en découpant transversalement ce qui d'un entretien à l'autre se référait au même thème, nous avons élaboré différentes typologies quant aux rôles et visions des fondations belges.

Un focus group réunissant quelques personnes déjà interrogées individuellement nous a permis d'articuler une approche « hypothético-déductive » en retournant, quelques mois plus tard, sur notre terrain afin de le confronter à nos premiers postulats.

Ces précisions étant apportées, abordons à présent la description de ce sous secteur du milieu non profit belge. Que sont les fondations en Belgique et plus précisément les fondations dites d'utilité publique ? Que font-elles ? Quelle a été leur évolution jusqu'à aujourd'hui ? Existe-t-il différents types de fondations ? Telles sont quelques unes des questions qui alimentent la réflexion de la première partie du document.

**PREMIERE PARTIE :
DIMENSION DU SECTEUR DES
FONDATIONS D'UTILITE PUBLIQUE
EN BELGIQUE**

Petits rappels historiques

Aux origines du secteur associatif

En Belgique, la reconnaissance juridique des fondations s'est opérée au XIX^e siècle, en parallèle avec celle de la liberté d'association. Déjà présentes dans les civilisations très anciennes, les fondations furent consacrées par le droit romain : de nombreuses cités et confréries recevaient des biens à charge d'accomplir à perpétuité la volonté du donateur. Le droit canon reconnut lui aussi cette institution notamment sous la forme de fondations charitables.

Mais la situation s'inverse au cours du XVIII^e siècle. Les esprits éclairés dénoncent les fondations comme de multiples autres institutions enracinées dans l'histoire. Turgot rédige, en 1757, l'article 'Fondation' dans l'Encyclopédie et se montre extrêmement critique, il condamne notamment 'la vanité frivole' des fondateurs. (Mestré, 1987 : 16)

La Révolution Française, qui laissa beaucoup de traces en Belgique, marqua un courant important dans l'histoire des fondations et associations. En effet, le législateur révolutionnaire, méfiant à l'égard de tout groupement intermédiaire entre l'Etat et les citoyens, ne se montra favorable ni aux fondations, ni aux corporations. Il en résulta notamment la suppression légale de toutes les fondations religieuses⁹ mais également du droit de fondation pour les personnes privées. Ainsi, au début du XIX^e siècle, seules les personnes morales de droit public constituées en services personnalisées (les fabriques d'églises, les hospices,...) sont admises par le législateur. A l'avènement du Consulat, il ne subsiste donc plus de fondations : le mot 'fondation' n'apparaît d'ailleurs nulle part dans la Code Civil de 1804.

L'indépendance de la Belgique en 1830 fut une étape importante dans l'évolution de la reconnaissance du droit d'association. En effet, dès 1831, la Constitution Belge consacra, par l'article 27, le droit d'association : « *Les Belges ont le droit de s'associer ; ce droit ne peut être soumis à aucune mesure préventive.* » (Constitution Belge, article 27). Mais si ce droit fut reconnu, il ne pu s'exercer encore pleinement au cours du XIX^e siècle en raison de l'inexistence de lois d'application. Il faudra attendre le XX^e siècle pour que le législateur belge reconnaisse l'existence de personnes morales de droit privé sans but de lucre. A l'époque, le souci majeur du parlement belge était de doter les associations sans but lucratif d'un statut clair, les fondations n'étant une préoccupation que secondaire. Différentes lois avaient préalablement balisé le chemin : le législateur avait déjà voté en 1894 la loi sur les Sociétés Mutualistes, en 1898 la loi sur les Unions Professionnelles et en 1919 la loi sur les Associations Internationales. (T Kint, 1996 : 4).

1921 fut une année importante pour le mouvement associatif : les lois du 24 mai et du 27 juin vont permettre à un nombre toujours croissant d'associations de participer à l'organisation de la vie quotidienne des Belges. Le législateur donnera non seulement un cadre juridique aux associations sans but lucratif mais instituera également un régime juridique pour les fondations à l'instar de ce qui existait en droit anglo-saxon où l'institution des « trusts » avait permis à la collectivité de jouir de la générosité de certains particuliers.

⁹ Dès le Moyen Age, des « fondations pieuses » ou « fondations charitables » se mettent en place mais celles-ci n'avaient aucun statut juridique précis. (Yans, 1969 : 85)

Un extrait de la séance du 23 mars 1921 à la Chambre des Représentants vient confirmer cette idée : « La création d'établissements d'utilité publique destinés à se perpétuer et poursuivre un but, sans terme fixe, suivant des statuts imposés est une conception hardie qui est de nature à féconder les sources de la générosité prévoyante et à faire profiter l'intérêt général d'œuvres conçues et alimentées par des bienfaiteurs éclairés. La volonté d'un particulier, agissant seul en dehors de toute convention, peut donc créer un être juridique qui disposera indéfiniment d'un patrimoine suivant ses instructions. » (Chambre des Représentants, Session 1920-1921, n°98, Séance du 23 mars 1921)

Il semble également que des congrégations religieuses, sans statut juridique clair et qui, à l'époque, inspiraient une grande méfiance, aient joué un rôle important dans la mise en place des « établissements d'utilité publique ». Le culte antoiniste a trouvé naissance aux environs de Liège au début du XX^e siècle. Il a été institué officiellement comme « fondation » en 1922. C'est une des rares fondations religieuses existant en Belgique. La responsable du Culte Antoiniste soulève cette hypothèse : « *J'ai même entendu dire que la loi de 1921 avait été faite pour nous parce que nous avions demandé la reconnaissance légale du culte. Je pense que c'est, à partir de ce moment-là, qu'il y a eu officiellement les fondations mais je n'en sais pas plus.* ». Nous n'avons malheureusement trouvé aucune trace écrite pouvant confirmer ces propos. Dès 1921, le Ministère en charge de l'administration des fondations fut celui de la Justice, ce qui n'est pas anodin au vu de la suspicion, encore présente actuellement¹⁰, exprimée à l'égard des fondations.

L'ère moderne

Si le 27 juin 1921 fut un moment décisif pour le secteur des Etablissements d'Utilité Publique en Belgique, le 29 décembre 1975 constitue une seconde date importante. C'est à cette date que fut créée la Fondation Roi Baudouin, qui est aujourd'hui la plus importante fondation belge. Dans son ouvrage célèbre « L'espace public » (1986), le philosophe allemand Jürgen Habermas décrit la société civile en ces termes : « *La société civile se compose de ces associations, organisations et mouvements qui à la fois accueillent, condensent et répercutent, en les amplifiant dans l'espace public politique, la résonance que les problèmes sociaux trouvent dans les sphères de la vie privée. Le cœur de la société civile est donc constitué par un tissu associatif qui institutionnalise dans le cadre d'espaces publics organisés les discussions qui se proposent de résoudre les problèmes surgis concernant les sujets d'intérêt général.* » (Habermas, 1986, cité par Etemadi, 2000 : 108). Cette description correspond bien au rôle tenu en Belgique par la Fondation Roi Baudouin, Fondation qui peut être considérée comme la plus importante (en moyens financiers, humains et en savoir faire) dans ce pays. Son importance peut être appréciée tant d'un point de vue politique que financier. Ses activités sont principalement orientées vers l'amélioration des conditions d'existence de la population en termes économiques, culturels ou sociaux. Elle fournit une visibilité à des problèmes d'intérêt général qu'elle tente de placer à l'agenda politique. Dominique Allard, directeur du secteur « Fonds et Philanthropie d'aujourd'hui » de la Fondation souligne : « *Nous cherchons l'intérêt général. On se mêle de tout mais pas tout le temps. On a des priorités qui évoluent avec le temps. Par exemple, au début des années 80 on a été porté vers l'environnement et le patrimoine architectural. En matière d'environnement surtout, les pouvoirs publics ont repris l'initiative donc on a laissé ça de côté. Mais au début des*

¹⁰ Cf.infra.

années 80, c'était la réforme de l'Etat, on ne savait pas ce qui allait être du ressort du fédéral ou du régional, notamment en matière d'environnement. Voilà pourquoi on est intervenu dans ce secteur. Idem avec le patrimoine architectural mais là on est resté plus actif (...) Dans les années 80 on avait un axe qui était la citoyenneté responsable qui n'était sans doute déjà que la citoyenneté. C'était les gens dans leur destin. Ça a permis d'inventer des choses comme des prêts solidaires. Nous avons inventé le terme de la pauvreté. Avant plus personne n'en parlait. Ce sont nos rapports sur la pauvreté qui ont alerté l'opinion et les pouvoirs publics. »

Pour mener à bien ses activités, la Fondation Roi Baudouin bénéficie particulièrement d'une subvention publique importante via la Loterie Nationale. *« On a un budget annuel qui prévoit le financement d'un tiers de notre budget par une dotation de la Loterie nationale, souligne Dominique Allard. C'est inscrit dans la loi. Chaque année le gouvernement fixe le montant. C'est un moment particulier de dialogue avec le politique. Mais il nous reste encore deux tiers donc on n'est pas dépendant exclusivement de cette dotation. On a une marge de manœuvre. Donc jamais nous ne recevons d'injonction du gouvernement pour que nous changions notre fusil d'épaule. Mais c'est un lieu de discussion. »*

L'apparition de la Fondation Roi Baudouin fut également importante pour l'évolution du secteur des Fondations d'Utilités Publiques en Belgique et pour le dynamisme des activités philanthropiques. Tout d'abord, la Fondation Roi Baudouin imprima un mouvement de modernisation des activités des Fondations d'Utilité Publique en important des méthodes de gestion de ces établissements de l'étranger (notamment des U.S.A.). La Fondation s'équipa d'une structure professionnelle et regroupa de multiples compétences professionnelles. Par dessus tout, la Fondation Roi Baudouin se définit comme une « fondation généraliste » développant des activités visant la satisfaction de l'intérêt général dans différents secteurs de la vie publique. Cet angle est relativement différent de la plupart des autres fondations poursuivant des buts plus spécifiques. L'article 3 des statuts de la Fondation Roi Baudouin souligne : « La Fondation Roi Baudouin a pour objet toute initiative qui mène à une amélioration significative des conditions de vie de la population en tenant compte des facteurs économiques, sociaux, scientifiques et environnementaux ». La plupart des Fondations d'Utilité Publique envisage des thématiques plus étroites quel que soit ses aspects sociaux, culturels ou philosophiques. Ce faisant, la Fondation Roi Baudouin a perpétuellement recherché à définir l'identité spécifique des Fondation d'Utilité Publique en Belgique.

Comme nous l'avons souligné plus haut, la loi de 1921 a fourni le cadre légal du secteur *non profit*, donc commun aux associations sans but lucratif et à ce qu'on appelait hier les Etablissements d'Utilité Publique. Même si ce cadre tenta de spécifier ce qu'étaient ces deux objets, ce cadre commun n'interdit aucunement toute confusion. Jusqu'à récemment, la dénomination « Fondation » n'était pas exemple pas assurée par la loi et depuis sa création, la Fondation Roi Baudouin n'a cessé de vouloir défendre cette terminologie et de vouloir lui donner corps. L'actuelle réforme de la loi de 1921 est d'ailleurs un moment opportun pour la Fondation Roi Baudouin pour clarifier ce concept. Une employée de la Fondation déclarait ainsi *« Ce qu'on veut essayer aussi avec la nouvelle loi, comme le terme 'fondation' est maintenant bien déterminé, c'est de se réunir une fois avec les fondations belges et réfléchir sur des questions simples comme Pourquoi une fondation ? Qu'est-ce qu'on peut faire en tant que fondation ? En quoi la fondation est différente ? »* Par sa place significative dans le champ d'activité des Fondations d'Utilité Publique en Belgique, la Fondation Roi Baudouin est directement ou indirectement liée à la création d'autres fondations belges. Par exemple, certains responsables des Fondations pour les Générations

Futures et de Child Focus oeuvrèrent pour la Fondation Roi Baudouin il n'y a pas si longtemps. De plus, la Fondation Roi Baudouin est également à l'origine d'une initiative cherchant à donner un nouvel élan aux activités philanthropiques en Belgique en offrant son soutien à la création de fonds privés dont elle assure aujourd'hui la gestion quotidienne.

Une troisième date clé doit être évoquée à l'occasion de ce petit rappel historique. Jusqu'à récemment, la dénomination « Fondation » n'était pas protégée en Belgique. Nombre d'associations sans but lucratif ont employé ce titre avantageux dans leur dénomination sans pour autant correspondre aux critères légaux des fondations définies quant à elles sous le vocable d'Etablissements d'Utilité Publique. Le terme « Fondation » disposait et dispose encore aujourd'hui d'une aura toujours bien utile dans la mise en visibilité des activités des associations. Depuis le 2 mai 2002, la législation belge relative aux associations et fondations a provoqué un processus de modification dans le but notamment de résoudre cette confusion sémantique. Cette loi est entrée en vigueur, tout récemment, en juillet 2003. Nous nous penchons en détail sur cette réforme dans les pages suivantes.

Un cadre légal en mutation

Comme nous l'avons déjà signalé, les Fondations belges sont aujourd'hui confrontées à l'évolution de leur cadre légal. Afin de bien saisir l'importance et l'étendue, toute relative, de l'évolution de ce cadre légal en 2002, nous allons nous pencher sur celle de 1921 qui fournit encore aujourd'hui le socle juridique au secteur des Fondations en Belgique. Il sera ainsi question dans les lignes qui suivent des *Etablissements* d'Utilité Publique devenue aujourd'hui *Fondations* d'Utilité Publique.

Depuis 1921, les fondations belges étaient régies par le titre II, souvent méconnu, de la loi du 27 juin 1921 accordant la personnalité civile aux associations sans but lucratif (ASBL) et aux Etablissements d'Utilité Publique (EUP). L'établissement d'utilité publique était alors défini légalement comme *un acte juridique émanant d'une ou de plusieurs personnes physique ou morales consistant à affecter de manière irrévocable un patrimoine à la réalisation d'un but désintéressé déterminé. La fondation ne peut procurer un gain matériel ni aux fondateurs ni aux administrateurs ni à toute autre personne sauf, dans ce dernier cas, s'il s'agit de la réalisation du but désintéressé. L'objet de l'établissement d'utilité publique doit être non lucratif et de nature philanthropique, religieuse, artistique, scientifique ou pédagogique. (...) La fondation ne comprend ni membres, ni associés. (...) Cet établissement, né d'une volonté individuelle, pourra jouir de la personnalité juridique une fois que son acte de fondation (ses statuts) aura été approuvé par le Gouvernement (c'est-à-dire, en pratique, par le Ministère de la Justice) sous la forme d'un Arrêté Royal d'approbation.*

Terme ambivalent, la fondation désigne aussi bien l'*acte* par lequel une personne affecte un patrimoine à une fin d'intérêt général, que la *personne morale* qui sera dotée des moyens financiers fournis par le fondateur. Les fondations sont donc des organismes qui s'autofinancent et affectent leurs ressources financières à des activités qu'elles jugent de manière autonome comme répondant à l'utilité publique. Elles sont entièrement indépendantes des pouvoirs publics et sont gérées par un conseil d'administration qui lui est propre. Les fondations sont des sujets de droit privé qui sont en théorie autonomes vis-à-vis de l'Etat et du Marché. Elles poursuivent un objectif public et sont des organisations non lucratives. A ce titre, les fondations belges correspondent partiellement des organisations du secteur non profit comme définit par Salamon et Anheier (1992 et 1997) car, au contraire des ASBL et des coopératives, les fondations se caractérisent par une absence de membres.

On peut ainsi décrire les Fondations ex-Etablissements d'Utilité Publique comme des entités *privées* dotées d'actifs financiers qu'elles destinent à des objectifs d'utilité *publique* : le secteur des « fondations » apparaît donc comme un champ hybride articulant tout à la fois des éléments privés (au niveau de la gestion du patrimoine par exemple) et publics (par ses activités d'intérêt général à destination d'un public cible).

Malgré ce cadre juridique strict, la notion de fondation restait très ambiguë en Belgique car cette dénomination recouvrent en fait deux, voire trois, réalités différentes :

- les fondations au sens strict c'est-à-dire celles reconnues par la loi sous le nom d'établissement d'utilité publique ;
- les associations sans but lucratif (ASBL) utilisant le terme « fondation » dans leur appellation, comme, par exemple, la Fondation André Renard¹¹ et la Fondation Jacques Brel¹² ;
- toute une série d'autres organisations, qui ne sont ni des FUP, ni des ASBL, mais qui portent également le nom de fondation. C'est le cas de CERA Foundation.

Cette situation induit une confusion relative qui paraît renforcée par le fait que l'expression « établissement d'utilité publique » n'est que très rarement utilisée dans la langage courant. De plus, le terme « FUP » se confond, à un mot près, avec « établissement public » qui, comme son nom le laisse entendre, est une personne morale créée par une autorité publique. L'établissement d'utilité publique est un établissement privé, créé par une personne privée alors que l'établissement public est créé par l'Etat et est un service public.

La raison majeure qui poussa le législateur à modifier cette loi semble résider, avant tout, dans le fait qu'elle contenait des dispositions contraires à la législation européenne. En effet, le titre I, relatif aux ASBL, stipulait que trois cinquièmes des membres devaient être de nationalité belge ce qui portait atteinte à l'article 6 du Traité de Rome qui interdit toute discrimination fondée sur la nationalité. La Belgique a d'ailleurs été mise en demeure par la Commission Européenne en 1998. Certes, le contexte international appelait au changement (encore que l'on se soit satisfait de cette situation de non conformité des textes belges par rapport au Traité de Rome pendant un bon moment !). Le contexte belge et notamment le soutien de certains acteurs à cette réforme du cadre légal doit surtout être pris en compte. Car bien au-delà de la question d'une discrimination sur base de l'appartenance nationale des membres de ASBL, il s'agissait surtout d'aboutir à davantage de transparence au sein du secteur associatif et de limiter un usage inapproprié de la FUP et de l'ASBL (société commerciale déguisée, éventuellement criminalité organisée, etc.). Comme l'étude de cette réforme le laisse penser, pour le secteur des Etablissements d'Utilité Publique du moins, il semble que certains acteurs aient joué un rôle déterminant dans le processus de réforme comme entre autre la Fédération Royale du Notariat Belge, les capitalistes flamands, ainsi que les grandes Fondations d'Utilité Publique.

La réforme de la loi de 1921 (Loi du 2 mai 2002)¹³

La modification de cette loi vieille de plus de 80 ans et qui concerne environ 100.000 associations et fondations représente un véritable défi. J.F. Istasse cité par Verdonck et Briet résume : « Le pari entrepris est la *modernisation* et la *rationalisation* de cette loi de 1921 sans

¹¹ Association sans but lucratif créée en 1963, issue du pilier socialiste et portant le nom du célèbre syndicaliste liégeois.

¹² Association sans but lucratif créée en 1981 par la fille de l'artiste, France Brel.

¹³ Pour rédiger cette partie, nous nous référons à l'ouvrage très complet de Philippe Verdonck et Hervé Briet (2002). Afin de bien comprendre tous les enjeux de cette réforme, nous avons également rencontré l'un des auteurs de cet ouvrage, Hervé Briet, juriste au Ministère de la Justice.

affecter pour autant la simplicité de son régime et ce, dans l'optique d'une plus grande *transparence*. » (Verdonck et Briet, 2002 : 3)

Les grands axes de la réforme

Changement de dénomination : la nouvelle loi ne fait plus usage que du terme « fondation », celui d'« établissement » étant considéré comme trop vague. Les «établissements d'utilité publique» deviennent donc des «fondations d'utilité publique ». Le secteur des FUP, et plus particulièrement la Fondation Roi Baudouin, était très demandeur d'un tel changement. Dominique Allard souligne : « On a participé à la réforme de la loi pour clarifier le secteur, se doter d'une voix. Ne plus être l'arbre qui cache la forêt. Et puis il y avait aussi ce problème des enfants handicapés qui nous tenait à cœur. On s'est associé aux notaires et aux parents en ce sens. Si une loi entre en vigueur, une loi qui précise l'appellation Fondations, il est bon que les fondations disent ce qu'elles font ! »

Buts supplémentaires : pour être reconnu d'utilité publique, une fondation doit notamment poursuivre un ou plusieurs buts énumérés dans la loi¹⁴. L'ancienne loi en connaissait cinq (philanthropique, religieux, scientifique, artistique et pédagogique), auxquels s'ajoutent aujourd'hui les buts culturel et philosophique.

Protection de l'appellation « fondation » : cette appellation est désormais réservée aux véritables fondations reconnues par Arrêté Royal. Une action en justice à l'égard des « fausses fondations » pour les forcer à changer de nom est même prévue. « Cette voie d'action est ouverte à tous tiers intéressé, qui pourrait être, en plus du ministère public, une véritable fondation ou encore un simple particulier. » (Verdonck et Briet, 2002 : 27). Cependant, on peut se demander quelle capacité réelle de coercition la nouvelle loi autorisera. Off record, certains responsables de fondation nous ont affirmé être prêt à intervenir passer le délais de mise en conformité s'ils s'apercevaient que certaines associations usurpaient encore le titre. Nul doute que le contrôle à la fois de la mise en conformité des associations existante et l'apparition de nouvelles fondations devra être renforcé. A cet égard la balle sera également dans le camp du ministère de la Justice.

Division du secteur des fondations en deux catégories : la loi réformée établit deux catégories de fondations: « les petites » et « les grandes », chaque catégorie ayant des exigences comptables spécifiques. Ces deux catégories restent actuellement assez floues, elles devraient être rendues opérationnelles par un futur Arrêté Royal d'application.

- petites fondations : obligation de tenir une comptabilité simplifiée. Des Arrêtés Royaux doivent encore préciser les modalités techniques de ce type de comptabilité.
- grandes fondations : obligation de tenir une comptabilité selon la loi comptable de 1975. Répondent à cette définition les fondations qui atteignent, à la clôture de leur exercice social, au moins deux des trois critères suivants :
 - 5 travailleurs équivalents temps plein ;

¹⁴ Cf. infra.

- 250.000 € pour le total des recettes autres qu'exceptionnelles et hors TVA ;
- 1.000.000 € pour le total du bilan.
- très grandes fondations : certaines fondations de très grande envergure auront l'obligation de recourir aux services d'un commissaire des comptes.

Il semble donc qu'au-delà des changements sémantiques voire cosmétiques, l'enjeu premier de la réforme, en ce qui concerne les FUP, soit l'éclaircissement de leur comptabilité. Verdonck et Briet constate à ce propos : « la nouvelle loi entend trancher avec la situation antérieure durant laquelle on a constaté une infinité de formes de comptabilités différentes. Les nouvelles dispositions imposent à toutes les fondations de se référer à des modèles standardisés. » (Verdonck et Briet, 2002 : 66). Enfin, la loi réformée prévoit l'introduction d'une nouvelle institution, la « fondation privée ».

La fondation d'utilité privée, plus communément appelée « fondation de famille », est une nouveauté. A l'instar de l'ASBL, la fondation privée sera nettement moins contrôlée que la fondation d'utilité publique : absence de contrôle a priori, buts autorisés illimités, etc. La fondation privée a pour objet de maintenir le caractère familial d'une entreprise en recourant à la technique de la certification de titres. Sont surtout concernés les personnes qui ont de grands patrimoines et qui ne souhaitent pas le voir diviser entre leurs héritiers. Ces derniers disposeront du produit des biens mais la gestion des actifs sera assurée par la fondation dans le but d'éviter une trop grande dispersion du patrimoine. Ce mécanisme est inspiré de la « stichtingadministratiekantoor » de droit néerlandais.

Il apparaît que la demande d'un tel véhicule juridique aurait pour origine les milieux patronaux flamands soucieux de faciliter la transmission des entreprises familiales. Le fait de s'être inspiré de nos voisins néerlandais n'est d'ailleurs pas insignifiant : le législateur a ainsi décidé d'enrayer une pratique, particulièrement courante en Flandre consistant à se rendre aux Pays-Bas pour certifier ses titres à la faveur de ces « funds ». Elle a été également mise en place pour répondre au problème, soulevé par les notaires, des enfants handicapés. En effet, certains parents désiraient mettre en place une structure juridique pour assurer une certaine sécurité financière à leur enfant handicapé. Avec la réforme, la responsabilité des notaires, se verrait, d'ailleurs, renforcée.

La finalité de la fondation privée semble donc s'éloigner quelque peu de celle des fondations visée par la présente recherche étant donné que la future fondation privée de droit belge ne concernera pas la redistribution de bourses à des tiers mais, au contraire, le maintien d'un patrimoine au sein d'une famille.

Comment la réforme est-elle vécue par les FUP ?

Les différents ouvrages consultés s'accordent sur un point : la réforme de la loi de 1921, loi vieille de plus 80 ans, représente un véritable défi tant politique que juridique. Cependant, elle ne semble pas être vécue comme telle par les responsables de fondations, certains, à l'époque où nos travaux ont été conduits, n'étant même pas au courant qu'une réforme était en cours ! Une phrase revenait constamment au long des entretiens : « *En fait, pour nous cela ne change rien !* ». Il est vrai que les fondations actuelles ne devraient être concernées que par des modifications superficielles (nouvelle appellation,..). En outre, on peut se demander dans quelle mesure le pouvoir de contrainte du gouvernement s'exercera sur les fondations existantes. Cette réforme n'aura d'effet rétroactif sur les 340 FUP déjà

instituées que si l'administration du Ministère de la Justice en a la capacité et la volonté. Par contre, elle devrait sans doute permettre de renforcer les critères de constitution des futures fondations d'utilité publique. En d'autres termes, la réforme de la loi devrait très certainement clarifier l'identité des nouvelles formes associatives qui vont se créer (pas seulement les anciens « Etablissements d'Utilité Publique »). Quant aux « fondations » existantes la clarification du champ semble plus dépendante d'une réelle volonté politique.

Le processus de clarification prendra sans doute du temps. Certaines "Fondations" qui ne peuvent se définir légalement comme tel mais qui, par leurs importantes activités de mécénat, s'identifient dans l'esprit du public pleinement comme une Fondation d'Utilité Publique ne semblent pas inquiets outre mesure. C'est le cas notamment de la Fondation CERA qui est une activité de mécénat menée par le Holding CERA (société financière coopérative) depuis 1998. La Fondation soutient et finance des projets, tant régionaux, nationaux qu'internationaux, qui répondent le mieux aux besoins réels des gens et de la société dans laquelle ils vivent. Il n'y a pas de distinction, au point de vue juridique, entre CERA Holding et la Fondation CERA, cette dernière n'étant que le volet social de l'organisation CERA. La fondation CERA n'a pas de conseil d'administration propre et ne satisfait donc pas le critère de "self-governance" propres aux organisations non profit. A la fondation CERA, la réforme de la loi a été vécue simplement comme un moment de réflexion : *“ Avec la réforme de la loi, nous nous sommes demandés si nous devons devenir une véritable fondation d'utilité publique. Nous y avons réfléchi en groupes de travail et nous sommes arrivés à la conclusion, que ce n'était pas nécessaire. On parle toujours du statut juridique des fondations mais on peut également réaliser des activités philanthropiques sous la forme d'une asbl, d'une société coopérative, etc. Je ne vois aucune différence entre une asbl qui mène des activités de fondation et une fondation au sens juridique ; quand on veut être innovateur, peu importe la structure.”*

Caractéristiques légales des fondations selon la loi de 2002

Les fondateurs

La Fondation d'Utilité Publique doit être constituée par une ou plusieurs personnes physiques qui doivent chacune apporter une partie de capital. Une personne morale ayant la personnalité juridique (société commerciale, ASBL,...) peut également créer une Fondation d'Utilité Publique. Une fondation est donc apte à donner vie à une autre fondation. Une telle initiative est interdite, sauf exception, aux personnes morales de droit public, ce qui est logique vu que l'Etat dispose d'autres moyens, les établissements publics notamment, pour mener des actions d'intérêt général¹⁵.

Les objectifs

Une FUP, par définition, ne peut rechercher aucun gain matériel. Par ailleurs, la loi leur impose de tendre vers un ou plusieurs objectifs parmi les suivants : philanthropique,

¹⁵ Pour des données précises sur l'identité des créateurs de fondations, cf. Section "Le secteur des fondations en Belgique".

religieux, scientifique, artistique, pédagogique et, innovations de la loi 2002, culturel ou philosophique. Les objectifs sociaux, politiques ou d'agrément ne sont admis qu'à titre accessoire ou s'ils contribuent directement à l'objet principal. La loi autorise une même fondation à cumuler plusieurs objets différents. La conformité ou non aux objets autorisés par la loi est laissée à la discrétion du fonctionnaire. On remarquera également que les termes « philanthropique » et « culturel » ne sont pas clairement définis et que, donc, il devient aisé de contourner le cadre strict de la loi.

Le capital

Pour pouvoir remplir sa mission, la Fondation doit disposer d'un capital fixe géré par un conseil d'administration. Ce dernier peut seulement utiliser les intérêts du capital pour réaliser les objectifs de la fondation. Le capital de départ peut être composé de biens meubles (archives, bibliothèques, droits d'auteurs,...) ou immeubles. Il semble qu'une certaine pratique administrative, non entérinée par la loi, se soit développée au Ministère de la Justice à l'égard des Fondations d'Utilité Publique : l'administration exigerait une dotation initiale minimum de 25.000 euros ayant pour objectif d'assurer la pérennité de la Fondation.

La constitution

Initialement, les Etablissements d'Utilité Publique devaient être constitué soit par acte authentique passé devant notaire, soit par testament olographe. Il est important de signaler qu'avec la réforme de la loi, on ne pourra plus constituer une fondation, privée ou publique, que par acte authentique, les notaires voyant donc leur rôle renforcé. Le siège social de la FUP doit se trouver en Belgique. L'acte constitutif doit être communiqué au Ministère de la Justice (« Administration des cultes, dons, legs et fondations ») qui, par son approbation des statuts, accorde la personnalité juridique à la FUP. Les procédures sont très longues et les dossiers souvent traités au cas par cas.

La gestion

Au contraire d'une ASBL, une FUP n'a pas de membre, ni d'assemblée générale. Elle est géré par un Conseil d'Administration librement constitué par le fondateur, ce dernier doit également fixer dans les statuts la procédure à suivre pour en nommer de nouveaux. Il semble que la manière la plus courante de remplacer un administrateur soit la cooptation. Le Conseil d'Administration doit servir le but assigné à la fondation par le fondateur, pour ce faire, il ne peut utiliser que les revenus produits par le capital.

Le Ministère de la Justice a cependant un droit de regard dans la gestion et il doit notamment veiller à ce que le capital de la FUP soit bien affecté à l'objet pour lequel il a été créé. En principe, la FUP doit également fournir chaque année au Ministère de la Justice sa comptabilité et ses budgets annuels mais, en dépit de ce que prescrit la loi, les FUP négligent souvent de communiquer leur situation comptable.

Certaines fondations approuvent totalement ce droit de regard : « *L'Etat a un droit de regard sur l'argent de la fondation, on doit certifier tous les ans que notre avoir sert l'objectif de départ et qu'il est toujours là, qu'on n'y touche pas! On a choisi le statut de FUP dans ce but-là.* » (Fondation Maurice Carême¹⁶)

En général, une partie des administrateurs forment un « bureau » chargé de la gestion journalière. Quelques fondations présentent une structure plus complexe pour des raisons pratiques ou dans le but d'éviter certaines dérives : « *Un Conseil d'Administration, pour moi, ce n'est pas suffisant! Surtout sur le long terme, c'est la porte ouverte à 'je choisis de rester entre copains, avec les gens que j'aime bien et surtout des gens du même milieu' ! Alors, pour éviter ça, il n'y a rien légalement. Il n'y a pas d'Assemblée Générale! Le Conseil d'Administration est souvent renouvelé de manière automatique par cooptation, c'est quelque chose de très caractéristique dans le statut de Fondation d'Utilité Publique. Mais la cooptation amène potentiellement une grande sclérose car on ne coopte que des pairs, que des gens que l'on connaît.* » (Fondation pour les Générations Futures¹⁷)

La dissolution

Le fondateur peut indiquer dans les statuts un terme à l'activité de la FUP, celle-ci sera alors dissoute de plein droit à l'échéance de ce terme. Si aucun terme n'a été prévu dans les statuts, la FUP est perpétuelle et ne peut être dissoute par ses administrateurs : en effet, la dissolution ne pourra résulter que d'une décision judiciaire. A la requête du ministère public, le tribunal civil est habilité à prononcer la dissolution de la fondation si cette dernière s'avère incapable de poursuivre les objectifs pour lesquels elle a été créée ; l'Etat recueille alors les biens pour les affecter à des fins aussi proches que possible de l'objet social de la FUP. Depuis 1921, les données du Ministère de la Justice ont comptabilisé une trentaine de dissolutions en Belgique, soit environ 10% des FUP créés pendant ce laps de temps. Néanmoins, il est fort probable que le nombre de Fondations d'Utilité Publique réellement actives en Belgique soit encore plus réduit si l'on tient compte des FUP ayant cessé toute activités sans nécessairement être dissoutes.

Le régime fiscal

Comme les ASBL, les FUP ont en Belgique un régime fiscal de faveur. Par exemple, aucun droit d'enregistrement n'est dû lors de la création ou de la dissolution de la FUP, contrairement aux sociétés commerciales. Mais à la différence des ASBL, les FUP ne sont pas soumises à la taxe annuelle compensatoire des droits de succession. C'est précisément cette dissemblance fiscale qui peut conduire à privilégier la constitution d'une fondation plutôt que celle d'une ASBL. De plus, les donations aux FUP sont soumises à un droit d'enregistrement de 6.6%, cette imposition est légèrement plus favorable que celle relative aux ASBL (8,8%). La Belgique reconnaît également le caractère fiscalement déductible des libéralités consenties par des particuliers, des entreprises ou autres en faveur des FUP.

¹⁶ Etablissement d'utilité publique instauré en 1975 par le poète belge Maurice Carême. Cette fondation peut-être définie comme « mixte » : elle gère un musée tout en distribuant des prix de poésie.

¹⁷ La Fondation pour les Générations Futures est née en 1998 avec la volonté d'appuyer le développement de projets concrets et de réflexions liés au concept de développement durable.

Certaines FUP déclarent s'être constituées exclusivement, ou presque, pour les avantages fiscaux présentés par le statut juridique : *« A l'époque, on a demandé le statut d'Etablissement d'Utilité Publique pour faciliter les héritages. C'est vraiment la raison. Je suppose que c'est la seule raison qui a joué, je n'y vois pas d'autres avantages. »* (Culte Antoiniste) Rappelons que cette déductibilité fiscale n'est pas accordée d'office, il faut satisfaire des critères que certaines FUP ont du mal à rencontrer : *« Ne pas avoir la déductibilité fiscale, c'est évidemment un handicap majeur qui nous empêche notamment de faire des appels grand public, ça ne servirait à rien car on rentrerait en compétition avec d'autres qui ont cette déductibilité fiscale. Or tout le travail sur les notaires et les legs va devenir indispensable pour exister, car un testament, après tout, c'est pour les générations futures. Mais on ne peut pas demander à quelqu'un de léguer son argent à une fondation qui n'existe que depuis un an ou deux et qui, en outre, n'a pas la déductibilité fiscale ! »* (Fondation pour les Générations Futures)

Les FUP comparées aux ASBL

Les ASBL et les FUP ont en commun l'absence d'une recherche d'un gain matériel. Les buts que poursuivent ces deux organismes juridiques peuvent être semblables, voire même identiques. Certaines FUP sont d'ailleurs d'anciennes ASBL (Culte Antoiniste, Fondation pour l'Assistance Morale aux Détenus¹⁸) ; d'autres, par contre, créent expressément des ASBL pour drainer des fonds : *« On a créé une ASBL pour essayer de rentrer des cotisations, pour couvrir certains frais. »* (Fondation Maurice Carême). Cependant, il faut se garder de confondre association et fondation : elles se distinguent fondamentalement par le fait que l'association est une collectivité d'associés alors que la fondation est un capital érigé en personne morale. Une FUP naît souvent de la volonté d'un particulier de faire un don via testament alors que l'ASBL implique plutôt un collectif et une volonté actuelle entre vivants même si, en pratique, la confusion est entretenue par le fait que certaines associations, par souci de prestige, adoptent l'appellation « fondation ».

Parmi toutes les différences entre les ASBL et les FUP, la principale se situerait dans la lourdeur du cadre administratif des FUP. En effet, le régime des FUP est très largement réglementé et, par conséquent, très peu utilisé alors que celui des ASBL est, par contraste, beaucoup plus libre. Les FUP par exemple ne peuvent avoir que des objets sociaux cités de manière exhaustive par la loi. Il ne suffit donc pas que la fondation poursuive un but désintéressé, ce qui est la seule exigence relative aux ASBL, mais il faut aussi que son objectif corresponde à ceux énumérés par le législateur.

De plus, contrairement aux associations, les fondations sont soumises à un contrôle préalable de la conformité légale de leurs statuts : dans une ASBL, les associés surveillent et interpellent les administrateurs alors que, dans la FUP, vu l'absence d'assemblée générale, le contrôle interne de la gestion sera remplacé par un contrôle externe exercé par Ministère de la Justice. L'absence de contrepoids que constitue une Assemblée Générale rend le fonctionnement de la fondation plus opaque. Le législateur de 1921, toujours suspicieux par rapport au secteur associatif était déjà très attentif à cela. *« On comprend que le gouvernement se réserve le droit d'approuver une décision qui peut avoir un retentissement prolongé sur l'activité nationale et immobilisera des biens pour des fins limitées. »* (Chambre des Représentants, Session 1920-1921, n°98, Séance du 23 mars 1921)

¹⁸ La Fondation pour l'Assistance Morale aux Détenus est une FUP laïque fondée en 1964.

Le choix de la forme d'une FUP répond donc essentiellement à un type d'objectif précis : la volonté unilatérale d'un particulier qui désire poursuivre un œuvre au-delà de sa mort par le biais d'une institution abstraite. Cette forme juridique est peu utilisée principalement à cause de la rigidité de son cadre juridique et de la possibilité de se constituer rapidement sous la forme « ASBL » qui offre une grande souplesse. Cette lourdeur administrative est même ressentie concrètement par certains responsables de fondations : « *Le statut de FUP ne me dérange pas dans le cadre de nos activités. Mais il y a quand même une certaine lourdeur administrative que la fondation entraîne par rapport à une asbl. Chaque fois qu'il faut changer trois lignes des statuts, il faut demander un Arrêté Royal. C'est une procédure qui prend du temps, qui est relativement lourde.* » (Fondation Louise Godin¹⁹)

On pourrait aussi formuler l'hypothèse selon laquelle, en Belgique, vu cette pesanteur du cadre administratif, la philanthropie, qui est une activité communément associée au monde des fondations, s'exercerait moins par les FUP que par les ASBL. Pour résoudre partiellement ce problème, la Fondation Roi Baudouin a mis sur pied depuis quelques années des fonds (notamment des fonds nominatifs mais aussi des fonds d'entreprises et des fonds spéciaux). Nous en traiterons dans une autre section de ce document.

¹⁹ La Fondation Louise Godin est le premier FUP officiel en Belgique, elle a été créée en 1921 et fonctionne toujours comme institut psycho-médical.

Une typologie des FUP

Fondations « bailleurs de fonds »

Ce type de fondation s'occupant exclusivement de distribuer ses capitaux sont relativement peu nombreuse comparativement aux situations que l'on peut rencontrer au sein des sociétés anglo-saxonnes. Si, par exemple, la philanthropie n'est pas absente de la société belge, elle s'exprime par d'autres canaux dans un contexte nettement différent qui est déterminé par la question sociale et l'évolution des réponses formulées par les pouvoirs publics en la matière. Comme le rappelle le politologue Jean Beaufays, « dès l'entre-deux-guerres, mais surtout au lendemain de la deuxième guerre mondiale, le législateur belge va construire un système extrêmement complet d'assurances sociales, transformant la Belgique en un Etat-Providence » (Beaufays, 1999 : 23). Didier Vrancken (1999) souligne que, depuis le XIX^e siècle jusqu'aux années 70, grâce au mode de calcul assurantiel les risques sociaux étaient peu à peu partagés par toute la population. L'Etat belge, gouvernant une société pilarisée mis sur pied la gestion d'un bien être social sur base d'un modèle de sous-traitance et de subsidiarité. La place léguée aux initiatives philanthropiques en fut réduite. Depuis les années 80, à la fois le processus de pilarisation (l'effondrement de la segmentation de la société) et le relatif recul de l'Etat-Providence (à travers l'adoption de politiques libérales dans les années 80 et suite à l'élargissement du processus d'intégration européenne) ouvrit de nouvelles opportunités pour les pratiques philanthropiques dans ce pays. Encore aujourd'hui, peu de fondations en Belgique vouent l'ensemble de leurs activités à la distribution de leurs ressources. Le plus souvent, les fondations belges développent sur base de leurs propres financements ou en complément d'un financement extérieur des activités concrètes dans des domaines aussi variés que la santé, l'éducation, les arts, la science...

Parmi les rares fondations belges qui redistribuent leurs ressources sous forme de bourses et de subventions, on peut citer le Fonds National pour la Recherche Scientifique (FNRS). Cette institution a été créée en 1928 par un groupe de savants et d'industriels belges. Elle a pour ambition de développer la recherche scientifique en Belgique. A cette fin, le FNRS reçoit des subsides publiques (notamment la Loterie nationale) tout en sollicitant l'aide privée (l'opération « Télévie » en étant un exemple spectaculaire). Cet argent est ensuite redistribué selon plusieurs modalités : rémunération de chercheurs individuels, financement d'équipes de recherches, allocation de bourses, attribution de prix scientifiques...Aujourd'hui, compte tenu de l'essoufflement des politiques publiques en matières de recherche scientifique, le soutien du FNRS au monde scientifique belge est devenu essentiel.

On retrouve ce même dispositif au sein de la Fondation Francqui dont le but est de promouvoir le développement du haut enseignement et de la recherche scientifique en Belgique. A cette fin, la Fondation apporte son soutien à travers trois axes : le Prix Francqui qui « reconnaît les mérites d'un jeune savant belge. Il comporte une somme importante et confère un prestige indiscutable souligné par la remise du prix par le Roi » (Fondation Francqui, 2002 : 5), les Chaires Francqui par lesquelles « chaque université peut proposer l'organisation de cycles de conférences. La Fondation Francqui invitera alors un professeur belge qui occupera cette Chaire Francqui et organisera un enseignement au plus haut niveau dans sa spécialité », (Francqui, 2002 :6) et les bourses d'études Francqui en collaboration avec la *Belgian American Educational Foundation* (BAEF) qui permettent à

des jeunes chercheurs de séjourner un an dans une université américaine. Ce lien avec les USA s'explique par l'origine même de la Fondation Francqui. La situation alimentaire en Belgique au cours de la première guerre mondiale était très précaire et un mouvement de charité (*Commission for Relief of Belgium*) s'organisa aux USA avec à sa tête Herbert J Hoover. Celui-ci connaissait bien Emile Francqui depuis des négociations commerciales en Chine à la fin du XIX^e siècle. Au cours de la première guerre mondiale, il chargea Emile Francqui d'organiser en Belgique la réception et la distribution de l'aide américaine en faveur de la population. Un Comité de Secours et d'Alimentation vit ainsi le jour. Après la guerre, ce comité se trouva à la tête d'un capital important destiné à la reconstruction de la Belgique. Ils décidèrent ensuite que cet argent devait être orienté vers les universités.

Fondations exécutrices de programmes

La plupart des Fondations d'Utilité Publique belges se rangent dans cette catégorie de Fondations exécutrices de programmes. Il s'agit de FUP qui remplissent leur objet social sur des fonds propres ou à l'aide d'une subvention extérieure sans redistribuer de fonds à des tiers. Cette opérationnalité prend deux formes importantes : la sauvegarde d'un patrimoine d'une part et la mise en place d'un programme d'activité. D'autre part, de nombreuses fondations cherchent à valoriser un capital aux fins de développement d'activités concrètes en matière de gestion du social, d'activités scientifiques ou culturelles. Ce type de fondation est extrêmement commun en Belgique. Nous aurons l'occasion dans les pages suivantes de fournir de nombreux exemples de fondations de ce genre et de leurs activités. Notons que par rapport à ce type de fondation, la proximité avec les associations sans but lucratif paraît parfois grande. C'est oublier cependant certains éléments distinctifs entre ces formes d'organisations non profit tant d'un point de vue organisationnel (entre autre l'absence d'assemblée générale) que du point de vue de la finalité (permanence, utilité publique...), comme nous l'avons signalé plus haut.

Fondations Mixtes

Enfin, certaines FUP combinent à la fois un volet opérationnel et un volet Grant Making. La Fondation Maurice Carême a pour objet d'assurer et de promouvoir la diffusion continue de l'œuvre du poète Maurice Carême par le biais de conférences et d'animations poétiques. La Fondation gère un musée qui a conservé le cadre de vie du poète (le musée est installé dans la dernière résidence du poète). En plus de ces activités, la Fondation distribue un prix de poésie et d'études littéraires.

La Fondation Roi Baudouin se définit comme une fondation mixte, alliant activités opérationnelles et distribution de fonds. Une employée de la Fondation Roi Baudouin la présente en ces termes : « *On a notre propre capital. C'est le côté 'grant-making'. Les subsides de l'Etat, c'est le côté opérationnel. Pour la plupart de nos activités, on pourrait définir notre profil comme grant-making, on fait cette distribution de bourses à des tiers via nos fonds qui sont hébergés à la Fondation et qui sont en fait plein de petites fondations hébergées et gérées par la Fondation Roi Baudouin. C'est l'aspect Grant-Making de notre activité qui gagne d'ailleurs en importance. Mais il ne faut pas se limiter à cela. On a aussi quelques programmes ou plutôt un aspect opérationnel et là on a un subside important de la Loterie Nationale. Dans ce programme*

opérationnel, on vise plutôt l'innovation et le changement sociopolitique. C'est surtout notre activité « gouvernance » que l'on essaie un peu de voir et de s'accorder aux visions de la société civile, de préparer les gens aux grands défis de demain. Donc là, c'est plutôt opérationnel car c'est difficile d'envisager de soutenir des projets car c'est une toute autre démarche. Là, on accentue un peu un autre rôle. Mais 70% de notre activité, c'est du Grant-Making » (Fondation Roi Baudouin).

Une autre fondation que nous avons abordée peut également appartenir à cette catégorie. Il s'agit de la jeune Fondation pour les Générations Futures qui a été créée en 1996. La fondation soutient des projets concrets et des idées innovantes en matière de développement durable et cherche à soutenir les initiatives en matière de renouvellement des relations entre le citoyen et la politique. À cette dernière fin, la Fondation développe sur base d'un cofinancement ses propres projets, par exemple de panel de citoyens donnant leur opinion sur certains problèmes environnementaux.

Le secteur des Fondations d'Utilité Publique

Les études relatives aux FUP belges sont plutôt rares. Pour essayer de dresser un profil, des Fondations d'Utilité Publique en Belgique nous nous sommes appuyés, tout en l'actualisant, sur la recherche menée en 1999 par nos collègues du Centre d'Economie Sociale de l'Université de Liège. Cette étude, dirigée par le Professeur Jacques Defourny, s'inscrivait dans le programme "Foundations in Europe" de la Fondation Bertelsmann et avait pour but premier de donner une image relativement fidèle du monde des fondations en Belgique.

Les FUP sont peu nombreuses en Belgique et souvent peu connues de la population. En août 2002, on comptait 340 Fondations d'Utilité Publique. Ce chiffre paraît très faible comparé aux 70.000 ASBL recensées en Belgique. Comme souligné plus haut, la notion de FUP recouvre en Belgique une diversité d'institutions et d'activités entre lesquels il est difficile de trouver un dénominateur commun. Nous avons néanmoins essayé de mettre un certain ordre dans le panorama des fondations belges en les analysant à l'aide de quatre tableaux²⁰ :

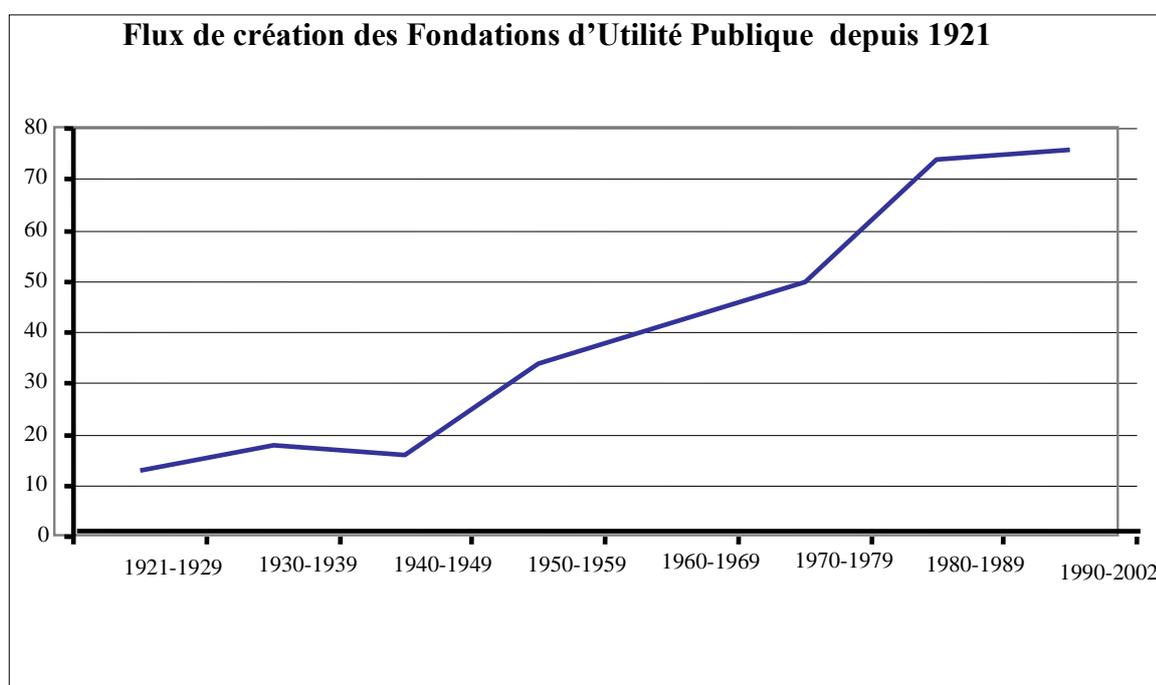
- le premier reprend le nombre de FUP créés par décennie ;
- le deuxième présente les FUP en fonction du (ou des) objectif(s) qu'ils poursuivent ;
- le troisième tableau classe les FUP suivant le profil de leur fondateur ;
- et enfin, le quatrième nous donne une idée de leur répartition géographique sur le territoire belge.

Années	Nombre de FUP créés
1921-1929	8
1930-1939	16
1940-1949	14
1950-1959	26
1960-1969	41
1970-1979	50
1980-1989	74
1990-1999	82
2000-2002	21
Non communiqués	8
Total	340

²⁰ Ces différents tableaux sont basés sur nos propres calculs à partir des données disponibles au 1^{er} août 2002. A ce propos, il est regrettable que le Ministère de la Justice ne tienne pas à jour des données précises en la matière.

Tableau 1 : Nombre d'Établissements d'Utilité Publique par décennies de création.

Comme le laisse penser ce tableau, le nombre de nouveaux FUP créés chaque année est relativement réduit. Ce chiffre restreint s'explique sans doute par la lourdeur des obligations administratives lors de la création, mais également durant toute l'existence, de la FUP. On pourrait donc soulever l'hypothèse que beaucoup de particuliers préfèrent se tourner vers le statut d'ASBL dont le régime juridique est beaucoup plus souple. Ce faible taux de création pourrait également provenir du fait que le statut juridique de FUP est souvent méconnu de la population belge. On peut envisager que la réforme de la loi de 1921 lui donnera une plus grande visibilité et accessibilité auprès d'éventuels fondateurs (notamment en ce qui concerne les fondations privées). Si faible soit il, on peut néanmoins remarquer que ce chiffre est en constante augmentation comme le montre le graphique 1, ci dessous²¹.

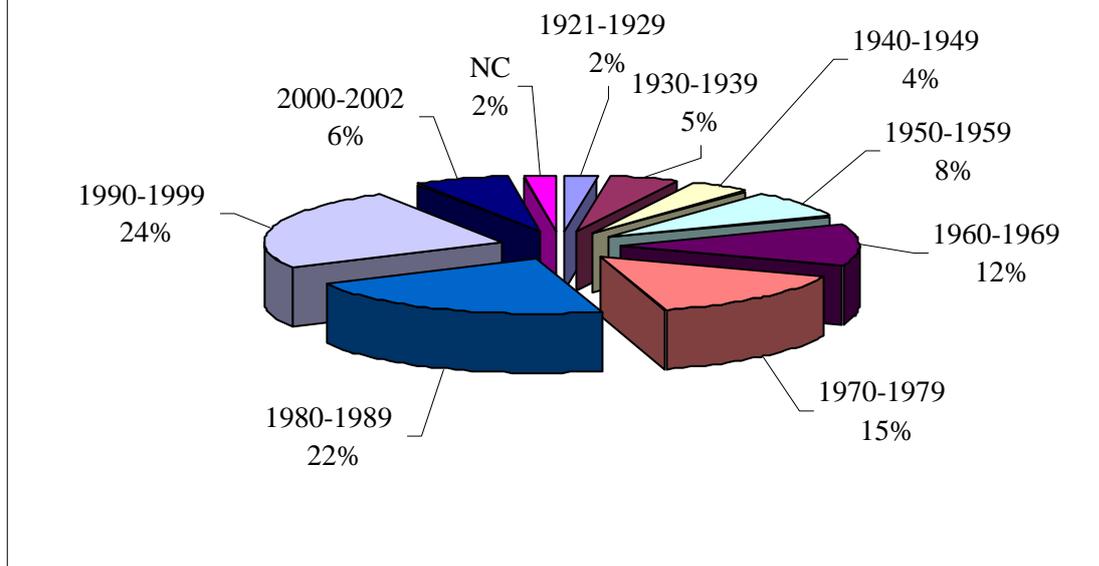


Graphique 1 : Evolution du nombre de création des FUP par décennie.

Le **graphique 2** nous aide d'ailleurs à découvrir que plus de la moitié (52%) des FUP encore existants ont été créés après 1980.

²¹ Les données utilisées pour ce graphe diffèrent de celles du tableau 1 car elles incluent les FUP dissolus.

Répartition des fondations d'utilité publique actuelles par décennie de création



Graphique 2 : Répartition des FUP actuelles par décennie de création

Cette augmentation du taux de création de fondations dans les années quatre-vingts et nonante pourrait s'expliquer par :

- un assouplissement de la part de l'administration dans l'interprétation des critères juridiques ;
- une meilleure publicité de l'institution suite à la création de la Fondation Roi Baudouin²² en 1976 ;
- ou plus simplement, des statistiques mieux tenues par les services du Ministère de la Justice.

Malheureusement, nous ne pouvons tirer aucune conclusion définitive sur cette augmentation du taux de création. Cependant le tableau 3, présentant la localisation géographique des FUP belges, nous fournira peut-être une piste.

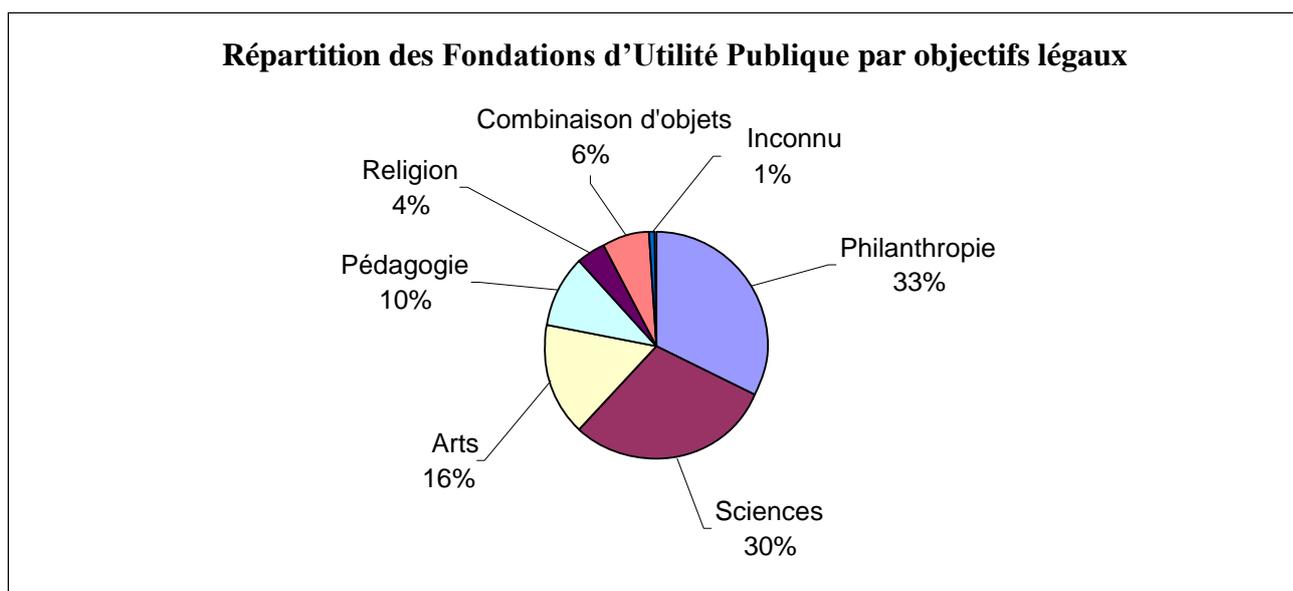
Comme nous l'avons vu précédemment, une FUP ne peut être créée dans n'importe quel but²³. La loi de 1921 leur impose un choix limité à un ou plusieurs des cinq objectifs suivants : scientifique, pédagogique, artistique, religieux et philanthropique. La réforme en cours porte ce nombre d'objets sociaux à sept en permettant dorénavant les objectifs culturel et philosophique. Cette modification n'est pas un grand changement en soi, elle ne fait que consacrer une jurisprudence qui acceptait déjà les FUP créés dans un but culturel ou philosophique. La plupart de fondations poursuivent simultanément plusieurs objectifs, nous les avons donc classés de façon assez intuitive en fonction de l'activité qui nous semblait dominante. Dans le cas où aucun objectif n'était clairement dominant, nous les avons rangés sous « combinaison d'objectifs ».

²² Cf. infra.

²³ Les objectifs non profit proposés dans ce tableau sont ceux définis par la loi belge. Le mémo (en annexe) par contre, reprend le classement ICNPO.

Objet social	Nombre de FUP	Pourcentage
Philanthropie	110	32%
Sciences	101	30%
Art	54	16%
Pédagogie	34	10%
Religion	15	4%
Combinaison d'obj.	22	6%
Inconnu	4	1%
Total	340	

Tableau 2 : Répartition des FUP par objet social



Graphique 3 : Répartition des FUP par objectifs légaux

Il apparaît donc que la majorité des FUP sont créés dans un but scientifique (30%) ou philanthropique (33%). Cette forte concentration est due en partie à l'imprécision des catégories, à un classement parfois rapide, approximatif et également daté des fondations. De plus certaines catégories sont définies très largement. C'est le cas du secteur philanthropique qui nous semble quelque peu surreprésenté par rapport aux observations empiriques. Ainsi le classement des fondations par activités est parfois approximatif ou daté. La fondation Louise Godin est cataloguée depuis son origine de fondation « philanthropique » par les services compétents de l'administration du Ministère de la Justice. Or, comme nous le verrons plus loin, cette fondation s'occupe plutôt de la santé physique et mentale d'enfant ou encore encadre des adolescents en situation de décrochage scolaire. La Ligue belge pour la défense des Droits de l'Homme est également catalogué de

fondation « philanthropique » alors que l'Institut belge d'Information et de Documentation est une fondation active dans le secteur de la science.

Les Etablissements d'Utilité Publique puis les FUP pouvant être créés par un personne physique ou une personne morale, nous avons scindé cette dernière catégorie de fondateurs en trois sous catégories : personne morale sans but lucratif (ASBL ou FUP), personne morale ayant un but de lucre et pouvoirs publics.

Fondateurs	Nombre de FUP
Personnes physiques	245
ASBL ou FUP	53
Personnes morales ayant un but de lucre	16
Pouvoirs publics	6
Non communiqués	20
TOTAL	340

Tableau 3 : Répartition des FUP par l'origine des fondateurs

Le tableau ci-dessus montre qu'une très grande majorité des FUP belges sont créées par une personne physique. Le faible nombre (6) de fondations créées par les pouvoirs publics s'explique tout simplement par le fait que, dans l'état actuel des choses, les personnes morales de droit public ne sont, sauf exception, pas admises à fonder une FUP. Ce faible nombre ne correspond pas tout à fait à nos observations.

Contrairement à une pratique répandue dans d'autres pays, les entreprises belges créent très peu de fondation d'utilité publique. En fait, ce type d'initiatives n'a jamais été une tradition du monde de l'entreprise belge. Pour éviter quelques lourdeurs administratives, ces « fondations » ont eu tendance à adopter un statut différent notamment celui d'ASBL. Toutefois, le développement récent de « fonds d'entreprises », que nous évoquerons plus loin, semble traduire à cet égard une évolution positive.

Le tableau ci-dessous nous donne une idée du nombre de fondations par région économique. Nous prenons ici en compte la localisation du siège social de la FUP et non sa zone d'activité qui est souvent plus diffuse.

Localisation	Nombre de FUP	Population régionale (au 01/01/02)
Wallonie	89	3.358.560
Flandre	75	5.972.781
Bruxelles	176	978.384
	340	10.309.725

Tableau 4: Localisation des FUP par région économique

On remarque donc que plus de la moitié des FUP sont situées dans la Région Bruxelloise. Il est en effet logique de trouver une concentration importante d'organisations dans la capitale du pays, qui plus est un des centres névralgiques de l'Union Européenne.

D'autre part, relativement aux populations régionales, les fondations sont nettement plus nombreuses en Wallonie qu'en Flandre. Le travail de 1999²⁴ avance comme explication le fait que les liens familiaux seraient en général plus lâches en Wallonie et, par conséquent, les dons en dehors de la famille seraient relativement plus nombreux. C'est une explication parmi d'autres qu'il n'est pas possible de tester. D'autres facteurs doivent être étudiés. On rappellera, par exemple, que le revenu moyen annuel²⁵ est plus faible en Wallonie qu'en Flandre.

	Flandre		Wallonie		Bruxelles	
1921-1929	1	1%	4	4%	3	2%
1930-1939	3	4%	1	1%	12	7%
1940-1949	4	5%	3	3%	7	4%
1950-1959	2	3%	7	8%	17	10%
1960-1969	7	9%	9	10%	25	14%
1970-1979	7	9%	17	19%	26	15%
1980-1989	17	23%	20	22%	37	21%
1990-1999	25	33%	21	24%	36	20%
2000-2002	5	7%	7	8%	9	5%
NC	4	5%	0	0%	4	2%
Total	75	100%	89	100%	176	100%

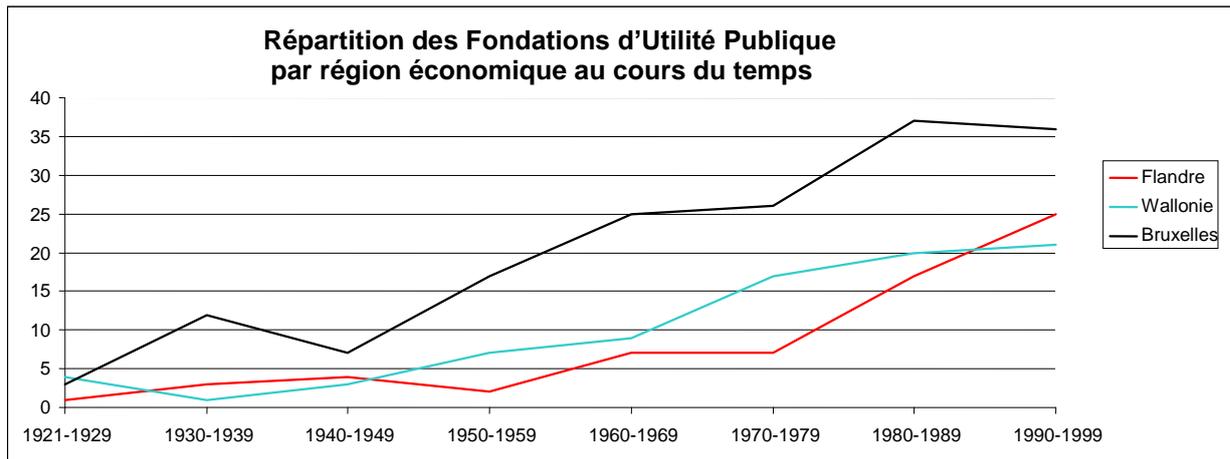
Tableau 5 : Localisation des FUP par régions économiques et années de création.

Si on regarde de plus près, on découvre que 63 % des fondations flamandes et 54 % des fondations wallonnes ont été créées après 1980. Il semble donc que, en parallèle à la réforme de l'Etat belge, passant d'un modèle unitaire à un modèle fédéral, les FUP ait aussi suivi le chemin de la régionalisation. On pourrait ainsi formuler l'hypothèse que la régionalisation (avec pour corollaire notamment une plus grande autonomie fiscale des régions) soit un facteur stimulant l'apparition de nouvelles Fondations d'Utilité Publiques en Flandre et en Wallonie. Il faudrait, pour tester cette hypothèse, se livrer à une étude approfondie de différents facteurs explicatifs et notamment des régimes fiscaux en vigueur dans chaque région.

Le **graphique 4** confirme également le fait que, depuis les années soixante-dix, la Flandre rattrape son retard en la matière.

²⁴ Cf. supra.

²⁵ Source : <http://statbel.fgov.be>



Graphique 4 : flux de création des FUP par régions économiques et par décennies

Le salariat

L'effectif employé par les FUP varie très fortement et va de zéro à plusieurs centaines. La grande majorité des FUP belges n'emploient guère qu'un tout petit nombre de salariés. Il existe cependant quelques très grosses organisations qui occupent un nombre important d'employés. C'est par exemple le cas de l'Institut de Médecine Tropicale qui emploie plus de 300 personnes ou encore la Fondation Roi Baudouin. Néanmoins, aucune donnée fiable n'est disponible à ce sujet.

Le bénévolat

L'action des fondations repose également sur un deuxième pilier, le bénévolat. Mais ici aussi, les FUP ne sont pas tous sur le même pied d'égalité : certaines fondations n'ont aucun bénévole et, bien souvent, n'en voit pas l'utilité alors que d'autres voient leurs activités, mais également leur visibilité, dépendre exclusivement du bénévolat. Autre dissemblance observée : les responsables de FUP ont des représentations très diverses du bénévolat. Certains voient leurs administrateurs comme des bénévoles, d'autres ne considèrent comme bénévoles que les personnes engagées dans les activités concrètes de la fondation ; certains responsables, enfin, pensent qu'être bénévole consiste à siéger dans les jurys d'attribution des crédits pour des projets!

Le patrimoine

Il n'est pas possible de donner une description précise du capital de départ des FUP. En effet, leur patrimoine initial peut être très diversifié et, outre des apports monétaires, il peut comprendre également des biens meubles et immeubles, des titres, des œuvres d'art, etc. Or ces éléments n'ont généralement pas fait l'objet d'une évaluation dès le départ. Et dans l'hypothèse où une évaluation aurait été faite, la dépréciation monétaire intervenue depuis 1921, date de création des premiers FUP, exclut évidemment toute tentative de comparaison. Il conviendrait en fait de procéder à une évaluation du capital actuellement

détenu par les FUP. Malheureusement, nous ne disposons que de données partielles à ce sujet, le Ministère de la Justice ne réalisant des estimations que depuis 1995. Il ressort de ces récentes approximations que le capital des FUP varie d'une manière très diversifiée entre 3000€ et 40 millions d'€ !

Volume d'activité

Nous nous basons ici sur la première analyse fournie en 1999 car les constats formulés à cette époque sont toujours d'actualité. En dépit de ce que prescrit la loi, les FUP négligent souvent de communiquer régulièrement leur situation comptable. Aussi ne peut-on présenter une description exhaustive et détaillée de leur volume d'activité. L'examen des données disponibles au Ministère de la Justice a cependant permis de reconstituer, à partir des chiffres, des années 1995-1997, le montant des recettes et des dépenses globales annuelles d'un échantillon d'une centaine de Fondations d'Utilité Publique.

Plusieurs constats peuvent être formulés. Tout d'abord, le montant total des dépenses des FUP de l'échantillon s'élève, sur une base annuelle, à environ 58 millions d'euros. Extrapolé à l'ensemble des FUP, cela donnerait un volume d'activité de 174 millions d'euros. A titre de comparaison, le produit national brut de la Belgique, à prix courants était en 1997 d'environ de 219 milliards d'euros.

Ensuite, de grandes différences sont observées entre les FUP de l'échantillon concernant le montant de leurs dépenses. Ainsi, on relève un établissement dont le volume d'activité atteint près de €2 millions. A l'inverse, certaines fondations ont une activité quasi nulle (par exemple, quand un établissement met un patrimoine artistique à la disposition d'un musée). Par rapport au montant du capital, les dépenses engagées peuvent être relativement importantes. Citons le cas d'une FUP dont le volume d'activité représente dix fois le montant du capital. Cela signifie que l'établissement dispose de ressources importantes, bien supérieures aux produits résultants du placement de son patrimoine. Les données disponibles sont trop fragmentaires pour permettre une analyse de la structure des recettes des FUP.

Autre constat : de nombreuses fondations dépendent, à des degrés très divers, de financements extérieurs, plus particulièrement des fonds publics mais aussi des subsides de particuliers ou de libéralités d'entreprises. D'autres, enfin, s'autofinancent. L'origine et la composition de ces sources de revenus ne sont en généralement pas connues, tout au plus indique-t-on parfois s'il s'agit de recettes "propres" ou "extérieures".

Enfin, relevons que près d'un cinquième des FUP de l'échantillon ont un solde recettes-dépenses négatif. Ce solde ne doit cependant pas nécessairement s'interpréter comme une perte d'exploitation, dans la mesure où les données financières fournies par les FUP correspondent plus à une situation annuelle de trésorerie qu'à une véritable situation comptable.

Fonds, Fondations et philanthropie

Nous l'avons souligné plus haut, le monde de la philanthropie et celui des fondations sont souvent associés dans l'esprit du grand public. En Belgique, nous l'avons

vu, près d'un tiers des activités développées par les Fondations d'Utilité Publique relève selon la classification opérée par le Ministère de la Justice de la philanthropie. Cela semble être un score relativement faible par rapport aux réalités observées ailleurs et notamment dans le monde anglo-saxon. En marge de la réforme de la vieille loi de 1921, une seconde innovation est apparue récemment : la gestion des patrimoines réservés par la Fondation Roi Baudouin un peu à l'instar des Fondations abritées outre-Québécois par la Fondation de France. Ce procédé, appelé « patrimoine réservé », fonctionne comme suit : un fondateur délègue tout ou partie de son patrimoine à une institution existante qui sera chargée de l'affecter à un but déterminé préalablement par le fondateur. Le patrimoine ainsi affecté ne se voit pas attribuer de personnalité juridique distincte. L'une des missions essentielles de la Fondation Roi Baudouin étant de stimuler la philanthropie, elle a développé, au sein de son programme « *Funds and Philanthropy* », différentes formules permettant de mettre en place diverses formes de générosité. Outre les dons qu'elle reçoit directement, la Fondation Roi Baudouin gère également près de septante fonds pour le compte de particuliers, d'associations ou d'entreprises. Ce procédé juridique du « patrimoine réservé » est particulièrement bien organisé par la Fondation Roi Baudouin ; celle-ci a en effet institutionnalisé en son sein la constitution de trois types de fonds : *fonds nominatifs*, *fonds spécifiques* et *fonds d'entreprise*.

Les fonds nominatifs

Les donateurs particuliers peuvent instituer un fonds nominatif au sein de la Fondation Roi Baudouin au moyen d'un don ou d'un testament. Ces fonds portent en général le nom de leur fondateur. Un comité de gestion garantira la pérennité du fonds dont la gestion est assurée par la Fondation Roi Baudouin. Dominique Allard, directeur de la Fondation Roi Baudouin souligne l'intérêt des fonds nominatifs : « *Dans le cas d'une fondation classique, le fondateur doit créer une structure qui doit lui survivre. Arrive toujours le moment où la Fondation doit survivre à la disparition de son fondateur. Bien souvent, la responsabilité de la gestion de la fondation incombe alors à des proches, à des personnes désignées par le défunt mais dont ce n'est pas le métier. Ces personnes doivent gérer la fondation après leur journée de travail. Nous, nous offrons une gestion professionnalisée du patrimoine* ».

Les méthodes de travail d'un fonds nominatifs dépendent de l'objectif qui a été assigné à celui-ci par son fondateur. Certains fonds lancent des appels à projets, d'autres octroient des bourses, décernent des prix, soutiennent la recherche scientifique, etc. Pour chaque sélection, la Fondation Roi Baudouin fait appel à un jury indépendant. Sauf stipulation contraire, un fonds nominatif a une durée de vie illimitée. Le nombre de fonds nominatifs au sein de la Fondation Roi Baudouin ne fait qu'augmenter. Une quarantaine sont aujourd'hui actifs²⁶ et se consacrent à un large éventail de causes, qui reflètent à peu près toutes les facettes de la vie sociale. Ces fonds nominatifs n'entrent pas en concurrence avec les futures fondations privées. La finalité de la création d'une fondation privée est la conservation du patrimoine au sein de la famille (cf. technique de la certification de titres, lire plus haut). Le patrimoine géré par un fond nominatif à une destination plus large que le cercle familiale au bénéfice d'intérêt dépassant le seul cadre privé. Dominique Allard déclare à propos d'une éventuelle concurrence entre fonds et fondations privées : « *La concurrence avec les futures fondations privées ? C'est différent : la fondation privée va être créée*

²⁶ Il se crée quasi autant de fonds nominatifs que d'FUP en ce moment!

pour conserver un patrimoine au sein de la famille mais la plupart des fondations créées sont des FUP qui ont un intérêt qui va au-delà du privé. Certes, la loi va faciliter la création des Fondations privées mais il faudra toujours savoir gérer ou faire gérer par des proches sa propre structure. Les Fonds nominatifs de la FRB vont conserver leur pouvoir d'attraction, je pense. »

Les fonds spécifiques

Les fonds spécifiques sont créés par des ASBL ou des établissements d'utilité publique soit au moment de leur dissolution, afin de poursuivre le développement des actions entreprises; soit à l'occasion d'une collecte de fonds exceptionnelle qui permet une action structurée sur le long terme. Les conditions de création et les règles de fonctionnement sont les mêmes que pour les fonds nominatifs. A ce jour, il existe une dizaine de fonds spécifiques.

Les fonds d'entreprises

En Belgique, contrairement à la France, il n'existe pas de statut spécifique pour les fondations d'entreprise. Mais, tout comme les particuliers et les associations, les entreprises ont la faculté d'instituer un fonds au sein de la Fondation Roi Baudouin. Les objectifs poursuivis par ces « fonds d'entreprises » sont très divers mais se placent toujours au service de l'intérêt général. *« De nombreuses entreprises souhaitent s'investir dans des causes d'intérêt général. Pareil engagement repose sur la prise de conscience que des entreprises ne peuvent prospérer que si la société se porte bien elle aussi. La Fondation Roi Baudouin est un partenaire expérimenté pour des entreprises qui veulent concrétiser leur engagement social. »* (Source : site de la Fondation Roi Baudouin). Une dizaine de fonds d'entreprise sont actuellement en activité. Ils sont institués pour une période minimale de trois ans et sont administrés par un comité de gestion. Ces fonds permettent aux entreprises de bénéficier notamment de la visibilité et de la caution morale de la Fondation Roi Baudouin. Ces fonds d'entreprise, en augmentation constante, représentent donc de véritables partenariats entre le privé et les FUP. CERA Foundation, en plus de ses activités propres, a créé un fonds d'entreprise à la Fondation Roi Baudouin, en voici les raisons : *« Notre désir est d'avoir une structure légère mais de gros partenaires. La Fondation Roi Baudouin est évidemment un de ces partenaires, on se voit aussi sur d'autres sujets, on n'est pas du tout des concurrents donc, quand on peut réaliser des synergies, on le fait. C'est pourquoi on a créé un fonds d'entreprise ; on ne voulait pas mener certaines activités nous-mêmes. On a donc fait une dotation à la Fondation Roi Baudouin et c'est elle qui gère l'argent et qui fait l'appel à projets mais il y a au moins un employé CERA dans le jury d'évaluation. »*

SECONDE PARTIE :
ROLES ET VISIONS DES
FONDACTIONS D'UTILITE PUBLIQUE

Rôles des Fondations d'Utilité Publique

Après ce premier panorama du secteur des Fondations d'Utilité Publique en Belgique, nous allons nous pencher sur les rôles que les fondations pensent remplir au sein de l'espace public belge et les visions qu'elles développent à l'heure actuelle en relation notamment à l'évolution de la société belge. Jusqu'à présent on ne s'est jamais réellement intéressé à leur présence et leurs fonctions au sein de cet espace public, aux visions de la société qu'elles y déploient et y soutiennent. Nombre d'expériences notamment au sein des pays anglo-saxons (et notre regard se tourne vers les USA), illustrent l'importance des fondations dans l'espace public local. Ces fondations y ont souvent une capacité d'influence sur les politiques publiques et plus globalement sur l'évolution des sociétés. Une étude comparative trans-européenne à laquelle nous avons participé portait notamment sur ces questions. Abordons les grands enseignements de la recherche conduite en Belgique.

La littérature (Prewitt, 1999; Anheier & Toepler, 1999; Anheier 2001; Leat & Anheier, 2002) sur les Fondations a identifié un nombre de rôles que nous avons cherché à confronter avec la situation rencontrée en Belgique. Ces rôles sont au nombre de six.

-la complémentarité à l'Etat : les fondations satisfont des besoins qui ne sont pas pris en charge par l'Etat et interviennent dans différents secteurs à côté de l'Etat pour remplir différentes missions.

-la substitution à l'Etat : les fondations remplissent des missions qui étaient, auparavant, du ressort de l'Etat. En quelque sorte, elles le remplacent.

-la justice redistributive : les fondations encouragent et s'engagent dans la redistribution des ressources économiques.

-l'innovation : les fondations introduisent de nouvelles valeurs, de nouvelles perceptions sociales, des procédés innovateurs.

-le changement social et politique : les fondations incitent le changement vers une société plus juste où les besoins des plus démunis seraient identifiés et rencontrés.

-le maintien des traditions et des cultures : les fondations encouragent la stabilité de la société en s'appuyant sur les réalisations et les leçons du passé.

-la promotion du pluralisme : les fondations participent à la mise en place d'une société démocratique et pluraliste en promouvant la diversité (culturelle, économique, artistique...)

Nous avons essayé de saisir le degré de pertinence de ces rôles dans le contexte des activités développées par les Fondations d'Utilité Publique étudiées en Belgique. Nous nous

sommes basés à la fois sur l'observation, l'étude de documents (statuts, folders, rapports d'activités) et la pratique d'interview. L'objectif était de confronter la perception développée par les acteurs des rôles joués par les fondations avec notre propre analyse. Ce fut notamment l'enjeu du focus group que nous avons mis sur pied à Bruxelles après quelques mois de travaux.²⁷

Les fondations belges à l'aube du XXI^e siècle

Les rôles remplis par les Fondations en Belgique doivent être appréhendés au sein d'un contexte belge spécifique. Comme souligné plus haut, la place accordée aux initiatives philanthropiques privées semble plus réduite qu'ailleurs pour des raisons qui tiennent compte historiquement du développement de l'Etat-Providence notamment. Cet Etat-Providence fut élaboré au sein d'une société qui, depuis la création de l'Etat belge a été segmenté par le processus de pilarisation. Marc Swyngedouw souligne cette évolution : « A la naissance de la Belgique, les “mondes sociologiques” furent élaborés autour des partis traditionnels. Tant le monde catholique que le monde socialiste et (dans une moindre mesure) le monde libéral développèrent en dehors des partis différentes sortes d'organisation partageant la même tendance idéologique, des organisations qui accompagnent leurs membres de la naissance à la tombe : écoles avec une couleur idéologique, organisations de jeunesse, syndicats, mutuelles, bars, lieux de vacances, associations de femmes, organisations de pensionnés, compagnie d'assurance, banque, etc. Ce phénomène fut appelé le processus de pilarisation. De plus, ces organisations structurées en piliers²⁸ exercent une influence importante sur les électeurs à la fois sur le plan idéologique et électoral. » (Swyngedouw, 1999 : 52). Didier Vrancken rappelle : « Cette organisation de la société civile en piliers eut pour fonction de faciliter un double mouvement : logique ascendante de représentation des citoyens auprès de l'Etat et logique descendante de services et d'allocation de ressources aux citoyens, membres du piliers. » (Vrancken, 2000 : 10). L'Etat belge, dirigeant cette société segmentée et confronté au mouvement social adopta un mode de gouvernance particulier basé sur des relations de sous-traitance avec les organisations des piliers et tenta d'exercer un pouvoir subsidiaire entre tous les intérêts développés par ces organisations. L'exemple le plus connu de délégation vers la société civile est la gestion de la distribution des allocations de chômage par les organisations syndicales. L'Etat est régulièrement désigné pour jouer les arbitres entre les différents intérêts des partenaires sociaux réunis en comité paritaires, etc. Pour certains, ce processus de pilarisation en Belgique n'a pas été complet, contrairement au modèle hollandais. Il est entré en crise dans sa dynamique descendante (crise de l'Etat social) et dans sa dynamique ascendante (crise de la représentation politique des citoyens).

Ce modèle de société en piliers fonctionna bien jusqu'au début des années soixante-dix. Depuis la fin des Trente Glorieuses, le processus de sécularisation, l'élévation du niveau d'instruction, l'amélioration des conditions socio-économiques pour une large part de la population belge, le développement de valeurs individualistes et la multiplication des mass média indépendant des partis, tous ces éléments ont participé à la crise du modèle de la sphère publique. Si les organisations des piliers demeurent des lieux de socialisation particuliers, force est de constater que les clivages idéologiques voire sociaux qu'ils sous-

²⁷ Pour plus de précisions méthodologiques lire la section introductive.

³³ Sur cette notion de pilier, lire aussi Pascal Delwit, Jean-Michel De Waele et Paul Maignette (1995).

tendaient ont tendance à disparaître. Situation impensable il y a encore quelques décennies, il n'est plus rare de constater le papillonnage des citoyens batifolant de pilier en pilier au gré des services fournis par les organisations de la société civile. Dans le même temps, l'accès à l'élite et aux positions de pouvoir demeure le plus souvent déterminé par une allégeance partisane. Cet état de fait est dénoncé, notamment depuis le scandale des rapt d'enfants et d'adolescents communément appelé « affaire Dutroux », en termes de politisation de la vie publique et de ses dérives clientélistes. Un décalage de plus en plus important semble être apparu entre le citoyen et le monde politique, décalage que Marc Swyngedouw résume ainsi : « on peut dire qu'aujourd'hui la Belgique n'est plus pilarisée à la base mais demeure pilarisée à son sommet » (Swyngedouw, 1999 : 54).

Enfin, outre le recul de l'Etat Providence et l'effacement relatif de la segmentation de l'espace public on peut aussi constater un troisième phénomène quasi concomitant. Il s'agit du processus de fédéralisation de l'Etat belge. Au cours du dernier quart du XX^e siècle, l'Etat Unitaire belge a disparu au profit d'un Etat fédéral reconnaissant des compétences de plus en plus larges aux entités politiques fédérées. Pour rappel, la Belgique compte aujourd'hui trois communautés linguistico culturelles : la Communauté flamande (néerlandophone), la communauté française de Belgique qui regroupe wallons francophones et les francophones de Bruxelles et la Communauté Germanophone. Elle compte également trois régions économiques : la Région flamande (qui se fond avec la communauté flamande dans le *Vlaamse Raad*), la région wallonne (associant les wallons francophones et germanophones) et enfin la région de Bruxelles capital (les 19 communes de la ville de Bruxelles comprenant néerlandophones et francophones). Les compétences politiques sont différentes entre ces entités : pour simplifier on soulignera que les Communautés s'occupent de l'humain (éducation, santé, audiovisuel) alors que les régions s'occupent du matériel et de l'économie (infrastructure, emploi, ...). Certaines compétences sont restées fédérales, gérée par le gouvernement central. C'est le cas notamment de la Justice, ministère « de tutelle » des fondations.

Trois processus en cours ou à peine achevés constituent le contexte général dans lequel les fondations sont appelés à jouer un rôle : la (dé)pilarisation partielle de l'espace public, le retrait relatif de l'Etat-Providence et la fédéralisation.

Compte tenu de cette situation et de son évolution récente, on doit être particulièrement attentif en étudiant le rôle des Fondations en Belgique aux rapports établis entre les pouvoirs publics (diversifiés) et les Fondations d'Utilité Publique et ce d'autant que c'est l'Etat qui attribue aux fondations leur qualité « d'Utilité Publique » et qui à ce titre exerce par l'intermédiaire du Ministère de la Justice un contrôle. Conformément au système d'Etat-Providence mis en place et à son origine, on devrait s'attendre à ce que les Fondations jouent, comme l'ensemble du secteur non profit en Belgique, essentiellement quatre rôles : un rôle complémentaire vis-à-vis de l'Etat, un rôle de substitution pure et simple, un rôle de redistribution, et enfin un rôle d'innovation/de changement social. Il nous semble cependant que, compte tenu de la faiblesse des fondations *Grant Making* en Belgique le rôle d'agent de redistribution soit moins évident. On doit également être attentif au positionnement de ces fondations par rapport aux piliers même si ce modèle de société segmenté tend à disparaître.

Les fondations belges sont, avant tout, définies par le critère d'utilité publique auquel leurs activités doivent répondre. L'utilité publique, notion froide et floue, prend tout son sens si l'on précise les secteurs d'activités qu'elle représente et qui ont déjà été évoqués : santé publique, aide aux handicapés, recherche scientifique,...

Cette énumération fait immédiatement apparaître que, en Belgique, les missions d'utilité publique poursuivies par les FUP, recourent très largement des secteurs où s'exerce l'autorité de l'Etat. Si le ministère de tutelle des fondations demeure celui de la justice, il n'est pas rare que les Fondations développent des rapports divers (partenariats, compétition...) avec plusieurs ministères. On se trouve donc dans une situation où il peut y avoir concurrence entre l'autorité publique et l'initiative privée : d'où une certaine suspicion à l'encontre des fondations, suspicion qui se manifeste par une pesante tutelle administrative tant pour la création de FUP que pour l'acceptation des libéralités qui leur sont adressées.

Mais qu'en est-il dans la réalité ? Les FUP entrent-ils en concurrence avec l'Etat Belge ? Se substituent-elles à celui-ci ? Ou, au contraire, lui sont-elles complémentaires ? Une série d'entretiens qualitatifs auprès de responsables de Fondations d'Utilité Publique ainsi qu'un focus group nous ont permis d'amorcer des pistes de réponse à ces questions.

Un constat initial émerge : peu de fondations belges semblent avoir jamais réfléchi aux rôles qu'elles pouvaient jouer dans la société belge. La plupart ont d'ailleurs beaucoup de mal à se positionner dans la matrice de rôles proposée dans la recherche : « *J'ai difficile avec ce genre de classification.* » D'autres, par contre, se sentent concernés par tous les rôles proposés : « *On est tous un peu l'un et l'autre, on combine tous les rôles au sein de notre fondation. Je crois que l'on ne peut pas en choisir un qui serait vraiment 'le' rôle de la fondation, on fait un peu de tout. On peut retrouver des actions, des programmes, des projets, qui sont plutôt l'un ou l'autre.* »

Nous allons chercher à comprendre plus clairement les rôles remplis par les Fondations d'Utilité Publique dans ce contexte particulier. Comme n'importe quelle typologie, celle-ci est imparfaite : la plupart des fondations étudiées ne correspondent intégralement à une seule catégorie. Il s'agit ici d'idéaux types.

Rôles principaux : complémentarité à l'action de l'Etat et innovation

Le rôle le plus fréquemment mentionnés par les acteurs du champ sont « la complémentarité à l'Etat » et l' « innovation ». Ce travail d'innovation n'est pas, en général, en contradiction avec l'idée d'un partenariat avec les pouvoirs publics. Nous partageons ce point de vue mais les activités des fondations belges semblent illustrer différentes conceptions de l'innovation et de la « complémentarité » à l'action publique. Selon la nature mixte des fondations (comme souligné plus haut), nous devons également souligner l'existence d'un autre rôle. Ainsi, même si, comme nous l'avons constaté, la plus grande partie des fondations belges ne peuvent être classée comme des Fondations « bailleurs de fonds » pures, régulièrement, une partie de leurs activités est néanmoins dédiée à la redistribution de leurs capitaux.

Complémentarité à l'action de l'Etat

Ce rôle peut être défini comme « une situation où les fondations fournissent des services à une population démunie dans des conditions de demandes hétérogènes et de contraintes d'un budget public » (Centre for civil society, 2002 : 7). Toutes les fondations étudiées présentent leurs activités comme complémentaires à celle de l'Etat, cherchant à

satisfaire dans leur propre domaine d'activité (éducation, culture, service sociaux, santé, etc.) des besoins non rencontrés par les pouvoirs publics. De plus, certaines prétendent avoir été créées dans le but de remplir un « vide politique », une « niche sous exploitée ». D'autres encore vont plus loin dans l'idée d'une complémentarité : « *Nous remplissons ces fonctions dans le but de redresser la logique marchande et les politiques publiques, pour voir où se situent les divergences* » (Fondation Roi Baudouin)

Cette situation de complémentarité à l'Etat peut être illustrée par une partie des activités développées par l'une des plus importantes fondations belges : la Fondation Roi Baudouin. Cette fondation a été créée dans les derniers jours de l'année 1975. Comme son actuel Directeur Général, Luc Tayart de Borms, l'a écrit récemment : « Depuis sa création en 1976, la Fondation Roi Baudouin a vu s'affirmer son utilité publique. Sa création même en témoigne : la Fondation est née d'un souhait royal, relayé par une initiative conjointe du Parlement et du gouvernement, spectaculairement concrétisé grâce à la générosité de la population, à travers le succès d'une large souscription publique » (Luc Tayart de Borms, 2003 : 2).

Selon le titre premier des statuts de la Fondation Roi Baudouin, « La Fondation a pour objet toutes initiatives tendant à l'amélioration des conditions de la population en tenant compte des facteurs économiques, sociaux, scientifiques et culturels. Elle agit soit par voie de consultation, soit en promouvant des études, recherches et autres activités scientifiques, soit par l'octroi de prix, de récompenses, de subsides, soit directement, soit en gérant des biens mobiliers ou immobiliers d'intérêt général qui ont ou qui sont susceptibles d'acquérir une valeur culturelle, naturelle, architecturale ou historique et ce dans le but d'assurer leur préservation ou leur conservation ; soit de toute autre manière conforme à son objet social. » (Statuts de la Fondation Roi Baudouin, Titre Ier, § 1 et 2.). Deux cadres de la Fondation soulignent également : « *depuis le début les activités de la Fondation Roi Baudouin se sont centrées sur les services sociaux. C'est notre raison d'être. Mais chaque année nous recevons une dotation de la Loterie Nationale qui est directement liée à cet objectif général!* ». Un des premiers programmes de la Fondation en 1976 était orienté vers l'accompagnement de la réforme des services sociaux locaux (CPAS) établie par une toute nouvelle loi.

La Fondation Roi Baudouin puisent ses racines dans une décision de l'Etat (le Roi, le Parlement et le gouvernement ensemble). L'Etat veut se doter d'un outil autonome, que l'on peut supposé dégager au maximum des piliers et des intérêts partisans avec pour vocation de se positionner comme un interface entre le citoyen et l'Etat. D'ailleurs Michel Didisheim, l'ancien administrateur délégué de la Fondation, la définissait dans le rapport décennal de la Fondation en 1986 en ces termes : « Elle n'est pas un service public, elle n'est pas un centre de recherches, elle n'est pas une œuvre caritative, elle n'est pas un organisme de futurologie, elle n'est pas un médiateur non plus, elle n'est pas un groupe de pression. Alors qu'est-elle ? Elle est une tête chercheuse, elle est un forum où beaucoup de gens se rencontrent, des gens qui ne se parlaient pas auparavant et qui le font à présent, elle est un catalyseur d'idées qui se sont pas suffisamment appréciées, elle est un centre de perspectives et de perspectives appliquées qui essaie bien entendu de rester très objectif, ne fut-ce qu'en vertu du nom qu'elle porte, mais qui préfère mûrir une série de solution novatrices que de les imposer » (Rapport décennal de la Fondation Roi Baudouin , 1986).

Un autre exemple de fondation créée à la suite d'une initiative publique est l'Institut de Médecine Tropical (IMT) à Anvers. L'IMT fut reconnu comme Etablissement d'Utilité Publique en 1931 mais ses racines sont plus anciennes et plongent au cœur de l'expérience coloniale sous Léopold II. Depuis cette époque, l'Institut a poursuivi le même objectif : le

bien être de la population locale et également des colons et expatriés. Cela implique aujourd'hui encore une mission d'enseignement et de recherche pour une meilleure connaissance des maladies tropicales, des services fournis à la population (vaccination, conseils...) ainsi que certaines recommandations auprès du Ministère de la Santé. Un médecin de l'IMT insiste sur ce point : « *Je pense que le rôle d'un institut comme le nôtre se veut politique, je pense que c'est très important ! Nous voulons, par notre recherche, influencer des décisions politiques en matière des soins de santé, des stratégies et en matière de venir en aide aux populations. Ce n'est pas une question de pression sur les politiques mais par exemple nous sommes impliqués dans des programmes de lutte contre le paludisme, nous faisons de la recherche pour améliorer les stratégies qui sont en place. Puis, à un moment donné, ça doit avoir un relais politique, pour le financement de ces activités, pour le choix des activités, pour déterminer les traitements de première ligne. Je ne dis pas que ce sont des choses que nous décidons mais nous influençons la prise de décision, certainement. Et je pense que c'est un objectif tout à fait louable, on présente toujours le fait de faire de la politique comme quelque chose de pervers mais je pense que c'est le contraire : elle est au service de la population !* » (IMT)

L'Institut de Médecine Tropicale est toujours en contact étroit avec les pouvoirs publics. Après l'époque coloniale, l'IMT a travaillé en étroite collaboration avec le Ministère de la Coopération au Développement. Il continue à mener des missions scientifiques de terrain pour le compte de ce ministère. Aujourd'hui, fédéralisation de l'enseignement oblige, l'IMT est placé sous la tutelle du Ministère de l'Education flamand. Parmi ses soutiens on trouve ce ministère de l'Education flamand (30% du budget total) et le Ministère fédéral de la coopération au développement.

La dépendance vis-à-vis de l'Etat

Cette création directe ou indirecte de fondations par l'Etat soulève un problème majeur. Cette origine étatique souligne le problème de l'autonomie de la Fondation comme sa dépendance structurelle ou financière. Luc Tayart de Borms constate : « Depuis 1989 la Fondation bénéficie d'une dotation annuelle versée par la Loterie Nationale. A l'origine, des conventions spécifiques avaient été passées entre l'Etat et la Fondation, essentiellement pour des actions en faveur du patrimoine avant qu'un arrêté royal pris dans la perspective du double anniversaire de 1990 (les 60 ans du Roi et les 40 ans de son accession au trône) n'institue le principe d'une dotation, déterminée sur une base quinquennale. » (Tayart de Borms, 2003 :2) Aujourd'hui cette dotation représente environ 30% des recettes de la Fondation Roi Baudouin. Par exemple, en 2001, la dotation de la Loterie nationale représentait 10.287.581,28 euros alors que les recettes totales de la FRB avoisinaient 34.295.200 euros. En 2003 cette dotation a grimpé à 12.150.000 euros (soit une augmentation de 18% par rapport à 2001). Cette dotation n'est pas l'unique soutien des pouvoirs publics à la Fondation Roi Baudouin. Comme le relate le rapport financier annuel de la FRB: « en 2001, comme en 2000, les ressources externes ont été de loin les sources de financement les plus importants de nos programmes » (Fondation Roi Baudouin, 2002). Parmi ces ressources externes, la dotation de la Loterie nationale demeure la plus importante.

En dépit de ce soutien financier étatique, les discours des cadres et dirigeants de la Fondation Roi Baudouin insistent sur l'autonomie de la Fondation. « *On a un budget annuel qui prévoit le financement d'un tiers de notre budget par une dotation de la Loterie nationale. C'est inscrit dans la loi. Chaque année le gouvernement fixe le montant. C'est un*

moment particulier de dialogue avec le politique. Mais il nous reste encore deux tiers donc on n'est pas dépendant exclusivement de cette dotation. On a une marge de manœuvre. Donc jamais nous n'avons d'injonction du gouvernement pour que nous changions notre fusil d'épaule. Mais c'est un lieu de discussion » (Fondation Roi Baudouin). Les responsables de la Fondation Roi Baudouin que nous avons rencontrés soulignent donc cette autonomie de la Fondation vis-à-vis des pouvoirs publics, autonomie qui autorise la Fondation Roi Baudouin à ne pas se présenter purement et simplement comme un agent délégataire de l'Etat, du moins pas de manière permanente et instituée. Dominique Allard souligne à ce propos : « On évite tout le temps de devenir des partenaires institutionnel. Quand les services administratifs viennent nous demander qu'à la suite de tel autre aide on vienne les aider, alors là vous savez qu'il est temps de prendre sa veste et de partir. » Deux cadres de la Fondation insistent : « Notre degré d'autonomie vis-à-vis de l'Etat est total. Nous sommes des partenaires de l'Etat mais il ne nous contrôle pas. On doit rendre des rapports de notre travail annuel au Ministère de la Justice, c'est la loi qui le demande mais on est en contact avec tous les cabinets, tous les pouvoirs publics. En fonction des programmes, des projets, c'est clair que l'on a des relations, ce sont des partenaires, vraiment des partenaires. Et, de temps, en temps, on organise des réunions ici et on joue vraiment la fonction de 'forum' : des personnes des différents secteurs peuvent se rencontrer, différents secteurs mais aussi le secteur public. Et donc, à ce moment-là, ce sont des partenaires, les gens viennent ici autour de la table et on peut discuter ouvertement de plein de choses. Vous voyez la lettre que Verhofstadt a écrite sur la globalisation et bien, on est chargé de cette mission, on doit organiser la rencontre des jeunes avec le Premier. C'est la fondation qui a été choisie pour ce dossier. De temps en temps, il y a des dossiers comme ça, où ils demandent à la fondation d'en faire la gestion. Donc, on peut accepter des missions de chacun des membres du gouvernement, des gouvernements régionaux aussi ».

Les FUP peuvent jouir d'une grande autonomie toute en étant très insérées dans les réseaux de pouvoirs politiques, économiques, scientifiques, culturels, etc. La Fondation Roi Baudouin illustre bien cette situation. Outre son origine, la composition de son Conseil d'Administration est en soit révélatrice de cette réalité. Ainsi, au conseil d'administration de la Fondation Roi Baudouin, on retrouve trois types d'acteurs : des représentants de la Cour (chefs de cabinet du Roi, grand maréchal de la Cour...), des hommes et femmes issus du monde politique mandataires ou non (sénateurs, chef de cabinet...) et enfin des citoyens issus de la société civile (universitaires, patron d'entreprises, journaliste). Le Conseil d'Administration de la Fondation prend des allures d'un *shadow cabinet*. Penchons-nous, par exemple sur la composition du conseil d'Administration de la Fondation Roi Baudouin en date du 1^{er} janvier 2002. Sur les 25 membres on retrouve trois personnalités attachées à la cour dont deux représentent directement le Roi (le Grand Maréchal de la Cour ainsi que le chef de Cabinet du Roi). On retrouve, au titre de vice-président le représentant permanent adjoint de la Belgique auprès de l'Union Européenne, le commissaire au Plan, le directeur de la Banque National de Belgique, le président du comité de direction de Fortis Banque, le président de la Loterie Nationale, des PDG d'entreprise (Iris Group ; Allen & Overy, Janssen Pharmaceutica, VDAB), le gouverneur de la province d'Anvers, quelques universitaires (en privilégiant la KUL d'où est issu le président du CA et l'UCL) et enfin quelques sénateurs jouant surtout les belles-mères des chefs de partis politiques²⁹. Bref, une partie de ce que la Belgique compte d'hommes et de femmes influentes siège au Conseil d'Administration de la Fondation Roi Baudouin. Notons au passage que siège également au

²⁹ Très explicitement la députée européenne Véronique Dekeyser (PS) fut remplacée au cours de l'année 2002 par...le chef de cabinet d'Elio Di Rupo.

sein du conseil d'administration de la FRB le président (honoraire) de la Fédération royale du Notariat belge. Cela peut toujours être bien utile...

Ces situations de complémentarité vis-à-vis de l'action publique peuvent être différemment appréciées selon la propre histoire de chaque fondation. Nous formulons une hypothèse importante selon laquelle ces différences peuvent être liées au processus de pilariation décrit plus haut dans ce document. Au début de ce chapitre, nous avons souligné l'importance de ce processus dans la formation de l'espace public belge. Nous pouvons observer que certaines fondations plus anciennes, plus précisément celles qui sont apparues avant les années 70 développent un discours différent de celui des fondations plus récentes. Ce discours exprime notamment un positionnement différent par rapport à l'Etat, au rôle des fondations dans le système social. Pour expliquer ceci, nous pouvons opposer la Fondation Roi Baudouin (créée fin 75) et la Fondation pour les Générations Futures (née en 1996) avec la Fondation pour l'Assistance Morale aux Détenus (apparue en 1964) et l'Institut Kegeljan, ex Fondation Louise Godin établie en Etablissement d'Utilité Publique en 1921.

La Fondation Kegeljan est la fondation la plus ancienne de Belgique. Au cours de la seconde moitié du XIX^e siècle, une riche dame patronnesse namuroise, Louise Godin, épousa le peintre Franz Kegeljan. En 1889, elle créa avec son mari un Institut après la mort de son fils. Cet institut était un hospice accueillant les enfants souffrant de rachitisme, de malformations et de maladies mentales. Une congrégation (Les Sœurs de la Charité) lui fournit son soutien. En 1921, l'Institut devint la Fondation Louise Godin, un Etablissement d'Utilité Publique. C'était une reconnaissance publique d'une initiative privée de charité. Dans les années cinquante, la Congrégation déserta l'institut. Un couple de laïcs reprit en main les activités avec le soutien de la Ligue Nationale pour les Personnes Handicapées. Bien entendu, plus aucun enfant ne souffrait de rachitisme ou de maladies courantes de la période de la révolution industrielle. Une nouvelle orientation fut ainsi donnée aux activités de l'Institut à travers la création d'un centre pour enfants psychotiques et un home pour enfants en situation de décrochage scolaire. Les activités se sont alors orientées vers l'accueil de jeunes souffrant de troubles comportementaux et/ou en situation de décrochage scolaire. Aujourd'hui, la Fondation est agréée par l'Agence Wallonne pour l'Intégration des Personnes Handicapées. A ce titre, elle fonctionne sur base de cette subvention. Il y a bien longtemps que le capital de départ donné par Madame Godin et son mari a disparu. Comme le souligne le représentant de la Fondation « *A l'époque de Madame Godin, il n'y avait pas de subvention pour ces activités. L'institut tenait par l'aide des fonds de Madame Godin et l'aide des Sœurs de la Charité. Aujourd'hui, on fonctionne à 100% grâce aux subsides de l'AWIPH. C'est suffisant s'il n'y a pas de crise économique, pas de hausse importante du coût de la vie. On fonctionne toujours avec deux ans de retard, le budget 2002 étant calculé sur l'année 2000. On est tenu de dépenser 80% de nos revenus en frais de personnel, donc il reste 20% pour le reste, ce qui est peu. On accepte les dons, les legs mais c'est très rare. On interpelle les notaires là-dessus mais ils nous répondent que la plupart des legs sont pour la Croix-Rouge, les amis des animaux... Les gens vont plus vite donner à ces organisations là qu'à nous. Mais bon, je ne vais pas faire le tour des notaires avec ma mallette car je crois que là, les pouvoirs publics ont tout à fait un rôle à jouer. Je ne trouve pas que l'on a à vivre de la charité !* ».

On voit à travers l'exemple de la Fondation Kegeljan que la Fondation d'Utilité Publique se positionne comme une exécutrice subsidiée des politiques publiques en matière d'aide aux personnes handicapées. A ce titre, il est normal que la fondation vive essentiellement des subsides publics. Le responsable rencontré n'insiste pas sur la nécessaire indépendance de la fondation, sur la nécessaire marge de manœuvre dont une fondation doit

disposer vis-à-vis des pouvoirs publics, indépendamment des fonds qui lui sont alloués par ceux-ci. Cela semble correspondre à une « culture de la subvention » établie entre les organisations non profit et les pouvoirs publics en Belgique. Rappelons ces quelques chiffres : comme l'a montré l'étude comparative de Salamon et al. (1999), le secteur non profit de Belgique est l'un des plus dépendant de fonds publics. En Belgique, 77% des revenus des organisations non profit sont constitués de fonds publics, 18% de fonds privés et 5% de dons.

Cette position nous semble également adoptée par la Fondation pour l'Assistance Morale aux Détenus. Si la Fondation Kegeljan noue des relations étroites avec le pilier catholique, la Fondation pour l'Assistance Morale aux Détenus quant à elle se rattache au pilier laïc. Elle a été créée en 1964 à l'initiative de plusieurs associations laïques. Jusqu'en 1964, si les prisonniers croyant pouvaient bénéficier du soutien d'un aumônier par exemple, rien d'équivalent n'existait pour les prisonniers laïques. C'est pour répondre à cette demande formulée par les détenus que cette fondation a mis sur pied un système d'aide morale animé par des conseillers laïcs. Ces conseillers laïcs sont bénévoles. 63 postes de conseillers sont prévus pour travailler dans l'ensemble des institutions pénitentiaires du pays. Actuellement, la Fondation ne dispose que de 42 conseillers (25 francophones et 17 néerlandophones). Ces conseillers sont aujourd'hui « nommés » par le Ministère de la Justice sur proposition de la Fondation. Si le travail dans les prisons repose essentiellement sur du bénévolat, un forfait (comprenant les frais de déplacement) est payé par le Ministère de la Justice. Parmi les employés de la Fondation on compte des agents contractuels subventionnés (c'est le cas d'assistants sociaux subventionnés par la COCOM), d'autres sont payés par le réseau laïc (indirectement par l'Etat donc). Une représentante de cette fondation soulignait: « *nous sommes dans un rapport de complémentarité avec l'Etat. Jusqu'à notre création, les détenus sans religion n'étaient pas spécifiquement aidés dans les prisons. Nous, on prend en charge ça dans le contexte général d'incarcération. (...). Nous sommes en rapport permanent avec l'Etat puisque nous en dépendons. En fait, l'essentiel des négociations se fait par l'intermédiaire du Conseil Central Laïque qui regroupe le Centre d'Action Laïque (francophone) et l'UVV (néerlandophone). (...). Au Ministère de la Justice, on ne participe à rien. On a des comptes à rendre sur nos activités et notre budget vis-à-vis du CA de la Fondation et vis-à-vis de la COCOM mais pas vis-à-vis du Ministère de la Justice. On a des liens très particuliers avec la Justice, on a une position très spécifique parce que l'Etat ne peut pas se mêler du contenu de la laïcité et des cultes. C'est notre droit exclusif si vous voulez. Mais en ce qui concerne l'action dans les prisons c'est différent. Par exemple, les candidatures des conseillers, le Ministère peut toujours refuser un dossier. Il a le pouvoir là. Jusqu'à présent, ce n'est arrivé qu'une fois parce que le candidat était journaliste. En général, tout se passe de façon harmonieuse avec le Ministre comme avec les directeurs de prisons* ».

La position ici de la Fondation pour l'Assistance Morale aux Détenus se rapproche de celle de la Fondation Louise Godin en ce sens que le rôle est présenté avant tout comme complémentaire à celle de l'action publique et qu'à ce titre la Fondation devrait bénéficier d'un soutien ad hoc (au cours de l'interview cette revendication revenait régulièrement). La différence entre les deux fondations se situant surtout au niveau de l'importance de l'aide finalement reçue. Sinon, tant la Fondation pour l'Assistance Morale aux détenus que la Fondation Kegeljan semblent bien intégrées dans le système d'Etat-Providence et agissent comme opératrices du secteur social régulièrement subsidiées par les pouvoirs publics. On voit enfin, à travers l'exemple de la Fondation pour l'Assistance Morale aux Détenus, que la situation de complémentarité n'est pas une situation stable, exempte de négociations. Au

contraire, il semble que celle-ci soit permanente à propos notamment des compétences et champ d'intervention de chacun.

D'autres fondations, tout en définissant leur rôle dans un rapport de complémentarité à l'Etat, se définissent moins comme exécutrices qu'initiatrices. Dotées parfois de capitaux financiers plus importants, elles insistent davantage sur leur indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics même si elles demeurent – notamment financièrement- liées à ceux-ci. C'est le cas de la Fondation Roi Baudouin dont nous avons déjà abondamment parlé, de la Fondation pour les Générations Futures ou encore de la Fondation Child Focus.

La Fondation pour les Générations Futures ne fut pas créée directement par l'Etat belge mais bénéficia en 1996 d'une opportunité politique particulière. Son responsable explique : *« C'est très simple, le contexte de la création, c'est évidemment une décision personnelle de dire : 'Je souhaite créer une fondation !' La question a été de trouver une adéquation entre ce souhait et les moyens pour le faire. L'adéquation a été ce moment, en 1996, où le Parlement Wallon a octroyé une « sur dotation » politique aux partis travaillant spécifiquement en Wallonie, donc une dotation de plus par rapport à celle du Parlement fédéral. Donc, à ce moment-là, un parti, un seul, car ce n'était pas un ensemble de partis, a refusé cette dotation pour des raisons de positionnement, c'était sa position de parti, en disant que cet argent allait soutenir des projets dans la société civile. Moi, là, ça a fait tilt ! Je me suis dit : 'Tiens, j'ai envie de créer une fondation engagée au sens d'un changement sociétal peut-être que je vais leur proposer la chose !' Et donc, je leur ai dit : 'Ecoutez, moi, j'ai un projet de fondation et vous vous avez de l'argent à distribuer !' Ce parti, c'était ECOLO. C'est tout simple, je leur ai envoyé un courrier sans connaître la direction, c'était une bouteille à la mer, j'ai tenté ça comme ça. Ils avaient lancé l'idée qu'ils allaient soutenir des projets et donc, ils ont reçu une quarantaine de projets mais des projets ponctuels ou des projets qui ne demandaient qu'une partie de leur dotation. La grande originalité que j'amenais c'est que je prenais tout ! J'ai eu l'ambition de dire que ce n'était pas leur rôle de distribuer de l'argent et donc, je leur retirais une épine du pied ! Un parti qui distribue de l'argent, ça s'appelle du clientélisme et je pense, qu'au départ, ce n'était pas du tout leur intention mais il allait rentrer inévitablement dans un mécanisme extrêmement pervers qui est justement celui de distribuer de l'argent. Alors on peut mettre toutes les barrières que l'on veut, à un moment donné, sur le long terme, ça pose un problème, notamment parce qu'une dotation politique c'est annuel, alors, une fois que la dotation est dépensée, qu'est-ce qu'on fait ? Qui suivre ? Pourquoi ? Comment ? Je leur ai dit : 'Ecoutez, moi, j'ai un projet ambitieux et qui globalise l'ensemble de l'approche. Je prends l'argent mais un donateur, ça ne s'assied pas au conseil d'administration donc, la condition majeure c'est que la fondation soit totalement indépendante !' Deux semaines après avoir envoyé ce courrier, j'ai reçu une demande de la part de la secrétaire de Jacky Moraël (N.B. : président à l'époque du parti Ecolo) de me rencontrer, donc ça voulait dire que ça avait fait tilt chez eux qu'il y avait quelque chose de différent qui était proposé. Dans la discussion, j'ai été extrêmement ferme, j'ai dit : 'Mon projet, c'est celui-là et je n'en dérogerai pas, je ne vais pas commencer à vendre mon projet contre des sièges au conseil d'administration, des choses comme ça !' J'ai bien précisé que c'était un projet totalement indépendant cette fondation, qu'elle avait un avenir sur le très long terme, quel que soit l'avenir du parti politique ! (...)Ce que je savais, c'est que les balises avaient été claires et que mes balises c'étaient : une fondation sera créée, si elle est créée avec de l'argent 'politique', ce qui est toujours très délicat en Belgique, elle sera d'autant plus assurément apolitique ! Parce que de toute façon on lui collera une étiquette politique pendant tout un temps ! Mais, comme j'ai l'habitude de dire et je sais que j'ai raison : dans trente ans, tout le monde aura oublié d'où vient l'argent car la*

question n'est pas celle-là ! La question centrale, c'est 'qu'est-ce qu'on veut faire avec cette fondation, avec cet argent ? ».

Bien qu'il justifie la création de sa fondation par une frustration née de son passage à la Fondation Roi Baudouin, le modèle adopté par la Fondation pour les Générations Futures reste celui de la Fondation Roi Baudouin. A l'instar des discours tenus par les responsables de la FRB, Benoît Derenne définit sa fondation comme une fondation « généraliste » développant essentiellement deux rôles : celui de la complémentarité à l'action publique et celui de l'innovation.

Globalement, la Fondation se définit comme un complément à l'Etat en matière de consultation de l'opinion des citoyens, notamment. A l'instar de la Fondation Roi Baudouin, la Fondation pour les Générations Futures cherche à se présenter comme une interface entre le citoyen et le monde politique. Benoît Derenne, affirme par exemple: « *En 2001, nous avons organisé une opération commune avec les pouvoirs publics. Ils ont financé 80% du projet. Il s'agissait d'un panel de citoyens que nous avons mis sur pied. C'était innovant. Nous voulions renouveler le mode de participation citoyenne au processus de décision. Les citoyens ne sont bien entendu pas les décideurs mais ils peuvent émettre un avis en même temps que des experts et ce, avant que les premières décisions ne se prennent vraiment. Quant on prend l'avis des citoyens, c'est souvent 'end of pipe' c'est-à-dire quand tout est déjà décidé. Ici, on veut les remonter en amont. C'est-à-dire quand l'autorité publique convoque des experts, des parlementaires, de l'administration, on pourra aussi convoquer des citoyens. Ils pourront déjà donner un premier avis à ce moment-là et redonner un avis à la fin. On a initié ça en Wallonie avec les Ministres Forêt et Daras. C'est la première grande opération cofinancée.* » Cette qualité d'interface peut s'apprécier aussi dans la politique de distribution de prix, l'un au profit de recherche dans le domaine du développement durable et l'autre en matière de préservation du patrimoine architectural. Cette volonté de se positionner comme un *interface impertinent* revient sans cesse pour appuyer cette identité d'acteur innovant. Constatons qu'il s'agit là d'une volonté qui n'est pas propre à la Fondation puisqu'on la retrouve chez son modèle, la Fondation Roi Baudouin dont on adopte finalement la même méthodologie. De plus, l'idée que les organisations de la société civile (qu'il s'agisse de fondations, de syndicats, d'ONG, d'association de quartier) soit un interface entre l'Etat et le citoyen ne semble pas un argument hautement original.

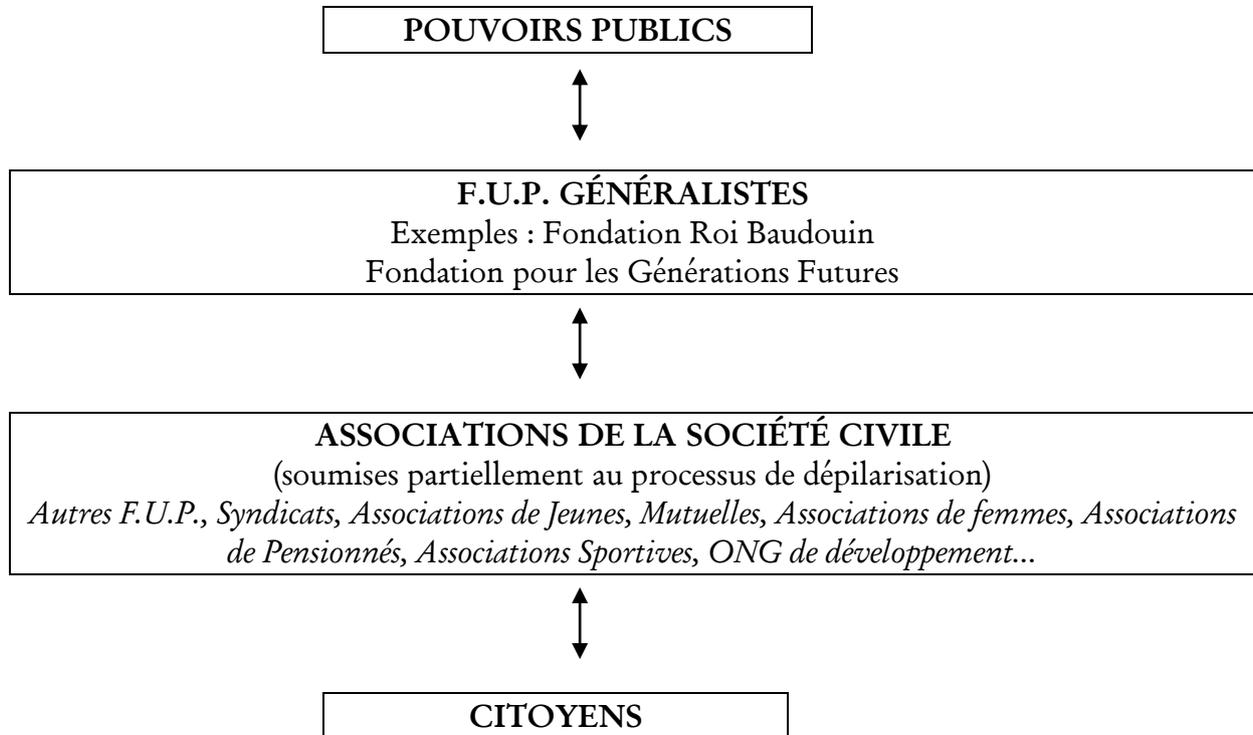
Les Fondations belges: dans ou en dehors (et surplombant) la société civile?

Un autre point de comparaison entre la Fondation Roi Baudouin et la Fondation pour les Générations Futures doit être souligné. Chacune se définit comme une fondation généraliste. Le directeur de la Fondation pour les Générations Futures déclare : « *Nous devons nous battre pour être admis par l'administration car on est généraliste, donc on n'est rien, on ne rentre dans aucune cause exclusive ! Donc je comprends que quasi personne n'ait créé de fondation généraliste avant nous ! Il n'y a que des gens avec un capital de départ énorme et qui n'ont pas besoin de dons qui le font. C'est suicidaire sinon ! Mais nous, on ne peut faire autrement que d'être généraliste, vu que notre objet social, c'est un horizon de société, c'est un changement vers un développement plus soutenable pour tout le monde, quelles que soient les options philosophiques, politiques ou religieuses. On construit ensemble, c'est notre leitmotiv. Il n'y aura pas de changement de société à long terme si on n'arrive pas à trouver de terrain d'entente. On reste la petite zone de terrain commun pour trouver des convergences, c'est un*

peu notre ambition, la manière dont on se voit". La Fondation pour les Générations Futures a, certes, pour objectif global la promotion d'initiatives en matière de développement durable, mais cette notion paraît tellement large qu'elle favorise un point de vue généraliste.

L'indépendance des fondations en Belgique ne doit pas uniquement être appréciée en regard des relations développées avec les pouvoirs publics mais également vis-à-vis des organisations de la société civile pour beaucoup regroupées en piliers. Dominique Allard de la Fondation Roi Baudouin déclare : « *Nous ne relevons pas d'un pilier et c'est un atout. Car nous avons la reconnaissance de l'ensemble des piliers. Nous sommes attractifs pour chacun d'eux. On fait se rapprocher les piliers au travers notamment de rencontres pas toujours visibles d'ailleurs. Comme indicateur on peut souligner que nous avons reçu des mandats de toutes les composantes politiques et chaque fois ce dialogue autour de la dotation de la Loterie se passe bien : c'est un baromètre de notre reconnaissance.* » Nous verrons au cours de la prochaine section (à propos des visions développées par les Fondations) que cette ambition d'indépendance à la fois vis-à-vis de l'Etat et des piliers s'exprime pleinement à travers une position globale d'apolitisme. Cette volonté semble révéler une intention de se positionner au dessus des partis et piliers, au dessus de la mêlée de la "société civile". L'ambition de la Fondation Roi Baudouin comme de la Fondation pour les Générations Futures d'être des agoras, des lieux de rencontre du politique et des citoyens reflète ce débat. Faisant écho aux propos de leur ancien administrateur délégué, les employés rencontrés auprès de la Fondation Roi Baudouin soulignent la fonction de 'forum' de leur institution: « *grâce aux activités de la Fondation, des personnes des différents secteurs peuvent se rencontrer, différents secteurs mais aussi le secteur public. Et donc, à ce moment-là, ce sont des partenaires, les gens viennent ici autour de la table et on peut discuter ouvertement de plein de choses. On collabore aussi avec la société civile. L'avis de la société civile remonte si l'on va le chercher. On a une liste de personnes, d'organisations que l'on consulte. On envoie des formulaires, des demandes d'actions concrètes, des appels à projets. C'est un brassage permanent d'idée, d'interpellation* ». Benoît Derenne prétend quant à lui : « *Oui, il y a des membres qui sont dans des partis ! Mais pour le CA, on a un règlement d'ordre intérieur qui fait que, dès que quelqu'un se met en situation d'être éligible ou d'avoir un boulot qui lui donne une certaine dépendance, financière notamment, vis-à-vis d'un parti politique, par exemple en travaillant dans un parti ou dans une asbl proche, automatiquement, ils sont dégomés du CA. Donc là, on est extrêmement ferme ! On a eu le cas avec Brigitte Ernst. En fait, elle a été engagée en tant que directrice d'Amnesty International Europe, j'ai été la chercher sous cet angle-là et je pensais, dans les premières discussions que j'ai eues avec elle, qu'elle ne ferait plus de politique car elle avait saturé. Je me suis trompé. On avait un panel d'administrateurs qui étaient bien balancés mais, bon, les règles valent pour tout le monde. A la première occasion, on a dégomé les gens* ». On peut rapprocher ce discours de celui de Dominique Allard qui prétend : « *Elle [La Fondation Roi Baudouin] joue activement ou passivement son rôle d'interface. Elle recueille les messages de la société civile et elle parvient à leurs donner une forme plus visible et interpeller l'Etat et la classe politique. (...). Nous ne relevons pas d'un pilier et c'est un atout. Car nous avons la reconnaissance de l'ensemble des piliers. Nous sommes attractifs pour chacun d'eux. On fait se rapprocher les piliers au travers notamment de rencontres pas toujours visibles d'ailleurs. Comme indicateur on peut souligner que nous avons reçu des mandats de toutes les composantes politiques et chaque fois ce dialogue autour de la dotation de la Loterie se passe bien : c'est un baromètre de notre reconnaissance. (...) Quelque part, les piliers ont un mandat pour être cette fonction de relais entre la sphère politique et la société civile. Nous n'avons pas ce mandat là. On est indépendant et donc on peut prendre les messages de la société civile mais on ne les prend pas*

tous. (...). Nous ne travaillons pas par compromis mais par consensus. On ne va pas provoquer les oppositions mais rassembler les adhésions. On choisit des thèmes de proximités où les individus sont partis prenantes. Exemple : la sécurité qui est aussi un thème auquel l'opinion est sensible. La pauvreté également, c'est un thème rassembleur. ». La vision développée par ces deux fondations semble correspondre à ce schéma :



Dans le cas de FGF et de FRB, la société civile est à la fois, pour reprendre les termes employés par un chargé de programme rencontré, le biotope naturelle de la Fondation mais aussi le milieu que l'on cherche à animer, le lieu où se situe l'essentiel des bénéficiaires des activités de la Fondation. On est à la fois dedans mais aussi en dehors. « *La société civile, nous explique un chargé de programme, c'est cette société qui se développe et... qui est un peu l'interface entre le citoyen et la classe politique. Et la fondation est dans cette société civile, on est un acteur important je crois, c'est notre biotope, on est entre le citoyen et l'Etat. On ne veut pas le changement pour le changement mais on veut provoquer un changement durable. On travaille toujours dans une perspective de développement sur le long terme, as pour remédier sur le court terme. Et le rôle d'impertinence que l'on joue, c'est aussi pour provoquer du changement, mais du changement souhaité, bien réfléchi, porté par la société civile. On ne veut pas faire la révolution mais on veut porter certains thèmes sur l'agenda politique, c'est clair !* » Benoît Derenne souligne : « *Pour moi, la société civile est bouillonnante en Belgique, je le dirai d'autant plus après les appels à projets qu'on a eu et qui ramènent dans les filets 170 dossiers passionnants, uniquement sur la Communauté Wallonie Bruxelles ! Quand on dit 'nos concitoyens sont amortis' et bien pas ceux là, en tout cas ! C'est clair, les gens sont engagés, ils ont des idées, cherchent à les mettre en œuvre, ils s'y collent et ils s'y perdent. Je pense qu'on a une société civile organisée, c'est compliqué de parler de société civile en tant que telle. Cette société civile dite organisée est très active et, surtout en terme de densité, assurément plus active que chez nos voisins* ». Rappelons qu'il s'agit là de la vision développée par deux fondations particulières et qu'elle n'est sans doute pas partagée par des fondations dont les

ambitions sont moins importantes et davantage orienté vers la résolution de problème particulier dans des secteurs d'activités plus limités. Dans ce cas, la Fondation se définit comme membre de la société civile dans une position de rapport horizontal, entre égaux, avec les autres organisations de la société civile.

Child Focus est certainement la Fondation la plus régulièrement au coeur de l'actualité. Mais beaucoup de gens ignore qu'elle fut établie à l'origine comme un Etablissement d'Utilité Publique et donc aujourd'hui érigée en F.U.P.. Le centre européen dédié aux enfants disparus et sexuellement exploités, plus couramment appelé Child Focus, est une Fondation d'Utilité Publique mis en place par le gouvernement belge en 1998, suite à "L'affaire Dutroux". Les missions du centre, au niveau national comme international, sont d'une part de soutenir activement les investigations relatives à la disparition, l'enlèvement ou l'exploitation sexuelle des enfants et, d'autre part, de prévenir et combattre ces phénomènes. Child Focus peut apparaître comme une réponse de l'establishment à la grande vague de protestation populaire ("La Marche Blanche" de l'automne 1997) qui a fortement critiqué les institutions (dont le système judiciaire belge) à la suite de l'affaire Dutroux. L'identité de Child Focus semble d'ailleurs bâtie sur cette tension entre le *privé* et le *public*. *« Nous ne sommes pas institués en tant qu'institution publique car c'était clair que ce qu'il fallait, et c'est toujours ce qu'il faut, à Child Focus, c'est une grande indépendance. L'opinion publique, et sans aucun doute les 300.000 personnes de la Marche Blanche, n'auraient jamais accepté et n'auraient jamais cru un instant au sérieux de cette nouvelle institution si elle avait été à 100% dans les mains du public. Cela va si loin, et vous le voyez dans la composition du CA, que, alors que le Premier Ministre avait décidé de créer le Centre, et que à raison de 60% il allait le financer sur son budget de Premier Ministre ; et bien il n'a pas de représentant au sein de notre CA, il envoie juste un observateur, ce n'est pas un hasard, c'est vraiment pour garantir, vis-à-vis de l'opinion publique, l'indépendance de cette institution. »*

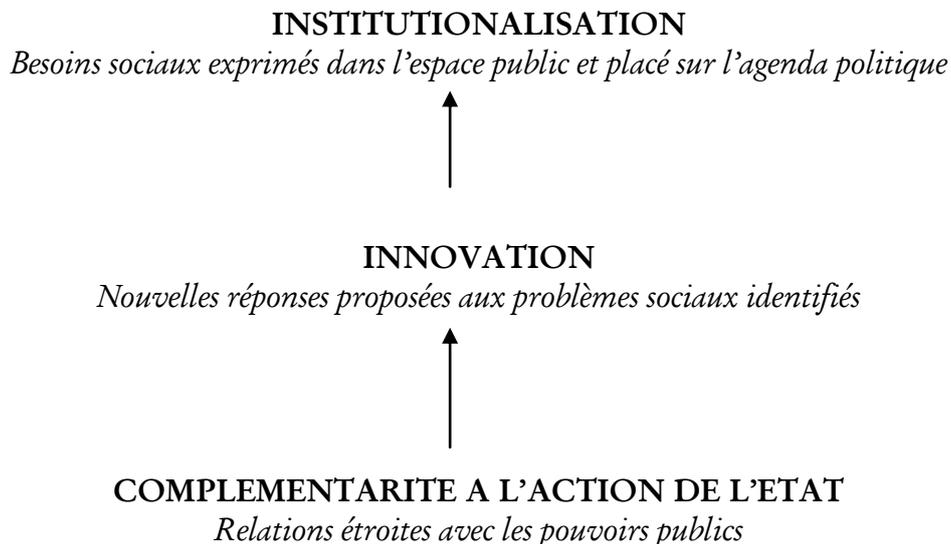
Cette tension est particulièrement visible dans la structuration de la Fondation. *« Voici deux bizarreries qui sont toujours dans les statuts mais qui n'ont plus tout à fait raison d'être. La première, il y a deux représentants d'autres associations, cela a été fait pour calmer ces associations, ces petites asbl qui, de par le fait même de la création de Child Focus, n'avaient plus aucune chance d'obtenir des subsides ou de continuer leur travail et qui, en plus, se méfiaient, de cette nouvelle institution. Mais les statuts sont trop vagues, il n'est pas spécifié de quelle(s) association(s) doivent provenir ces représentants. Or ces associations n'existent plus ou ne travaillent plus ! Et le mode d'élection de ces membres de notre CA dans le chef de ces soi disantes associations n'est pas précisé non plus ! Donc cela nous pose maintenant un petit problème juridique. D'ici deux trois ans, il faudra penser à le résoudre. Deuxième anomalie, il s'est créé un Conseil de Vigilance, vous voyez dans quel contexte on était ! Ce conseil, au point de vue juridique, n'existe pas non plus. C'est une association de fait, une association de parents qui n'est pas une asbl, qui n'a pas de statuts. Ces parents qui forment le Conseil de Vigilance ont deux représentants, en principe c'est leur AG qui les élit. Tout cela était compréhensible il y a 4-5 ans, car cela vivait, les parents se sont bagarrés pour avoir leurs représentants, un francophone et un néerlandophone, dans notre CA. Aujourd'hui cette pression est retombée ! Ces parents, à qui nous signalons l'existence de ce Conseil de Vigilance, sont d'accord d'adhérer, il y a 200 inscrits, mais lorsqu'une réunion est organisée, il n'y en a que 5 ou 6 qui viennent ! »*

Dans les situations de complémentarité à l'action des pouvoirs publics, les notions d'utilité publique (soit la raison d'être des Fondations...d'utilité publique) et d'intérêt

général (les fondations sont pourtant gérées par des individus privés non mandatés) sont souvent confondues. Rappelons nous ce que Dominique Allard de la Fondation Roi Baudouin soulignait : « *Nous poursuivons des objectifs universels pour autant qu'ils soient ni politiques, ni religieux. Nous cherchons l'intérêt général. On se mêle de tout mais pas tout le temps. On a des priorités qui évoluent avec le temps. Par exemple, au début des années 80 on a été porté vers l'environnement et le patrimoine architectural. En matière d'environnement surtout, les pouvoirs publics ont repris l'initiative donc on a laissé ça de côté. Mais au début des années 80, c'était la réforme de l'Etat, on ne savait pas ce qui allait être du ressort du fédéral ou du régional, notamment en matière d'environnement. Voilà pourquoi on est intervenu dans ce secteur. Idem avec le patrimoine architectural mais là on est resté plus actif.* » Selon cette affirmation, nous pouvons considérer que les rôles de complémentarité à l'action de l'Etat et d'innovation peuvent s'intégrer l'un à l'autre, spécialement dans le cas de fondation qui se présente comme généralisation (Fondation Roi Baudouin ; Fondation pour les Générations Futures, etc.).

Innovation

Dans le contexte belge où les fondations ont développé des relations étroites avec les pouvoirs publics (quelle que soit l'origine étatique ou non de ces fondations d'ailleurs), l'innovation consiste souvent dans le fait de révéler publiquement des besoins sociaux, d'introduire de nouvelles solutions (ou de nouvelles méthodologies) pour résoudre un problème social avant d'éventuellement passer la main aux autorités dans l'espace public. L'institutionnalisation de la gestion de ces nouveaux besoins semblent découler de cette complémentarité entre les deux rôles fondamentaux des fondations belges : l'innovation et la complémentarité à l'action des pouvoirs publics.



Pourtant, certains responsables n'envisagent pas la complémentarité et l'innovation comme deux rôles...complémentaires. Selon certains, ce rôle d'innovateur entrerait en contradiction avec celui de la complémentarité : « *En Belgique, la question des fondations est posée différemment qu'aux Etats-Unis. Là-bas, les fondations comblent des manques de l'Etat,*

ici, on ne comble pas des manques mais je pense que nous devrions ouvrir des portes, montrer des pistes. Là-bas, ils comblent des trous et nous nous ouvrons des portes, c'est quand même plus ambitieux et plus intéressant. » (Fondation pour les Générations Futures)

Les fondations belges les plus connues affirment même être à l'origine de certaines méthodes de travail utilisées aujourd'hui par l'Etat : *« Un des rôles des fondations est de trouver une niche qui n'est pas couverte par l'Etat, de développer cette niche et, à un certain moment, de dire aux pouvoirs publics, vous pouvez reprendre cette approche. On travaille parce que l'on est convaincu que c'est une niche importante puis, on essaye de l'inscrire dans le schéma d'état. » (Institut de Médecine Tropicale)* Les fondations semblent être très fières de ce rôle de pionnier qu'elles endossent : *« Des ministres nous ont dit que notre appel à projets était un appel très important pour eux, que c'était une manière d'ouvrir des perspectives, de repérer des choses que, eux, à un moment donné, vont peut-être pouvoir intégrer dans leurs méthodes, leurs actions,... C'est très important car cela veut dire qu'ils nous reconnaissent un rôle d'anticipation, d'avant-garde. » (CERA Foundation)*

La Fondation Roi Baudouin revendique, elle aussi, ce côté innovateur : *“La Fondation Roi Baudouin fait en matière de justice sociale œuvre de pionnier et propose une stratégie innovante. Elle veut mettre en place, dans toute la Belgique, un vaste réseau de personnes prêtes à informer la Fondation de faits révélateurs d'injustices sociales nouvelles ou méconnues. Ce projet donnera la parole à des témoins privilégiés, professionnels ou non, qui sont en contact régulier avec des groupes vulnérables dans la société [...] A partir de ces récits et de ces réflexions, un comité de décodage multidisciplinaire (représentants des lieux d'écoute, experts, journalistes, gens de terrain) analysera l'information reçue pour en choisir les récits susceptibles de mener à des pistes d'action intéressantes pour la Fondation. Ces actions seront toujours menées dans le but de favoriser l'autonomie des personnes en situation de précarité et de favoriser l'interaction entre les différents acteurs de la société.” (Fondation Roi Baudouin, 2002)*

Le directeur de la Fondation pour les Générations Futures veut s'approprier et mettre en pratique le slogan de l'ancien directeur de la Fondation Roi Baudouin : la Fondation doit utiliser son droit à l'impertinence. Il déclare : *« Moi, je pense qu'il y a moyen de trouver et d'avoir une ambition d'impertinence pour secouer, pour titiller, pour faire bouger les gens, surtout nos décideurs. Et d'ailleurs, un des hommages majeurs que l'on a reçu récemment, c'est que des ministres nous ont dit que notre appel à projets était un appel très important pour eux, que c'était une manière pour une fondation privée, d'utilité publique mais privée néanmoins, d'ouvrir des perspectives, de repérer des choses que, eux, à un moment donné, vont observer et vont peut-être pouvoir intégrer dans leurs méthodes, leurs actions,... C'est très important car ça veut dire qu'ils nous reconnaissent un rôle d'anticipation, d'avant-garde et je pense que ça, c'est quelque chose de tout à fait central dans le rôle que l'on a assigné à notre fondation. C'est cette idée que l'on joue un rôle de pionnier et d'avant-garde mais marqué comme tel. »*

Fondations, fédéralisation et vision internationale

Nous avons vu que depuis les années 70, l'Etat belge a entamé un processus de mutation qui l'a conduit à travers des réformes successives (dates) d'un Etat unitaire à un Etat fédéral (lire plus haut). Quelles sont les conséquences principales pour les fondations ?

Nous avons vu plus haut qu'en parallèle à ce processus de fédéralisation de l'Etat, de plus en plus d'Etablissement d'Utilité publique étaient nés en dehors de la capitale.

Néanmoins, il faut rappeler que le ministère de tutelle du secteur des fondations en Belgique, le Ministère de la Justice n'a pas été fédéralisé. Cette situation rend sans doute possible une plus grande uniformité du secteur du Nord au Sud du pays. Néanmoins, des divergences peuvent apparaître en marge du champ, notamment selon les régimes fiscaux particuliers aux régions et le dynamisme des pouvoirs publics fédéralisés dans leur politique de soutien et de partenariat avec certaines fondations mixed ou operating. L'éducation et la santé, pour ne citer que deux secteurs dans lesquels ces fondations interviennent, sont aujourd'hui des matières communautaires. On pourrait donc voir apparaître des divergences. Il faudrait sans doute conduire une étude plus approfondie et plus comparatiste. La taille de notre échantillon ne nous permet pas d'extrapoler outre mesure nos observations à l'ensemble du champ.

Nous avons constaté que globalement les Fondations se sont bien adaptées à un univers politique changeant et à la multiplication des interlocuteurs potentiels. Le responsable de la Fondation pour l'Assistance Morale aux Détenus présente sa fondation comme une fondation « fédérale ». *« Nous avons envie de préciser, dit-il, mais je pense que vous l'aurez compris, que l'asbl, enfin la fondation, est une association fédérale, c'est-à-dire aussi bien néerlandophone que francophone. Notre pendant, au point de vue administratif, c'est le Ministère de la Justice. C'est parce que le Ministère de la Justice est toujours fédéral que notre association est fédérale, que notre association est représentée dans toutes les prisons belges. »* Mais si le ministère partenaire est fédéral, les sources de revenus peuvent se trouver ailleurs, au sein d'instances régionales ou communautaires. Cela peut porter à conséquence sur les activités de la Fondation. *« Le budget que l'on reçoit de la COCOM c'est uniquement pour les 19 communes bruxelloises. Pour le reste de la Belgique, on n'a rien ! Nous avons seulement les subsides du CAL, de l'UVV et des projets européens. C'est un gros problème ! Jusqu'à présent, on n'a jamais demandé d'aide aux régions wallonne et flamande car on a le handicap de notre structure. Il faudrait alors créer des sous-asbl régionales, unilingues ! La structure belge est un handicap dans notre cas. »*

Le fait que la structure soit belge n'est pas toujours vécu comme un handicap et peut servir de marche pied vers un développement des relations internationales de la Fondation, même si dans un premier temps déjà, être présent de part et d'autre de la frontière linguistique nécessite davantage de ressources. Le responsable de la Fondation pour les Générations Futures rappelait : *« J'ai tout de suite voulu des statuts bilingues car je ne voulais pas qu'on soit coincé un jour ! Donc officiellement, nous sommes une institution fédérale et d'ambition fédérale. Je savais qu'il fallait démarrer quelque part, donc on a commencé en Communauté Wallonie Bruxelles. Mais, en 2002, lors du deuxième appel à thèse, tout était en français/néerlandais, toutes les universités belges sont maintenant concernées et, dans ces conditions-là, on entame la première opération bilingue. Donc, on commence à nouer des projets avec cet objectif à terme d'être reconnu fédéral. Fin 2002- début 2003, on a organisé une première opération totalement fédérale avec de l'argent fédéral, sur les deux communautés. C'était l'opération 'panel de citoyens' qui fut organisée dans une commune flamande et une commune wallonne sous la direction de la fondation. Notre papier à lettres porte les entête dans les deux langues. On a engagé une collègue néerlandophone mais aussi une collègue allemande, puis, on a une autre collègue bilingue espagnole et une autre bilingue anglaise. Avec ça, on a couvert beaucoup de choses. Cinq ans après, on peut accueillir, par téléphone, à peu près dans toutes les grandes langues, je trouve que c'est pas mal ! Mais, vu nos limites financières, je ne vais pas engager des négociations avec des fondations allemandes même si maintenant j'ai une collègue germanophone. Ca se fera prochainement je pense, par ailleurs, on discute, après être*

passé au niveau belge, pour passer au niveau européen, notamment pour le prix de thèse qui pourrait même devenir international. Donc, voilà, une chose à la fois...et on n'a jamais que pas beaucoup d'argent. »

L'enchevêtrement des niveaux locaux, régionaux, nationaux et internationaux (européens) n'est pas un problème pour les fondations les plus importantes. Un représentant de l'IMT soulignait : *« Nous avons une visée internationale ça va de soi. Nous avons des bailleurs de fonds publics mais l'Institut de Médecine Tropicale a tout de même un statut indépendant. Nous sommes subventionnés par le Ministère de l'Education au niveau régional, et c'est un appui substantiel qui est de l'ordre de 30% de notre budget. Mais nous avons aussi, dans le cadre d'un accord bilatéral avec la coopération belge, de très gros montants, c'est ce qu'on appelle nos 'ressources externes' qui nous donnent un certain montant qui ne fait qu'augmenter mais la coopération belge nous laisse le choix des partenaires avec qui nous voulons collaborer. Ce qui est une évolution absolument extraordinaire par rapport au passé, avant c'était plutôt une méfiance de la coopération vis-à-vis des instituts de recherche scientifique, parfois à tort, parfois à raison. Tandis que, maintenant, ils nous font confiance et nous disent : 'Vous dépensez parfaitement bien l'argent, vous avez un planning, vous avez une vue claire sur ce que vous voulez, sur vos objectifs donc nous vous confions l'argent. (...). On participe quasiment à toutes les activités scientifiques qui ont lieu dans le pays mais également avec des ONG comme Caritas ou Médecins sans frontières. Chacun a, ici dans la maison, des contacts avec des ONG et nous mettons aussi nos services à la disposition des ONG. On travaille beaucoup avec les universités, surtout avec celle d'Anvers car on a l'avantage de la proximité mais certains collègues donnent également des cours à Liège, à Namur, à Gand donc chacun a un peu ses contacts personnels. On a des contacts avec tous partenaires potentiels mais aussi du privé. On travaille toujours en réseau, mais nos réseaux sont surtout au niveau international et ça c'est très important. On a un partenariat avec l'Union Européenne, par exemple et 15% de nos financements viennent de là, ce sont des crédits très difficiles à obtenir. C'est notre façon habituelle de travailler, toujours en réseau. »*

Une employée de la Fondation Roi Baudouin présente également cette vision internationale : *« On est une fondation européenne en Belgique (long silence). Ce n'était pas comme ça au départ, ça a évolué dans le contexte européen. C'était plutôt national avant, mais il y a eu une évolution qui est due aussi à la vision de notre administrateur délégué actuel qui a occupé le poste de président de l'European Foundation Centre. Donc c'est clair qu'il y a eu une évolution qui fait qu'aujourd'hui on se définit plutôt comme une fondation européenne en Belgique. »*. Dominique Allard quant à lui souligne : *« Et puis, il faut évoluer par rapport à la réforme de l'Etat. Dans le temps, il y a eu des changements dus à cette réforme. Car on n'agit pas tout seul dans la société donc si l'Etat est réformé, si des régions sont créées, on a du s'organiser autrement aussi. On suit toujours cette évolution également. On œuvre dans ce contexte et on le suit. Si dans vingt-cinq ans l'Europe est différente d'aujourd'hui, c'est clair que l'on devra aussi s'adapter. C'est pour cela aussi qu'on est devenu une fondation européenne »*.

La plupart des fondations ont une ambition internationale, qui se confond souvent avec l'espace européen. Même des petites fondations artistiques développent cette ambition. Ainsi la Fondation Folon déclare : *« On a une visée internationale. Mais ça a évolué ! Avant, il n'y avait que des visiteurs belges. On voit que, maintenant, on a des demandes par Internet, on a des contacts avec les Etats-Unis, l'Amérique Latine, des gens qui sont intéressés par Folon, qui veulent des renseignements. Au niveau de la promotion, d'ailleurs, c'est un peu en stand-by et je regrette de ne pas avoir un peu plus de temps car le but était justement, maintenant, de relancer l'information au niveau du public étranger. Mais ce qu'il y a aussi, c'est qu'il faut*

adapter le musée car tout a été fait en français et bon là, si on veut viser le public international, il faut prévoir des traductions mais c'est notre volonté ». Mais bien souvent cette ambition est limitée par les capacités financières de la Fondation. C'est ce qu'exprime le directeur de Child Focus. « C'est clair que notre ambition européenne est limitée par le côté financier ! Cela ne nous a quand même pas empêché de créer une Fédération européenne. Mais cette pauvre fédération nous aide dans nos relations publiques, dans nos contacts internationaux. On a créé un petit comité financier spécifique pour trouver des moyens de fonctionnement à la fédération mais nous n'en sommes qu'au début. En soi, je crois que c'est une bonne chose d'avoir pu réunir 18 organisations de 15 pays différents et nous sommes présent sur la scène internationale, mais sans moyen financier pour être honnête ! »

Les autres rôles

Prétendre qu'en Belgique les FUP rempliraient une fonction qui était exécutée préalablement par les pouvoirs publics, situation qui correspondrait à une situation de **substitution**, de décharge (Hibou, 1998) ou de « privatisation » de l'action publique n'est pas chose aisée. Les fondations belges ne semblent pas débordantes d'ambition au point de vouloir **se substituer à l'Etat**, ce qui semble logique en regard du mode de gouvernance de l'Etat belge privilégiant la subsidiarité. Dans un pays à l'Etat subsidiaire, les initiatives proviennent régulièrement de la société civile et l'Etat doit avant tout arbitrer entre les différents intérêts en présence. C'est ce que montre explicitement le cas des activités de la Fondation pour l'Assistance Morale aux Détenus, fondations très proches du pilier laïc. *« La fondation a été créée en 1964. C'était une initiative de plusieurs associations laïques de l'époque qui se sont mises d'accord sur la création d'une fondation afin de pouvoir répondre à une demande de détenus qui ne voulaient pas être accompagnés par les aumôniers catholiques et protestants. La demande vient vraiment du milieu carcéral. L'Etat belge, qui est à prédominance catholique ne fournissait aucun service de ce type. Aujourd'hui, nous dépendons des pouvoirs publics uniquement parce que nos conseillers laïcs qui se rendent dans les prisons doivent être agréés par le Ministère de la Justice. L'Etat fourni une petite rémunération. Pour chaque visite en prison, ils ont un forfait de 21 Euros bruts si la visite dure minimum deux heures. Ils ne peuvent recevoir ce forfait que pour une visite par semaine, s'ils en font plus, ils ne seront payés qu'une fois ».* (Fondation pour l'assistance morale aux détenus). Mais, comme souligné plus haut, cette affirmation révèle une relative complémentarité à l'action de l'Etat et non l'ambition de remplacer l'Etat.

Seuls quelques cas de Fondations où les activités de **distribution de fonds** sont plus développées (Fondation Roi Baudouin ou Fondation pour les Générations Futures) s'identifie à la fonction de distribution de ressources économiques. On imagine mal les autres FUP s'investir dans ce type d'activité vu qu'elles ont souvent elles-mêmes du mal à joindre les deux bouts : *« A part quelques organismes bien ancrés, le secteur des fondations se caractérise par un manque de moyens généralisé ! On est toujours à courir derrière un billet de 5 € ! »* (Fondation pour l'Assistance Morale aux Détenus). Certaines fondations, tout en étant modestes, ont quand même comme objectif futur de redistribuer leurs bénéfiques. C'est le cas de la Fondation Folon du nom de l'artiste peintre bien connu. Une responsable de cette FUP soulignait : *« D'autre part, au niveau social aussi, je crois qu'on joue un rôle puisque c'est quand même extraordinaire qu'un artiste crée ça, donne son énergie, son argent, puisque Folon a investi beaucoup, il avancé beaucoup d'argent pour ensuite avoir des bénéfiques qui iront au*

milieu associatif. On ne sait pas encore quelle association mais la vocation est quand même celle-là. Moi, je trouve notre vocation également intéressante et importante au niveau social » (Fondation Folon). L'idée avancée par la Fondation Folon est de ristourner une partie des bénéfices engrangée par le Musée dédié à l'œuvre du peintre à des associations (notamment personnes à mobilité réduite).

Ces activités de distribution des biens et capitaux semblent relativement étrangères au principe « Robin des Bois » de justice social. Certaines fondations redistribuent plutôt leurs capitaux selon des logiques sinon élitistes du moins méritocratiques. C'est la logique de distribution des fondations artistiques ou scientifiques qui distribuent des prix ou encore des bourses d'études. Jeannine Burny, directrice de la Fondation Maurice Carême révèle : *« C'est vrai que le monde est plein d'injustices. Mais moi, je ne veux pas que l'on nivelle tout car on ne peut niveler que par le bas. Je suis née élitiste et je le serai toujours. Vous avez des gens qui font ce que d'autres ne feront jamais et il faut leur permettre, c'est l'avenir de la civilisation. Il n'y a pas de justice dans les hommes, quand vous entendez les œuvres que Mozart faisait déjà à 20 ans. Il y a des gens comme Mozart ou Einstein, c'est injuste dans un sens mais moi, je suis pour. Mais bon, il y a des gens qui ont moins de pouvoir et qui font une vie très heureuse et il y en a d'autres qui sont doués et qui ne sont pas heureux. »*

« Promouvoir le changement structurel et une société plus juste, soutenir la reconnaissance de nouveaux besoins et renforcer la place des exclus » tel est la définition du rôle « **changement social et politique** ». Comme souligné à la faveur du schéma décrit plus haut, certaines fondations, comme la Fondation Roi Baudouin ou la Fondation pour les Générations Futures peuvent entrer, par le truchement de certaines de leurs activités pleinement dans cette catégorie. Pourtant, ce rôle semble le plus souvent dénié par les fondations étudiées. A l'origine, les fondations belges ne sont pas apparues pour promouvoir directement un changement politique ou social. A la fois par leurs activités et les quelques actions de mécénat, il s'agissait surtout de soutenir des activités d'éducation, d'amélioration des conditions d'existence, de soin de santé ou encore de recherche scientifique. Aujourd'hui encore, les discours et les écrits des responsables de Fondations essaient d'escamoter ce rôle. On se trouve en face d'un apparent paradoxe : d'un côté, comme nous l'avons vu, les Fondations présentent pour la plupart leur rôle comme étant à la jonction de l'innovation et de la complémentarité à l'action publique. Ce faisant, elles sont au cœur d'un processus de changement politique et social qu'elles semblent dénier. En fait, explicitement, les Fondations se déclarent le plus souvent apolitiques. Même celles sur lesquels peuvent peser de plus fortes suspicions de partis pris se définissent comme pluraliste. Il faut y voir une volonté de s'émanciper des piliers et de la politique politicienne, d'être au dessus de la société civile et des partis politiques tout en restant en étroites relations avec les uns et les autres. Certaines Fondations nous parlent pourtant des valeurs qu'elles défendent (Fondation pour les Génération Future, Fondation Roi Baudouin). Et, sans vouloir pourtant rentrer dans le jeu politique, la plupart (à l'exception notoire des fondations du champ artistique) insistent sur la nécessité d'inscrire à l'agenda politique des priorités nouvelles formulées par la société civile dont elles seraient en quelque sorte le relais.

Bien qu'aucune fondation ne se définit aujourd'hui comme une fondation cherchant à promouvoir le changement politique et social dans ce pays, l'idée de « positionner des problématiques sociales, culturelles, économiques ou scientifiques sur l'agenda politique » apparaît quand même dans les propos : *« On ne veut pas le changement pour le changement mais on veut provoquer un changement durable. On travaille toujours dans une perspective de*

développement sur le long terme, as pour remédier sur le court terme. Et le rôle d'impertinence que l'on joue, c'est aussi pour provoquer du changement, mais du changement souhaité, bien réfléchi, porté par la société civile. On ne veut pas faire la révolution mais on veut porter certains thèmes sur l'agenda politique, c'est clair ! » (Fondation Roi Baudouin) Par ailleurs, la Fondation pour les Générations Futures revendique son « droit à l'impertinence » et se définit comme « une organisation qui cherche à *titiller* des décideurs politiques ».

A propos du rôle « **préservation de la culture et des traditions** », on peut classer nombre d'initiatives dans cette rubrique. De nombreuses institutions ont pour objet la gestion d'un patrimoine. Ce patrimoine peut être :

- immobilier ou architectural : La Fondation du Château de Trazegnies est un exemple de ce type d'activité. Cette fondation a pour mission de restaurer et de préserver le Château de Trazegnies et le domaine qui l'entoure (en ce compris statues, forêt, vigne...).
- artistique : La Fondation Folon créée en 1999 à l'initiative de l'artiste a pour double ambition la préservation de l'œuvre de l'artiste peintre et sa diffusion au public.
- Historico ethnographique. La Fondation du Musée de la Vie Wallonne à Liège a pour mission de rassembler des objets et des documents se rapportant à la vie quotidienne et aux métiers traditionnels de Wallonie.
- Didactique : la Fondation Brunfaut administre la Bibliothèque Socio-Pédagogique Decroly qui regorge une vaste collection d'ouvrages et de périodiques consacrés aux sciences de l'éducation ainsi que les archives et les œuvres de Decroly.
- Spirituel : certaines fondations se vouent à la diffusion d'une forme de pensée, d'une philosophie. C'est le cas de la Fondation de l'Arbre de Vie qui se donne pour but de « faire prendre conscience des perles que nous avons en nous pour aider les enfants, les jeunes gens, futurs parents, parents et grand parents à être plus authentiques, à dialoguer et à aimer la vie » (Folder de présentation Fondation Arbre de Vie)³⁰.

Il n'est pas exclu que certaines fondations gèrent plusieurs types de patrimoines en même temps. De même, certaines FUP ont pour mission explicite de conserver à la fois un bien immobilier et un patrimoine. Ainsi, le Culte Antoiniste est reconnu comme un Etablissement d'Utilité Public depuis 1922. C'est d'ailleurs l'une des plus anciennes fondations belges. Sa mission est de répandre l'enseignement moral du Père Antoine (patrimoine spirituel) tout en entretenant les vingt sept temples du Culte en Belgique (gestion de l'immobilier). C'est le cas également de la Fondation Masui dont le travail consiste à sauvegarder le patrimoine immobilier et l'œuvre du peintre Paul Auguste Masui.

Assez exemplaire de ce type de rôle sont les fondations d'artistes créés pour préserver un patrimoine artistique unique. Soulignons ces deux exemples d'artistes internationalement reconnus : le poète Maurice Carême et le peintre Jean-Michel Folon.

La fondation Maurice Carême a été fondée en 1975 à la demande du poète. Son ancienne compagne aujourd'hui directrice de la Fondation rappelle : « *Il voulait absolument sauver son patrimoine et sa bibliothèque car il avait vu tellement de fois tout l'avoir d'un artiste dispersé au lendemain de la mort, alors que le cadavre n'était pas encore refroidi. Il n'avait pas d'enfant ce qui a facilité les choses mais son entourage immédiat laissait supposer qu'il y aurait dispersion donc il a créé cette fondation. Il voulait absolument assurer une pérennité à son patrimoine. On a choisi d'en faire une fondation parce qu'une asbl, cela peut se supprimer mais*

³⁰ Cf. Heuschen L. (2003).

pas une fondation ! Maurice savait que s'il faisait une fondation on ne pourrait jamais toucher à son patrimoine ». La dernière résidence où vécu le poète dans la banlieue bruxelloise fut ainsi transformée en musée. La Fondation remet également des prix de poésie et de travail littéraire.

C'est la même logique qui a poussé Jean-Michel Folon à créer dès à présent une fondation qui porte son nom. La directrice de la Fondation Folon assure : *« Le but premier de la fondation, c'est d'assurer cette protection juridique et cette pérennité à toute une partie de son œuvre. Il voulait protéger cette œuvre, qu'elle ne soit pas disséminée dans le monde entier comme ça se passe souvent après la mort d'un artiste ».* La création d'une Fondation pour un artiste apparaît donc en priorité comme un outil visant à protéger son oeuvre de menaces diverses, à garantir la pérennité de son oeuvre et des droits des ayants droits.

Par rapport à la Fondation Maurice Carême, la Fondation Folon dispose de relais politiques importants, notamment à la Région Wallonne qui fait partie des principaux mécènes de la Fondation. *« Avec les pouvoirs publics, souligne la directrice de la Fondation, on a de très bons rapports, Mr Folon s'entend bien avec tout le monde. La Fondation est essentiellement soutenue par la Région Wallonne³¹, il a de très bons rapports avec Monsieur Jean-Claude Van Cauwenberghe. Ils s'entendent très bien et d'ailleurs, le bâtiment appartient à la Région Wallonne. Donc déjà, à ce niveau-là, on est tout à fait soutenu. D'ailleurs, la demande a été faite à Jean-Michel Folon. Lui, il voulait faire une fondation mais il avait en tête soit la Belgique, l'Italie ou la France. Un jour, quelqu'un l'a amené ici et lui a dit : 'Ce serait bien de faire ta fondation ici ! Je sais que ce lieu ne t'appartient pas mais, écoute, on peut en reparler ! Ce lieu est vide, c'est dommage !'³² De plus, à la Région Wallonne, ils voulaient faire de ce lieu un lieu qui bouge. A l'époque, le président était Robert Collignon et il a proposé à Jean-Michel Folon de faire sa fondation ici. Donc, c'est principalement la Région Wallonne de par la mise à disposition du bâtiment et de par certaines sommes qui sont octroyées pour entretenir et aménager le bâtiment. On a aussi une aide de la Loterie Nationale qui vient d'être débloquée pour l'année dernière et cette année-ci. C'est donc une aide étatique par la Loterie Nationale et plutôt régionale pour tout le reste ».*

La Fondation Maurice Carême dispose de moins de relais. La directrice de la Fondation nous informe : *« Je reçois un subside de la Communauté Française, qui est très très chic ! Je reçois un subside nettement moins conséquent de la COCOFF et puis je reçois un petit subside de la Commune d'Anderlecht. Oh oui, oui, je m'entends très bien avec toutes ces instances ! Des rapports extraordinaires ! Et puis la Province chapeaute notre Prix, elle a repris en charge le Prix de Poésie qui vaut 1250 euros. L'autre prix, nous l'assumons. Je ne peux que louer les pouvoirs publics car ils sont très sympa. »* D'ailleurs, Jeannine Burny expose un rapport aux pouvoirs publics plus distant (à l'opposé des fondations plus exemplaires du rôle complémentaire vis-à-vis de l'Etat). *« Je pense que ce que l'on fait comme travail, c'est difficile, pour les pouvoirs publics de le faire car on vit dans des conditions difficiles, on est loin du temps des Glorieuses. Je pense que l'art et la culture, c'est toujours un petit créneau hélas. C'est simple : pour rien au monde, je ne voudrais devoir gérer un état. Il y a une telle misère aussi ! Je pense qu'il y a beaucoup de bénévolat dans le monde de l'art. Mais bon, cela permet notre indépendance d'un certain côté. Tous les pays où il y a eu un état fort, comme dans le communisme, ce ne sont jamais les vrais artistes qui ont été soutenus. Le monde associatif reste nécessaire, absolument ! L'Etat n'est peut-être pas là non plus pour faire cela, il est là pour aider, pour seconder mais je pense, qu'avec tout ce qu'ils travaillent, le monde associatif reste nécessaire.*

³¹ Des représentants de la Communauté française et de la Région wallonne siègeraient au CA.

³² Ce lieu est la ferme du domaine de la Hulpe.

L'Etat ne peut pas faire cela, c'est impossible ! D'abord, parce qu'il est impossible d'avoir autant d'employés qu'il y a d'artistes, nous, on connaît notre matière mais c'est impossible de trouver des employés qui s'y connaîtraient autant sur Plisnier, Carême ou de Ghelderode ! Il faut des spécialistes et c'est sûr que, de ce point de vue-là, le bénévolat reste indispensable. D'ailleurs, maintenant, ils veulent donner un statut à ce bénévolat. On ne sera pas plus payé mais on aura un statut, une reconnaissance. On l'a si on veut, je suis reconnue car je me décarcasse, je bouge, je sers d'intermédiaire entre nos pouvoirs publics et des gens. (...) Pour une grande partie du monde et pour ce quart-monde en Belgique, ce qui compte, c'est d'avoir à manger. La culture vient quand même après, hélas ! (...)

En dehors du monde des « fondations culturelles », seules deux fondations, toutes deux très innovatrices dans leurs domaines respectifs et se définissant également comme des « fondations généralistes », évoquent la nécessité, pour une organisation, d'avoir des traditions et des valeurs, pour peu qu'elle en fasse une force pour l'avenir.

L'article 3, paragraphe 2 des statuts de la Fondation Roi Baudouin stipule que pour soutenir son objectif principal c'est-à-dire le soutien à « toutes initiatives visant l'amélioration des conditions de vie de la population » (art3, §1), la Fondation agira : « (...) en gérant des biens mobiliers ou immobiliers d'intérêt général qui ont ou qui sont susceptibles d'acquérir une valeur culturelle, naturelle architecturale ou historique et ce dans le but d'assurer leur préservation ou leur conservation » (Fondation Roi Baudouin, 2000 :1). Le directeur de la Fondation pour les Générations Futures souligne quant à lui : « *Je pense que l'on peut respecter les traditions en ayant un objet social très clair. Par exemple, on est en discussion avec un gros donateur pour éventuellement créer un fonds spécifique sur un prix architectural qui pourrait permettre de protéger et de développer les traditions dans le domaine architectural. Donc, non pas de faire du faux vieux mais de faire évoluer les traditions architecturales, notamment les traditions vernaculaires en milieu rural, car tout ce savoir est en train de disparaître. Ça relève des traditions mais l'enjeu, c'est de protéger la biodiversité. La tradition en soi est loin d'être mauvaise, tout dépend de ce qu'on en fait : Est ce que l'on en fait une force, un racine pour l'avenir ? Moi, je suis historien donc, je pense que rien ne se crée ou ne se développe sans racine, on ne peut pas imaginer le déploiement d'un projet de société si on n'a pas des racines au moins équivalentes au développement envisagé. On dit toujours que le développement racinaire est quasi équivalent au développement de la ramure, c'est une image mais moi, j'y crois fortement* ».

Les fondations s'accordent pour dire que, malgré leurs orientations de départ, elles sont, maintenant, au-dessus de toute orientation idéologique. Curieusement, alors que l'architecture du tissu associatif belge répond à un modèle en piliers, les responsables des différentes fondations rencontrées ont cherché à brouiller les pistes confondant parfois apolitisme et pluralisme. Par exemple, en cherchant à illustrer la vérité de leur autonomie vis-à-vis du monde politique, les représentants des Fondations rencontrés insistent sur la variété des identités politiques des membres de leur Conseil d'Administration ou des responsables politiques locaux qui les aident, concrètement, dans l'application de leur projet sur le terrain. Cela est à replacer une nouvelle fois dans la perspective du paradoxe soulevé plus haut, paradoxe lié en partie à la nature d' « utilité publique » de ces fondations. Elles essayent, comme nous l'avons vu, de se placer au dessus des partis, en dehors des querelles partisans. Parallèlement, certaines essayent également de se positionner comme intermédiaire entre les pouvoirs publics et la société civile. Mais est-il réellement possible de demeurer dans une position neutre détaché des conflits (comme le dit Dominique Allard de

la Fondation Roi Baudouin, « nous ne travaillons pas par compromis mais par consensus ») tout en recherchant l'innovation et l'insertion dans l'espace public de nouvelles problématiques formulées par la société civile ? Il est permis d'en douter.

Les visions partagées des Fondations d'Utilité Publique

Penchons nous à présent sur les visions développées par les Fondations d'Utilité Publique. Dans l'optique où l'on envisage les FUP belges, du moins certaines d'entre elles, comme des actrices significatives de l'espace public, il n'est pas inintéressant de s'interroger sur la vision de la société idéale qu'elles partagent. Le rôle que pense exercer une fondation au sein de sa société doit pouvoir s'apprécier en parallèle avec un « modèle de société » ou plus précisément une vision normative des relations entre les fondations et l'Etat et plus largement de la place des fondations au sein de l'espace public. Ici aussi la littérature sur les fondations a défini 6 modèles de société.

- *Modèle social-démocrate* : dans ce modèle, les fondations devraient constituer un maillon essentiel du système d'Etat-Providence et développer des relations bien coordonnées avec l'Etat dans le but de compléter ou de suppléer ses activités dans certains domaines (éducation, santé, culture...)
- *Modèle corporatiste* : les fondations doivent pouvoir bénéficier de fonds publics pour intervenir dans des secteurs où elles ont fait preuve de leur compétence. Les fondations ne sont pas des simples exécutrices des politiques publiques mais sont à l'origine d'initiatives multiples dans différents domaines. Elles doivent pouvoir travailler en toute indépendance mais en étroite collaboration avec les pouvoirs publics notamment dans la prestation de service au public. L'Etat n'est pas un instigateur mais plutôt un arbitre recherchant l'équilibre entre différents intérêts.
- *Modèle étatique* : les fondations doivent intervenir dans des secteurs que l'Etat leur assigne et qui sont d'un intérêt primordial pour un gouvernement élu démocratiquement. Elles servent l'Etat. Elles doivent pouvoir être contrôlées scrupuleusement pour être certain qu'elles agissent dans l'intérêt du plus grand nombre.
- *Modèle libéral* : les fondations doivent représenter une alternative par rapport au courant dominant et doivent chercher à représenter les intérêts minoritaires.
- *Modèle périphérique* : les fondations n'ont pas un grand rôle à jouer dans l'espace public. Elles sont autorisées tant qu'elles n'empiètent pas sur des activités remplies par d'autres instances publiques.
- *Modèle « business »* : les fondations sont les instruments d'entreprises « citoyennes ». Elles aident les intérêts des entreprises pour atteindre les citoyens (et par conséquent les consommateurs) en soutenant l'intérêt public mais le but final consiste toujours à améliorer les intérêts financiers de l'entreprise.

Conformément à la nature mixte de nombreuses Fondations d'Utilité Publique belges et à leurs relations parfois étroites avec les pouvoirs publics on pourrait s'attendre à ce que le modèle de société choisi formulé par les Fondations étudiées corresponde principalement au modèle corporatiste voire au modèle social-démocrate. Le modèle

corporatiste fut défini initialement par le réseau de chercheurs européens ainsi : « dans le modèle corporatiste, les fondations sont impliquées dans des rapports de subsidiarité avec l'Etat. Les fondations exécutrices de programmes font partie du système social ou éducatif et la plupart combine les dimensions de distribution de fonds et d'exécution de programme ». (Centre for Civil Society, 2002 : 9). Ce constat initial nous semble d'autant plus correcte que ce modèle correspond plus ou moins à celui d'une société civile segmentée comme nous le rencontrons en Belgique. Cependant, nous avons vu que le processus de pilariation était entré en crise et que le modèle d'Etat-Providence connaissait lui aussi des problèmes. De plus, nous avons constaté au cours de la section précédente que beaucoup de fondations et non des moindres insistent sur un rôle de complémentarité à l'action de l'Etat. Cela correspondrait davantage au modèle social-démocrate défini par le mémo 1 comme suit : « Dans le modèle démocratique, les fondations existent dans un Etat-Providence hautement développé. Elles sont impliquées dans des rapports bien coordonnés avec l'Etat, elles complètent ou suppléent les activités de l'Etat ». (Centre for Civil Society, 2002 : 9). Enfin, cette insistance (parfois en exagérant le trait) sur la nécessaire indépendance des fondations les rapproche parfois d'un **modèle libéral** qui correspond pourtant bien peu à la situation observée.

Contrairement aux rôles, aucun des modèles de visions proposés par la recherche ne semblent satisfaire les responsables de fondations rencontrés, la plupart d'entre eux nous répondaient : « *Je ne vois pas !* » ou encore « *Je ne vois aucune vision correspondre à 100% avec notre cas !* » Cette situation pourrait s'expliquer d'une part, par une incompréhension des modèles présentés par le canevas méthodologique de la recherche et d'autre part, par une inadéquation réelle des visions à la situation rencontrée en Belgique. Le plus souvent, les visions exprimées par les fondations rassemblent des éléments disparates des modèles prédéfinis.

Aucune FUP ne se définit comme un agent appliquant les politiques publiques d'un Etat Social qui serait hautement développé et centralisé : « *C'est nous qui prenons des initiatives sans en référer à l'Etat. Je sais que je suis soutenue, ils pensent que ce que je fais est bien, j'ai de très bons rapports avec les ministères. On vit dans un Etat extrêmement respectueux de nos activités, il n'y a aucune mainmise de la part de l'Etat.* » (Fondation Maurice Carême) « *Notre degré d'autonomie par rapport aux pouvoirs publics est total. C'est pourquoi, dans les différents rôles et visions proposés, je ne retrouve pas la spécificité d'une fondation. On n'est pas contre l'Etat, on est un partenaire de l'Etat dans la société mais sans mainmise de la part des pouvoirs publics. Nous sommes une force à part, importante et indépendante : ce sont nos comités de gestion et notre conseil d'administration qui choisissent les grands axes stratégiques, ainsi que les projets à soutenir.* » (Fondation Roi Baudouin)

Pourtant ce modèle, comme nous l'avons vu semble correspondre à la situation où les fondations sont bien intégrées dans le modèle d'Etat-Providence et complète l'action de l'Etat. Pour certaines fondations, si l'on complète bien l'action de l'Etat, l'Etat n'a pas pour autant à fourrer le nez dans nos affaires. C'est pour cela que le modèle social démocrate et celui de contrôle étatique sont rejetés par les responsables des fondations. Même le modèle corporatiste supposant l'intervention de l'Etat comme un arbitre est rejeté.

Le **modèle corporatiste** semble être celui qui pose le plus de problèmes et d'ambiguïtés auprès de nos interlocuteurs. Ceux-ci sont particulièrement embêtés par le terme « corporatiste » et par « le rôle d'arbitre endossé par l'Etat » : « *Je n'aime pas le nom et, quand je vois la définition, je me dis que ce n'est pas cela non plus : je ne crois pas que l'Etat*

joue le rôle d'arbitre chez nous puisqu'on est une fondation privée, travaillant avec nos propres moyens. » (Fondation Maurice Carême)

Les fondations reconnaissent être à l'origine d'initiatives en matière de culture, éducation,... mais le rôle de médiateur attribué à l'Etat dans ce modèle leur semble encore trop grand : *« C'est nous qui prenons ces initiatives sans en référer à l'Etat, il nous donne des subsides sur preuve de nos rapports d'activité mais je ne dois par lui soumettre mes initiatives et mes réalisations, je suis entièrement libre ! »* Ce modèle où l'Etat jouerait le rôle d'arbitre entre les différents intérêts privés semble donc, tout comme le **modèle social-démocrate**, entrer en contradiction avec l'affirmation, permanente chez les responsables de fondations, d'une indépendance totale dans leur fonctionnement.

Nous pouvons pourtant émettre l'hypothèse qu'en Belgique, le secteur des fondations s'inscrit, en général, bel et bien dans un modèle corporatiste mais ce modèle est lui même très institutionnalisé : partant d'initiatives privées, les fondations reconnues comme Etablissement d'Utilité Publique répondent publiquement à certains besoins de la population. Lors du focus group, le modèle étatisé fut, d'emblée, écarté : *« Ce modèle doit correspondre aux fondations dans l'Europe de l'Est ! »*. A la fin du focus group, toutes les fondations semblent s'être mises d'accord.....elles s'inscriraient dans un modèle libéral ! Seul ce modèle serait dans sa définition compatible avec leur revendication d'indépendance totale par rapport à l'Etat.

Cependant, il nous semble que seules de petites fondations, actives dans des créneaux très particuliers (aide morale aux prisonniers, promotion d'un artiste,..) relèvent d'un modèle libéral. Ces fondations semblent être conscientes de leur situation : *« L'Etat ne peut pas faire cela, c'est impossible ! D'abord, parce qu'il est impossible d'avoir des fonctionnaires aussi spécialisés que nous dans le domaine ! Il faut des spécialistes et c'est sûr que, de ce point de vue-là, le bénévolat reste indispensable ! De plus, ce n'est peut-être pas tout à fait le rôle de l'Etat, je crois que les individus qui font des petites choses les feront mieux. Et puis, il faut être raisonnable, je crois que l'Etat n'a pas les moyens non plus ! Les initiatives privées restent donc indispensables. »* Avant de conclure sur un volet plus innovateur : *“Je pense que l'art est très important. C'est ce que je reproche à l'enseignement, il faut ouvrir très tôt, il faut initier les enfants à la poésie, les emmener au musée, au conservatoire, ... très tôt, dès les maternelles. Ce qui n'est pas fait en maternelles risque de ne jamais se faire, c'est l'époque où les enfants sont vraiment ouverts. En Belgique, tous les milieux familiaux ne le font pas, ce qui veut dire que toute une population est coupée de l'art. C'est pour cela que je fais beaucoup d'animations poétiques avec les enfants, ils sont extrêmement réceptifs. Je crois que le Ministère de l'Enseignement fait certaines choses mais, encore une fois, je crois ce sont surtout des gens individuels qui doivent faire cela ou des initiatives privées, comme notre fondation. Il faut avoir certaines possibilités, ce n'est pas donné à tout le monde de faire des animations poétiques ou des initiations à la musique classique. Il faut avoir un contact avec les enfants, une sensibilité et tout cela doit se faire également dans une ambiance agréable. Moi, quand je ne sais pas faire quelque chose, je ne le fais pas. Je crois que je fais déjà beaucoup de choses, je ne peux pas encore faire plus mais je pense que la poésie est aussi un moyen d'aller aux autres. »* (Fondation Maurice Carême)

Conclusions

Nous avons vu qu'aujourd'hui les Fondations d'Utilité Publique doivent faire face à trois évolutions majeures qui touchent notamment à l'organisation de la société civile : la crise du système en piliers, la fédéralisation de l'Etat belge et le déclin de l'Etat-Providence.

Nous avons vu que les fondations ont mis en avant deux fonctions majeures : d'une part elle agissent pour remplir des activités complémentaires à l'action de l'Etat. Contrairement à ce qui se passe dans un modèle libéral et charitable qui semble être davantage caractéristique des fondations américaines, les fondations belges agissent plutôt comme un acteur intermédiaire entre le public et l'Etat dans des domaines aussi variés que l'éducation et la recherche, la culture, l'aide sociale... Les fondations accompagnent l'Etat, donne un coup de main à ses activités voire surtout pour les fondations « exécutrices » deviennent des exécutantes des politiques publiques (Assistance Morale aux Détenus, Louise Godin...). On a vu cependant qu'une divergence pouvait apparaître dans ce contexte de complémentarité à l'Etat dans la conception du rapport à l'Etat. Certaines FUP insistent sur leur rôle d'exécutantes des politiques publiques (en matière d'aide sociale) et semblent très intégrées au système d'Etat-Providence. Parmi celles qui adoptent ces positions on retrouve davantage les fondations plus anciennes (avant les années 70) et davantage intégrées dans un pilier. Ce n'est pas la position adoptée par des FUP se définissant comme généraliste, cherchant à développer leurs activités en dehors des querelles partisans, en prétendant (mais en prétendant seulement) ne pas pouvoir être identifiable vis-à-vis d'un pilier. Dans ce cadre là, et indépendamment des opportunités et des liens parfois étroits tissés avec les pouvoirs publics, ces fondations insistent sur leur indépendance. Cette indépendance est pensée comme une condition *sine qua non* de leur capacité d'innovation sans cesse renouvelée des fondations. Ces fondations se pensent comme des « forum », des « interfaces » des partenaires non permanents des pouvoirs publics mais aussi comme des agitateurs, des animateurs impertinents.

Ce discours n'est pas repris par les fondations dont l'intégration au Welfare et aux piliers ne gêne pas. Néanmoins, elles aussi insistent sur leur innovation surtout originelle. Bref, innovation et complémentarité à l'Etat semblent aller de paire en Belgique. Mais à travers ces deux fonctions partagées par l'ensemble des fondations étudiées, deux conceptions de l'utilité publique s'expriment. L'une, sans doute plus davantage liée à la segmentation de la société civile et au mouvement social associe l'utilité publique des fondations à travers leur capacité à formuler et institutionnaliser de nouvelles réponses à des problèmes (sociaux ou économiques) formulés par la société (civile). La seconde conception est une variante de la première mais elle désire ne pas reposer sur un affrontement. La fondation quitte l'espace public segmenté des piliers pour adopter la position consensuelle d'une interface neutre. Le responsable de la Fondation pour les Générations Futures souligne cette idée: « *C'est l'outil 'fondation d'utilité publique' qui me semblait intéressant ! L'idée était très simple, c'était : 'Je veux, et très vite, nous voudrions, créer une interface, la plus efficace possible entre des gens qui ont des moyens et qui n'ont pas le temps de se consacrer à leurs idées ou à ce qu'ils pensent et des gens qui ont des idées mais pas de moyens à consacrer à leurs idées ou à leurs actions'. On voulait donc servir de gros tuyau en quelque sorte ou de pompe aspirante/refoulante. ».*

Innovation ne signifie pourtant pas que l'on se présente comme une alternative ni comme une force politique poussant au changement (politique et social). Il y a un discours commun aux Fondations qui insiste sur leur naturel apolitisme. La représentante de la Fondation Maurice Carême amenée à se prononcer sur cet apolitisme expliquait : « *On n'est pas pour ou contre un parti politique, la couleur politique ne joue pas dans les projets. On*

travaille avec des associations qui ont des couleurs, on peut travailler avec tout le monde. On n'a pas d'intérêt pour notre travail à avoir de couleur politique ça pourrait nous porter ombrage. On touche les gens de tous les partis, on n'aurait donc pas intérêt... ». Child Focus par exemple, réponse au mouvement blanc (où le blanc exprimait un rejet d'une appropriation politique à la douleur des parents des victimes de pédophiles), s'exprime nettement ainsi : « *Child Focus n'a pas de partis politiques amis et de partis politiques ennemis, nous avons des hommes politiques qui nous aiment et des hommes politiques qui ne nous aiment pas dans tous les partis. Je découvre, au point de vue idéologique, des choses parfois bizarres ! Alors qu'on pourrait s'imaginer qu'un membre éminent du PS aurait tendance à dire : 'Tout ce que Child Focus fait finalement l'Etat devrait le faire' et bien non, je découvre là, au PS, des amis et des supporters qui disent : 'C'est très bien cette collaboration entre le public et le privé.' Et de l'autre côté, un membre tout aussi éminent du MR, donc quelque part libéral j'estime, me sort une thèse tout à fait gaulliste en me disant : 'Tout ce que vous faites, l'Etat devrait le faire !' ».*

Il nous semble que c'est la qualité même d'établissement remplissant une utilité publique qui pousse les fondations belges à exprimer cet apolitisme. Plusieurs responsables de Fondations tracent ainsi une démarcation nette entre les fondations et le monde associatif où s'exprimerait davantage l'appartenance politique. Il n'empêche que l'équilibre politique des Conseils d'Administration, la couleur politique des responsables de ces fondations, les bénéficiaires des bourses ou des fonds qu'elles octroient seront scrupuleusement observées à l'aune des vieux clivages politiques. Ce sera d'autant plus vrai que la Fondation accuse une certaine importance. C'est un réflexe quasi obligé dans un pays où, pour reprendre l'expression de Marc Swyngedouw, la société est peut-être en voie de déparlisation par le bas mais le sommet reste fortement orienté par des formes d'allégeance politique et philosophique. Dans ce contexte, l'apolitisme déclaré par les responsables des fondations nous apparaît comme un défi en attendant de voir s'il participera également de ce mouvement de déparlisation entamé par le bas. A en lire la composition des Conseil d'Administration des plus puissantes fondations, ça ne semble toujours pas le cas.

Globalement, la vision des fondations reflète ce grand écart permanent entre le discours et la pratique. Les discours insistent sur l'autonomie, l'esprit d'initiative, les capacités d'innovation de changement social, l'indépendance, les capacités d'entraînement des fondations. Dans la pratique ces discours se heurtent aux ambiguïtés des subventions publiques, des relations particulières se nouant entre les fondations et un Etat peut-être paradoxalement faible mais omniprésent. L'Etat belge est pour les fondations belge cet horizon indépassable que l'on fait mine de ne pas voir. On rejette donc les modèles définis préalablement dans lequel l'Etat serait partie prenante soit comme un partenaire attentif, comme un arbitre au pouvoir subsidiaire, un agent de contrôle disposant d'un leadership clair et ferme. Dans la pratique, les modèles « social démocrate » et « corporatiste » semblent pourtant mieux s'ajuster aux relations entre Fondation et Etat.

Enfin, la fédéralisation de l'Etat belge a eu pour principale conséquence de multiplier les interlocuteurs potentiels. Le fait que le Ministère de la Justice qui a la charge du contrôle des activités de ces Fondations d'Utilité Publique n'ait pas été fédéralisé offre sans doute une relative stabilité au secteur des fondations sans qu'apparaissent des divergences importantes entre le Nord et le Sud du pays (ce qui pourrait être le cas sur le plan des déductions fiscales !). L'identité des fondations est rarement régionale d'ailleurs. Beaucoup de fondation garde une visée nationale. Certaines se présente même comme une fondation européenne installée en Belgique (Fondation Roi Baudouin, Child Focus). Ce discours démontre une nouvelle fois la volonté de s'émanciper du carcan étatique belge

(dont elles sont parfois issues). Il démontre aussi l'importance des échanges internationaux que ces fondations ont développées avec leurs homologues. Il faut cependant relativiser l'importance de ce sentiment cosmopolite. Il ne concerne qu'une poignée de fondations, parmi les plus importantes mais ne représente nullement l'ensemble du secteur.

Conclusions générales

Nous voici arrivé à la fin de ce voyage au coeur d'une petite section de la société civile belge. Tirons à présent quelques leçons de ce parcours.

Le secteur des Fondations d'Utilité Publique représente une petite partie du secteur *non profit* en Belgique où l'on compte environ 340 Fondations d'Utilité Publique pour plus de 70.000 Associations Sans But Lucratif, par exemple. Comme toute organisation non profit en Belgique, les Fondations sont relativement dépendantes de fonds publics. En raison de leur nature d'« utilité publique », elles essayent de se positionner au-delà des querelles partisans, des jeux des partis et des appartenances aux piliers tout en cherchant à remplir un rôle de forum, d'interface entre le citoyen et l'Etat. Même si les pouvoirs publics constituent souvent des partenaires solides, la plupart des responsables de Fondation que nous avons rencontré insistent sur la nécessaire indépendance de leurs activités favorisant à la fois leur impertinence et leur capacité d'innovation.

Nous avons vu que les Fondations belges se déclinent aujourd'hui en deux groupes les « Fondations privées » autrement appelées « Fondations de famille » et, surtout, « Fondations (ex Etablissement) d'Utilité Publique ». Jusqu'à la récente réforme de la loi de 1921, le terme « Fondation » n'était pas vraiment protégé ce qui conduisit à quelques confusions. En nous penchant largement sur cette réforme au cours de la première partie de ce document nous avons relaté également les changements significatifs que ce changement de cadre légal pouvait entraîner. Bien sur, la jeunesse de cette réforme nous interdit encore de pouvoir tirer des conclusions quant aux conséquences de ces changements.

Indépendamment de l'actualité de cette réforme, il semblait évident de replacer l'étude des Fondations d'Utilité Publique en Belgique dans ce contexte évolutif déterminé par trois changements majeurs: le déclin de l'Etat-Providence, la crise de la structuration en pilier de l'organisation de la société civile et la fédéralisation de l'Etat belge.

Si la fédéralisation de l'Etat implique comme conséquences la multiplication des partenariats potentiels avec les pouvoirs publics quel que soit le niveau de pouvoir, nous observons néanmoins que, peut être du au fait que la supervision administrative du secteur soit toujours dans les mains d'un ministère fédéral, le secteur est resté relativement stable. On a bien noté que de plus en plus de Fondations d'Utilité Publique se sont installées en dehors de la capitale mais on n'a pas constaté des dynamiques très différentes du Nord au Sud du pays. L'identité belge de ces fondations (dont certaines s'affichent même comme européennes) ne semble d'ailleurs pas affectée par ce processus de fédéralisation. L'utilité publique ne semble pas s'être segmentée et recomposée à de nouveaux échelons de pouvoirs régionaux ou communautaires.

En ce qui concerne le positionnement des Fondations d'Utilité Publique par rapport au relatif déclin de l'Etat-Providence et à la crise du modèle en piliers, nous voudrions formuler la réflexion suivante. Nous avons vu l'apparition depuis la fin des 'Trente Glorieuses' de fondations parmi les plus importantes du Royaume. Certaines d'entre elles (Fondation Roi Baudouin, Child Focus) ont pour origine une initiative étatique. Décider si les activités remplies par ces FUP doivent relever de la prérogative de l'Etat ou de la société civile est un véritable choix de société. Les belges ont choisi : ce n'est ni tout à fait de la

compétence exclusive des pouvoirs publics ni totalement de la société civile mais plutôt d'une zone grise composée de structures bâtarde alliant différentes forces sociales et politiques : voyez le CA de la Fondation Roi Baudouin ou de la Fondation pour les Générations Futures qui se présentent toutes deux comme des « fondations généralistes ». Par cela, cette situation entérinerait la crise du modèle de société segmentée sur lequel l'Etat belge s'était établie depuis sa création. Elle favoriserait l'apparition d'organisations consensuelles remplissant un rôle original d'interface entre l'Etat et la société civile. Mais ces FUP semblent toujours marcher comme des funambules sur une corde raide séparant l'utilité publique de l'intérêt général. Or, selon nous, si l'Utilité Publique peut être une mission remplie par différents acteurs d'origine privée ou publique, l'Etat doit pouvoir rester l'unique garant de l'Intérêt Général.

Les fondations belges ne se définissent jamais comme des organismes paraétatiques (même Child Focus ou la Fondation Roi Baudouin). Parfois elles se positionnent dans la société civile, parfois au dessus. En raison de cette position changeante, quelles que soient les compétences de ces fondations, leur existence même peut tout à la fois renforcer et affaiblir à la fois l'Etat et la société civile. Néanmoins, cela soulève un problème fondamental pour notre démocratie. Quel contrôle peut exercer le citoyen sur des fondations qui veulent se prévaloir d'être l'« interface » entre lui et l'Etat, « la pompe aspirante – refoulante » des relations entre ces deux acteurs ? Dans un régime démocratique, les moyens pour le citoyen d'exercer le contrôle sur la sphère politique ne manquent pas pour autant qu'ils désirent réellement l'exercer. Mais les fondations, en dépit de leur objectifs et de leurs dimension d'utilité publique demeurent des organismes privés dotés parfois de capitaux importants et face auxquels les citoyens semblent désarmés. Le contrôle qu'ils exercent sur ces organisations est médiatisé de loin par l'intervention de l'administration du Ministère de la Justice. Globalement, si nous voulons que les Fondations d'Utilité Publique remplissent correctement leur rôle les pouvoirs publics locaux, régionaux, nationaux doivent également remplir le leur. Dans le même temps, les citoyens doivent également être davantage curieux des activités de ces fondations et être tenus informés. Ils doivent pouvoir demander des comptes tant au ministère de tutelle qu'auprès d'organismes affublés de cette étiquette d'« utilité publique ». Transparence et responsabilisation restent donc les maîtres mots. La réforme de la Loi de 1921 promet une clarification du champ des fondations, en clarifiant les critères de constitution des fondations et en protégeant l'appellation « Fondations » des dérives constatées. Néanmoins, il faudra rester vigilant car si la loi du 2 mai 2002 permet une identification simplifiée des nouvelles « fondations », la remise en ordre du secteur actuel nécessitera également une attention particulière des pouvoirs publics et du secteur en lui-même.

Comme nous l'avons vu, la fédéralisation de l'Etat Belge a entraîné une plus forte apparition de fondations dont le siège social est établi dans les régions économiques. Il s'agit à présent que les régions et les communautés prennent conscience de l'importance de ce secteur, de ses potentialités. Pour ce faire, d'une part des lieux de discussions doivent pouvoir émerger au sein des échelons du pouvoir fédéralisé. D'autre part, les « Fondations » doivent pouvoir être plus clairement identifiées par les pouvoirs publics. Nul doute que la réforme de la loi de 1921 participera à ce processus de clarification.

Malgré leur caractère d'*utilité publique*, la majorité des fondations belges manquent d'une réelle visibilité. En dehors de quelques cas célèbres (Fondation Roi Baudouin ou Child Focus³³), l'existence des fondations n'est que rarement connue au delà d'un cercle

³³ Mais dont la qualité de fondation de cette dernière n'est pas perçue directement par le grand public.

d'initiés. Globalement, le champ des “fondations” en Belgique nous est apparu comme constitué en trois niveaux.

- Premier niveau : les fondations disposant de moyens humains, logistiques et financiers plus importants et pouvant de ce fait intervenir dans l'espace public belge avec une certaine visibilité et s'instituer en interlocuteur potentiel des pouvoirs publics. C'est le cas, particulièrement, de la Fondation Roi Baudouin ou Child Focus.
- Second niveau, intermédiaire, où tout en poursuivant les mêmes objectifs d'intervention dans l'espace public, de définition de partenariat avec les pouvoirs publics, les moyens permettant la réalisation de ces fins sont largement moins importants. (Fondation pour les Générations Futures, Fondations pour l'Assistance Morale aux Détenus,...).
- Troisième niveau : il s'agit de FUP dont les capacités sont des plus réduites. Leur prétention à intervenir dans l'espace public est plus limitée également. Dans notre échantillon, il s'agit le plus souvent de fondation liée à la succession du patrimoine d'une personnalité issu du champ artistique (Folon, Carême) ou religieux (Culte Antoiniste). Il nous semble que c'est à ce niveau que l'on rencontre le plus grand nombre de fondations en Belgique (tels que définis plus haut).

Rappelons également que l'activité de distribution de revenus/bourses (Grant-Making Activities) n'est pas le domaine d'activités privilégié des Fondations d'Utilité Publique en Belgique. De ce fait, leur capacité d'influence des politiques publiques est plutôt faible. Elles sont à cet égard, plus souvent en situation de demande de soutien financier plutôt que dans la possibilité de se substituer ou de s'associer pleinement aux réseaux de financements privés ou publics. La faiblesse politique des fondations orientée par leur faiblesse économique semble se refléter dans leur difficulté à établir leur positionnement exact par rapport aux pouvoirs publics, à se définir un rôle politique, à définir une société idéale.

Le manque de poids politique expérimenté par nombre de fondations belges peut certainement s'expliquer par l'hétérogénéité du secteur et la faiblesse économique de la plupart des fondations du secteur. Néanmoins, et même si l'hétérogénéité du champ représente un obstacle majeur, il serait bénéfique de créer un espace de consultation des fondations en Belgique, une sorte de structure faîtière capable de défendre les intérêts de ce secteur et de peser plus fortement sur l'agenda politique. Un processus de mise en réseau est actuellement mis en chantier par la Fondation Roi Baudouin ce qui n'est pas sans poser problème, eu égard à l'importance de cette fondation dans le secteur. Comme Dominique Allard l'explique: « *l'objectif du réseau c'est d'abord se rencontrer. Ensuite, éventuellement travailler ensemble. Vous savez que pour nous, il est parfois plus facile de se rencontrer à l'échelon européen que dans notre propre pays. Il s'agit aussi de s'ériger en interlocuteur des pouvoirs publics qui structure le secteur. Pendant la réforme de la loi, on avait l'impression que c'était le Ministère qui devenait le porte parole du secteur. Ca ne peut plus durer. Enfin, on aimerait que ce réseau fixe les règles du jeu du secteur. Pas nécessairement en arriver à des labels de qualité mais au moins les règles du jeu. La loi dit ce qu'est une fondation et ce qu'est une association mais n'explique pas la différence entre les deux. Avec un réseau on pourrait plus facilement identifier ces différences. La difficulté actuelle c'est bien entendu de faire comprendre aux autres fondations qu'on joue le jeu du réseau. Les Français ont eu le même problème. Ils ont commencé le réseau sous l'égide de la Fondation de France. Les autres disaient « encore elles », etc. Après ils ont vraiment joué le jeu du réseau. Evidemment il faut qu'on se mette d'accord sur l'importance de chacun dans ce réseau. Est-ce que le poids doit être proportionnel au poids*

économique de la Fondation ou bien on dit « une fondation, une voix » au risque que des petites fondations bloquent le réseau. ». Cela nous apparaît sans doute comme le challenge le plus important auquel le secteur belge des Fondations d'Utilité Publique, une fois débarrassé des confusions sémantiques de naguère, doit aujourd'hui relever.

Bibliographie

BEAUFAYS J., Petite histoire d'un jeune Etat binational, MARTINIELLO M., SWYNGEDOUW M. (ed.), *Où va la Belgique. Les soubresauts d'une petite démocratie européenne*, Bruxelles, L'Harmattan, 1999, pp. 15-30.

BANMEYER I. & TALBOT C., Les fondations: état présent et idées de réforme, *Les Annales de Droit de Louvain*, 1, 1998.

CENTRE D'ECONOMIE SOCIALE DE L'ULG (CENTRE OF SOCIAL ECONOMY OF ULG), *Foundations in Belgium*. Study conducted by the centre of social economy under the «Foundations in Europe» programme initiated by the Bertelsmann Foundation, Liège, Centre d'Economie Sociale, 1999.

CENTRE FOR CIVIL SOCIETY, *Roles and Visions of Foundations in Europe. Research Memorandum 1. Definition, Classification, Roles and Visions*, London, London School of Economics and Political Sciences, 2002.

CHAMBRE DES REPRESENTANTS, Session 1920-1921, 98, 23 March 1921.

CHAMBRE DOCUMENT 1854/9-98-99, bill amending the 1921 law.

DARVILLE C., Fondation: bientôt du nouveau? *Bulletin de la Fédération des Entreprises de Belgique*, n°11, 2001.

DEBBASCH C. & LANGERON P., *Les fondations*, Paris, Presses Universitaires de France, 1992., Coll. «Que sais-je?».

DEFOURNY J., DEVELTERE P. & FONTENEAU B., *L'économie sociale au Nord et au Sud*, Deboeck, Bruxelles, 1999, col. « Ouvertures économiques ».

DELWIT P., DE WAELE J.M. & MAGNETTE P., *Gouverner la Belgique. Clivages et compromis dans une société complexe*, Presses Universitaires de France, Paris, "Politique aujourd'hui", Paris, 1999, 304 p.

DUPUY J-R, Le droit des fondations en France et à l'étranger, *Notes et Etudes Documentaires*, no. 4879, 1998.

EUROPEAN COMMISSION, 1997, Commission Communication on «Promotion of the role of associations and foundations in Europe. »).

ETEMADI N., Limites et actualité du concept de société civile, *L'Homme et la Société*, 136-137, 2000.

FONDATION ROI BAUDOIN, *Statuts de la Fondation Roi Baudouin*, Bruxelles, Fondations Roi Baudouin, 2000.

FONDATION ROI BAUDOIN, *Rapport Annuel 2001*, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin, 2001.

GOEDSEELS J., *Traité juridique des asbl et des établissements d'utilité publique*, Bruxelles, Larcier, 1935.

HALBA B. & LE NET M, Bénévolat et volontariat dans la vie économique, sociale et politique, *Notes et Etudes Documentaires*, no. 5055, 1997.

HEUSCHEN L., *La forêt derrière l'arbre. Analyse sociologique exploratoire des fondations belges*, Université de Liège, Mémoire de Licence en sociologie, septembre 2003.

HIBOU B., *Retrait ou redéploiement de l'Etat ?*, Critique Internationale, Automne 1998, 1.

KEANE J., *Civil Society. Old Images, New Visions*, Cambridge, Polity Press, 1998.

MERTENS, S., ADAM, S., DEFOURNY, J., MARÉE, M., PACOLET, J., VAN DE PUTTE, I., Le secteur non marchand privé - Résultats d'une enquête-pilote : Panorama statistique et éléments de comparaison internationale, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin, 1999.

MESTRE J-L, *Les fondations, un mécénat pour notre temps?*, DEBBASCH C. (dir.), Economica, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1987.

MORRIS S., Defining the Non Profit Sector. Some Lessons from History, *Centre for Civil Society Working Papers*, 2001.

PIROTTE G., *L'invention des sociétés civiles en Europe de l'Est (Roumanie) et en Afrique Subsaharienne (Bénin)*, Liège, Université de Liège, Thèse de doctorat en sociologie, 2002.

PIROTTE G. & HEUSCHEN L., *Foundations in Europe : Roles & Visions. Country Report : Belgium*, Université de Liège – London School of Economics and Political Sciences, November 2003.

SALAMON L.M. & ANHEIER H.K., In Search of the Non Profit Sector. The Question of Definition, *Voluntas*, 3, (2), 1992, pp.125-151.

SALAMON L.M. & ANHEIER H.K., *Defining the Non Profit Sector : A Cross-National Analysis*, Manchester, Manchester University Press, 1997.

SALAMON, L.M., ANHEIER, H.K., List, R., TOEPLER, S., SOKOLOWSKI, W. and Associates[1999], *Global Civil Society. Dimensions of the Nonprofit Sector*. Baltimore, The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, 1999.

STANGHERLIN G., Les organisations non gouvernementales de coopération au développement. Origine, cadre juridique, co-financement et enjeux, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2001, n° 1714-1715.

SWYNGEDOUW, Les rapports de force politiques en Belgique, MARTINIELLO M., SWYNGEDOUW M. (ed.), *Où va la Belgique. Les soubresauts d'une petite démocratie européenne*, Bruxelles, L'Harmattan, 1999, pp. 45-58.

TAYART de BORMS L., D'utilité publique, *Champs de vision*, n°53, 2eme trimestre 2003, p.2.

'T KINT P., *ASBL et sociétés à finalité sociale: quelques aspects juridiques et économiques* Gand., Mys and Breesch Publishers, 1996.

'T KINT P., Les fondations, comparées aux ASBL, d'après la loi du 2 mai 2002 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les établissements d'utilité publique, *Non Marchand*, no. 10, 2002.

VADE MECUM DE DROIT ADMINISTRATIF (VADE MECUM OF ADMINISTRATIVE LAW), *Service Corporations*, no. 8, 1992.

VELGE H., *Associations et Fondations en Belgique: histoire et théories*, Bruxelles, Bruylant, 1942.

VERDONCK P. & BRIET H., *ASBL, quoi de neuf? La nouvelle loi sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations*, Bruxelles, Editions Kluwer, 2002.

VERDONCK P. & BRIET H., 2002. Les asbl font peau neuve (New look for NPOs), *Le Soir Magazine*, 13 Novembre 2002.

VRANCKEN D., *Le crépuscule du social*, Bruxelles, Labor, 2000.

YANS Y., *Fondations pieuses et charitables*, La Vie Wallonne, 2nd quarter, 1969.

Annexes

Echantillon des Fondations soumises à l'étude

Fondation Louise Godin

Rue Balart, 42

5000 Namur

- Fondée en 1921
- Localisation : Wallonie
- Fondateurs : individus
- Area of action : Santé
- Type : Fondation exécutrice de programmes

2. Culte Antoiniste

Rue Rousseau, 2

4420 Jemeppe-sur-Meuse

- Fondée en 1922
- Localisation : Wallonie
- Fondateurs : individus
- Domaine d'activités : religion
- Type : Fondation exécutrice de programmes

3. Fonds National de la Recherche Scientifique :

Rue d'Egmont 5

1000 Bruxelles

- Fondée en 1928
- Localisation : Brussels
- Fondateurs : individus
- Domaine d'activités : éducation et sciences
- Type : Bailleurs de fonds

4. Institute of Tropical Medicine

Nationalestraat, 155

2000 Antwerpen

- Fondée en 1931
- Localisation : Flandres
- Fondateurs : Roi Léopold II
- Domaine d'activités : éducation et sciences
- Type : Mixte

5. Fondation Francqui

Rue Defacqz, 1
1000 Bruxelles

- Fondée en 1932
- Localisation : Bruxelles
- Fondateurs : individus
- Domaine d'activités : éducation et sciences
- Type : Mixte

6. Fondation pour l'Assistance morale aux Détenus

Rue de Bordeaux, 62 A
1060 Bruxelles

- Fondée en 1964
- Localisation : Bruxelles
- Fondateurs : Réseau d'associations laïques.
- Domaine d'activités : philanthropie
- Type : Fondation exécutrice de programmes

7. Bibliothèque Socio-Pédagogique Decroly

Drève des gendarmes, 45
1180 Bruxelles

- Fondée en 1975
- Localisation : Brussels
- Fondateurs : individus
- Domaine d'activités : éducation et sciences
- Type : Fondation exécutrice de programmes

8. Centre de Recherche et d'Information des Organisations de Consommateurs (CRIOC)

Rue des Chevaliers, 18
1050 Bruxelles

- Fondée en 1975
- Localisation : Brussels
- Fondateurs: Organisations de consommateurs + soutien de l'Etat
- Domaine d'activités : education et sciences
- Type: Fondation exécutive de programmes

9. Fondation Maurice Carême

Avenue Nellie Melba, 14
1070 Bruxelles

- Fondée en 1975
- Localisation : Brussels
- Fondateurs : Maurice Carême
- Domaine d'activités : culture et récréation
- Type : Mixte

10. Fondation Roi Baudouin

Rue de Brederode, 21
1000 Bruxelles

- Fondée en 1975
- Localisation : Brussels
- Fondateurs : Roi Baudouin, Gouvernement, Parlement et Souscription nationale
- Domaine d'activités : philanthropie...
- Type : Mixte

11. Fondation Bernheim

Place de l'Albertine, 2
1000 Bruxelles

- Fondée en 1987
- Localisation : Bruxelles
- Fondateurs : individus
- Area of action : philanthropie
- Type : Mixte

12. ATD Quart Monde Belgique :

Av. Victor Jacob, 12
1040 Bruxelles

- Fondée en 1988

- Localisation : Bruxelles
- Fondateur : Mouvement International ATD Quart Monde
- Domaine d'activités : philanthropie
- Type : Mixte

13. Flemish in the World

Tervuerse Steenweg, 115
2800 Mechel

- Fondée en 1990
- Localisation : Flandres
- Fondateur : association
- Domaine d'activités: culture et récréation
- Type : Mixte

14. Child Focus

Esplanade du Heysel B.P. 20
1020 Bruxelles

- Fondée en in 1997
- Localisation : Bruxelles.
- Fondateurs : le gouvernement belge avec le soutien de la Fondation Roi Baudouin.
- Domaine d'activités : philanthropie
- Type : fondation exécutrice de programmes

15. Fondation pour les Générations Futures

Rue des Brasseurs, 182
5000 Namur

- Fondée en 1998
- Localisation : Wallonie
- Fondateurs: Individus via fonds du parti ECOLO
- Domaine d'activités : philanthropie
- Type : Mixte.

16. Fondation Folon

Ferme du Domaine de La Hulpe
Drève de la Ramée
1310 La Hulpe

- Fondée en 1999

- Localisation : Wallonie
- Fondateurs : individus
- Domaine d'activité : culture et récréation
- Type : Fondation exécutrice de programmes

17. CERA Foundation

Cera Holding
Philipssite 5, Boîte 10
3001 Leuven

- Créée en 2000
- Localisation : Flandres
- Fondateurs: CERA holding
- Domaine d'activité : Philanthropie
- Type : Fondations « Business ». Mixte.

18. Fondation L'Arbre de Vie

Avenue du Domaine, 49
1190 Bruxelles

- Fondée en 2001
- Localisation : Brussels
- Fondateurs : individus
- Domaine d'activité : culture et récréation
- Type : Fondation exécutrice de programmes

19. Fondation Micheline

Rue du Sartau, 4
1325 Dion-Valmont

- Fondée en 2001
- Localisation : Wallonie
- Fondateurs : individus
- Domaine d'activités : culture et récréation
- Type : Fondation exécutrice de programmes.

Matrice de l'échantillon des fondations belges soumises à l'étude

	<i>Types de F.U.P.</i>			<i>Types Spécifiques</i>	
	Distribution de ressources	Exécutrices de programmes	Business	Fondations communautaires	Spécificité du pays
« Vieilles » fondations (avant 1980)	<ul style="list-style-type: none"> -Fonds Nat. de la Rech. Scientifique - Institut de Médecine Tropical - Fondation Francqui -Fondation Roi Baudouin -Fondation Maurice Carême 	<ul style="list-style-type: none"> - Fondation Louise Godin - L'Assistance Morale aux détenus -Bibliothèque Socio-Pédagogique - C.R.I.O.C. 		Culte Antoiniste	
« Jeunes » fondations (après 1980)	<ul style="list-style-type: none"> -Fondation Bernheim - ATD Quart Monde -Flemish in the World - Child Focus -Génération Futures 	<ul style="list-style-type: none"> -L'Arbre de Vie -Fondation Folon 	CERA foundation	Fondation Micheline	