

Le Premier ministre

68/SG/96

Monsieur Jacques Oudin
Sénateur de la Vendée
Palais du Luxembourg
75291 Paris Cedex 06

Paris, le 29 janvier 1996

Monsieur le Sénateur,

Les partis politiques sont des rouages essentiels du fonctionnement de notre démocratie.

La Constitution, dans son article 4, précise bien que « les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage... ».

Après plusieurs décennies caractérisées par une absence de règles claires, notre pays s'est doté, en quelques années, d'un ensemble législatif destiné à mieux encadrer le financement des partis politiques et des campagnes électorales.

Tel était l'objet des lois du 11 mars 1988, du 15 janvier et du 10 mai 1990, du 29 janvier 1993 et enfin, du 19 janvier 1995.

On ne peut toutefois que constater le décalage qui existe encore entre notre pays et d'autres pays démocratiques, en ce qui concerne le nombre et le rayonnement des grandes fondations à vocation politique, associées de façon plus ou moins étroite à des mouvements politiques.

Un tel retard mérite d'être analysé et éventuellement comblé pour donner à nos institutions politiques une audience renouvelée et des moyens de réflexion et d'action accrus et modernisés.

C'est la raison pour laquelle j'ai décidé de vous confier, en application des dispositions de l'article LO. 144 du code électoral, la mission de réfléchir aux conditions et aux moyens qui pourraient être mis en œuvre pour faciliter le développement et le rayonnement de telles fondations à vocation politique.

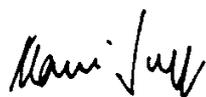
Je vous demande d'engager, en tant que parlementaire en mission, toute action de réflexion, d'organiser toute manifestation et rencontre et de prendre tous les contacts utiles, tant en France qu'à l'étranger, pour élaborer les suggestions et propositions que vous serez amené à me présenter.

Pour l'accomplissement de cette mission, j'ai demandé à Monsieur le Ministre de l'intérieur et à Monsieur le Ministre chargé des

relations avec le Parlement de mettre à votre disposition les moyens nécessaires pour vous permettre de remplir votre tâche.

Je souhaite que vous puissiez me remettre votre rapport dans un délai de six mois.

En vous remerciant du concours que vous avez bien voulu accepter de m'apporter, je vous prie d'agréer, Monsieur le Sénateur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Alain Juppé', with a stylized flourish at the end.

Alain Juppé

Monsieur Alain Juppé,
Premier ministre
Hôtel de Matignon
57, rue de Varenne
75700 PARIS

Paris, le 29 juillet 1996

Monsieur le Premier ministre,

Par votre lettre de mission en date du 29 janvier 1996, vous avez bien voulu me demander d'étudier les possibilités d'aider les fondations à vocation politique à se développer dans notre pays à l'exemple de ce qui existe dans d'autres grandes démocraties occidentales.

J'ai l'honneur de vous remettre ci-joint le rapport que j'ai rédigé à cet effet après avoir effectué des missions en Allemagne, aux États-Unis, en Angleterre, en Suède, aux Pays-Bas et auditionné de très nombreux responsables politiques en France.

J'ai également pris l'initiative de créer « l'Association pour la promotion des fondations politiques » qui a organisé un colloque international sur ce sujet au Sénat, le 6 juin 1996, avec le concours de la Fondation nationale des sciences politiques et, bien entendu, la participation de délégations allemandes, américaines et britanniques.

Outre le texte même du rapport, figurent en annexe de ce document les actes du colloque du 6 juin ainsi que l'analyse détaillée des exemples étrangers sans lesquels cette réflexion n'aurait pu être conduite.

Le phénomène du développement des fondations à vocation politique doit s'analyser à la lumière de l'explosion démocratique que nous constatons dans le monde depuis un peu plus de vingt ans.

Tous les continents ont été touchés par ce processus qui a vu la disparition des dernières dictatures européennes, l'effondrement des régimes marxistes et du « Mur de Berlin », l'émergence de régimes démocratiques plus ou moins fragiles en Afrique, en Amérique Centrale et du Sud et, enfin, dans certains pays de l'Asie du Sud-Est.

Cette avancée démocratique dans le monde s'est effectuée parallèlement au développement des économies de marché qui semblent avoir supplanté les économies planifiées et collectivisées.

Les gouvernements des grandes démocraties ont œuvré pour favoriser, encourager et soutenir cette évolution en aidant les nouvelles démocraties émergentes.

Mais, à l'évidence, l'action gouvernementale ne suffit pas et n'est pas exclusive des initiatives prises soit par des « organisations non

gouvernementales » – pour l'aide humanitaire par exemple – soit par les fondations politiques pour le soutien aux forces politiques ou syndicales qui œuvrent pour l'affermissement des processus démocratiques.

Paradoxalement, c'est l'Allemagne, pays à fort « déficit démocratique » avant 1945, qui fait désormais figure de pionnier dans ce domaine et peut nous servir de modèle pour le développement de nos propres fondations démocratiques à vocation politique.

Les fondations allemandes, financées essentiellement sur fonds publics, sont puissantes et presque omniprésentes dans tous les pays où le combat démocratique est en cours.

Le fait qu'elles représentent l'ensemble des courants politiques (chrétien – démocrates, socialistes, libéraux, écologistes et, peut-être bientôt, communistes) permet aux forces politiques allemandes de soutenir leurs homologues étrangers quelles que soient les configurations locales, de compléter, par là même, l'action diplomatique et de renforcer l'influence globale de l'Allemagne dans les pays concernés.

À côté d'une action extérieure très importante, les fondations allemandes participent également activement à l'enracinement de l'esprit démocratique au sein de la nation allemande, notamment à l'Est, depuis l'unification de cette dernière.

Les fondations à vocation politique existent également aux États-Unis avec une configuration différente. Toutefois le Congrès et le département d'État ont souhaité créer en 1983 la National Endowment for Democracy, fondation pluripartite à financement public qui œuvre uniquement dans le domaine extérieur.

La Westminster Foundation a été créée en 1992 par le Parlement et le Gouvernement britanniques avec les mêmes objectifs, mais avec des moyens publics plus modestes.

Ces exemples montrent que **la France ne saurait se tenir à l'écart de ce mouvement et de ces enjeux qui concernent l'ensemble des grands pays démocratiques.**

Si le combat démocratique dans le domaine extérieur est essentiel, il est également important que la réflexion démocratique interne à notre pays puisse s'exprimer dans des enceintes autres que les seuls partis politiques.

La France a connu, il y a quelques années, le phénomène des « clubs politiques » qui ne se sont guère développés. Ce mouvement exprimait déjà un besoin réel, qui existe toujours, d'une société civile qui souhaite pouvoir participer au débat démocratique au-delà des seuls cénacles partisans.

Les fondations démocratiques qui représentent ou pourront représenter des mouvements de pensée et des idéologies profondément ancrées dans notre société peuvent être ces lieux de rencontre, de dialogue et d'expertise largement ouverts à la société civile, dont notre démocratie a besoin pour se renouveler et s'enraciner davantage dans notre nation.

Une fondation démocratique n'est donc pas un parti politique et ne saurait le devenir.

Elle peut certes être dans la mouvance d'une idéologie ou d'un mouvement mais doit demeurer indépendante de tout parti.

Si ce dernier est essentiellement orienté vers le combat politique immédiat et donc la prise de pouvoir par le biais des élections, en revanche l'activité de la fondation se situe dans une autre sphère : celle de la réflexion, des choix de société, de l'éducation civique et du soutien aux nouvelles démocraties émergentes.

Dans le contexte français, les deux sphères d'action doivent demeurer indépendantes parce que les enjeux et les structures sont différents et parce que les règles de fonctionnement des partis sont bien délimitées et ne doivent pas être modifiées.

*Notre pays a mis près de sept ans, de 1988 à 1995, pour se doter d'un cadre juridique clair et stable sur la transparence et le financement des partis et des élections. **Il ne saurait être question d'y déroger.***

*Partant de ces considérations et de ces données, **le rapport que je vous présente aboutit à une proposition de loi** qui devrait permettre à notre pays de se doter d'un système plus développé et plus dynamique de fondations démocratiques à vocation politique.*

Les grands principes qui devraient pouvoir régir le cadre juridique et financier de ces fondations sont au nombre de neuf :

1) Le statut actuel des fondations reconnues d'utilité publique après avis du Conseil d'État est le mieux adapté et doit être conservé.

2) Une fondation dite «démocratique.» ne peut être considérée comme telle que si elle est parrainée ou soutenue par une force politique. Un double système de parrainage est donc suggéré : soit celui de trente-cinq parlementaires, quelle que soit leur appartenance, soit celui d'un mouvement ayant perçu au moins 1 % de l'aide publique destinée aux partis politiques.

3) Ce principe de mouvance est contrebalancé par celui d'indépendance inhérent au statut des fondations. Dans ces conditions, les membres dirigeants de l'exécutif d'un parti ne peuvent occuper les postes de responsabilité de la fondation.

4) En outre, le principe de la séparation des sphères d'activité entre fondation et parti est essentiel.

Le parti politique s'occupe des élections, des candidats, de sa vie interne avec ses militants, ses fédérations et ses réunions.

La fondation ne saurait en aucun cas intervenir dans ces actions. Ses objectifs sont autres et se placent sur le plan de la réflexion, de la prospective, de l'action civique non partisane et du soutien aux démocraties nouvelles.

Seule la séparation des sphères d'activité peut garantir le respect des dispositions relatives au financement des partis et des élections.

5) Un tel principe de séparation n'a donc de valeur que s'il est parfaitement contrôlé.

L'organisme le plus pertinent pour opérer un tel contrôle semble être la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. Possédant déjà les comptes des mouvements politiques, elle sera compétente pour contrôler les comptes des fondations démocratiques et s'assurer du strict respect de la séparation des domaines d'activité.

6) La reconnaissance du statut de fondations dites « démocratiques » permet à ces dernières d'être **éligibles à une aide publique**, même modeste, qui est indispensable à un double titre : d'une part, pour établir une certaine égalité entre fondations, d'autre part pour assurer un minimum de moyens d'action dans le domaine international.

7) Dans les grandes démocraties, **le développement des fondations s'est toujours effectué sous l'égide des Parlements** qui sont les lieux privilégiés de l'exercice du pluralisme. Il ne saurait en être différemment en France.

C'est la raison pour laquelle, il apparaît pertinent que ce soient les deux bureaux des Assemblées qui proposent au Gouvernement le montant de l'aide publique accordée aux fondations.

Une délégation mixte et paritaire de ces bureaux sera chargée d'examiner la répartition de l'enveloppe en fonction du volume d'activité et de la représentativité des fondations.

8) **L'État ne sera pas représenté au conseil d'administration des fondations démocratiques à une exception près** : le rôle des fondations peut s'avérer très important pour la tenue des archives d'un mouvement, de ses organismes périphériques et de ses hommes politiques.

Si elles décident de développer cette activité, la loi du 3 janvier 1979 sur les archives leur sera applicable et le directeur général des archives nationales sera alors membre de droit du conseil d'administration.

9) Enfin, **les fondations qui se consacrent à la mémoire des anciens Présidents de la République** et qui n'ont, par nature, aucune activité politique militante, **pourraient être éligibles à la procédure de financement public des fondations démocratiques.**

Tels sont les principes qui peuvent guider notre action pour permettre à la France de se doter d'un système performant de fondations démocratiques dans le strict respect des règles actuelles régissant le financement de la vie politique.

La France a été le berceau des droits de l'homme et de la démocratie. Pendant des siècles elle a su porter et développer un message humaniste qui en fait une terre de référence pour les peuples qui aspirent à la démocratie.

Mais le monde a bougé si vite, au cours des deux dernières décennies, que la France a parfois accusé un certain retard par rapport aux grandes nations occidentales qui sont porteuses du même message.

Dans le nouveau contexte mondial et national qui en découle, il importe que les forces politiques françaises et la société civile toute

entière puissent participer activement et autrement à la rénovation et à l'adaptation de notre modèle démocratique et, partant, puissent, à nouveau, porter dans toutes les démocraties émergentes ces principes de liberté, d'égalité et de fraternité sans lesquels il n'y a pas de vie démocratique stable et pérenne.

Nos futures fondations démocratiques seront, à n'en pas douter, des vecteurs efficaces de l'approfondissement de notre démocratie nationale et du renforcement de l'audience de la France dans le monde.

En vous remerciant de la confiance que vous m'avez témoignée en me chargeant de cette mission, je vous prie d'agréer, Monsieur le Premier ministre, l'expression de ma haute considération.



Jacques Oudin
Sénateur de la Vendée



Sommaire

Avant-propos	15
---------------------	-----------

Proposition de loi de M. Jacques Oudin, relative aux fondations démocratiques à vocation politique	19
---	-----------

Introduction	33
---------------------	-----------

Première partie Les fondations à vocation politique se sont développées au cours des années récentes dans toutes les grandes démocraties étrangères	37
--	-----------

<small>Chapitre 1</small> Le développement des fondations à vocation politique au cours des années récentes est lié à l'essor de la démocratie dans le monde	39
--	-----------

<small>Chapitre 2</small> Malgré une grande diversité, tant dans les missions que dans les structures, les fondations politiques présentent partout un certain nombre de convergences	61
---	-----------

Sommaire	11
-----------------	-----------

Chapitre 3		
Le retard de la France en matière de fondations à vocation politique est lié au rapport particulier que nos concitoyens entretiennent avec la politique		77
Deuxième partie		
Le développement des fondations démocratiques à vocation politique en France nécessite une adaptation du droit existant et un soutien public		91
Chapitre 1		
Le régime de droit commun reste le plus approprié aux fondations à vocation politique		93
Chapitre 2		
Adapter le statut de droit commun pour garantir le respect de la séparation entre fondations et groupements politiques		105
Chapitre 3		
Soutenir le développement de fondations démocratiques à vocation politique dans la mouvance des groupements politiques représentatifs		119
Liste des personnes auditionnées au cours de cette mission		129
ANNEXES		137
Annexe 1		
Les fondations reconnues d'utilité publique		139
Annexe 2		
Modèle de statut des fondations reconnues d'utilité publique		
Statut de la fondation...		147
Annexe 3		
Le régime fiscal des dons aux associations		153
Annexes 4		
Les fondations politiques existantes en France		155

Annexes 5	
Les fondations étrangères	161
Annexe 6	
Arrêt de la Cour constitutionnelle allemande du 14 juillet 1986	189
Annexe 7	
La commission de contrôle des comptes de campagne et des financements politiques	199
Annexe 8	
« Les fondations politiques dans les grandes démocraties occidentales : quel rôle ? quel avenir ? » Actes du colloque du 6 juin 1996 au Sénat	203
Table des matières	269



Avant-propos

Ce rapport n'aurait pu voir le jour sans la participation active de l'équipe de collaborateurs qui a œuvré pour m'aider à remplir cette mission du mois de février au mois de juillet 1996.

Je tiens à remercier très sincèrement :

Bénédicte Rougé, administrateur à la Commission des finances du Sénat.

Roland Hureaux, administrateur civil hors classe.

Nicolas Bodson, administrateur civil.

Jérôme Grand d'Esnon, conseiller juridique.

Ainsi que :

Thierry Besançon qui s'est occupé activement et efficacement de tous les déplacements à Washington, Londres, Bonn, Stockholm, Amsterdam et La Haye et a établi tous les contacts avec les responsables des fondations étrangères.

Il a également organisé avec succès le colloque qui s'est déroulé au Sénat le 6 juin 1996 avec des délégations américaines, anglaises et allemandes et la participation active de la Fondation nationale des sciences politiques sur le thème : « Les Fondations politiques dans les grandes démocraties occidentales : quel rôle, quel avenir ? »

Mes remerciements vont également aux responsables de la FNSP : **Alain Lancelot** qui a été nommé, entre temps, membre du Conseil constitutionnel, **René Rémond**, **Jean Charlot** et **Richard Descoings**.

Je tiens à souligner l'excellent accueil et le soutien efficace que nous avons obtenu de nos ambassades dans les pays visités et plus particulièrement à Bonn, Washington, Londres et Stockholm. Le ministre des Affaires étrangères, **Hervé de Charette**, son cabinet et toute son administration ont été particulièrement attentifs pour nous aider dans notre tâche. Il en a été de même pour le ministre délégué à la Coopération, **Jacques Godfrain**.

Cette mission nous a permis d'entendre et d'auditionner près d'une centaine de responsables politiques, de juristes, de politologues ou de fonctionnaires et je tiens à remercier tous nos interlocuteurs pour la sympathie de leur accueil et l'intérêt qu'ils ont porté à ce sujet.

Chacun comprendra que ces remerciements s'adressent en priorité à mes collègues sénateurs ainsi qu'au Sénat tout entier qui a apporté un concours précieux à « l'Association pour la promotion des fondations politiques » organisatrice du colloque du 6 juin 1996.

Pour cette manifestation nous avons obtenu également le soutien des groupes et mouvements politiques représentés dans les deux assemblées : qu'ils en soient également remerciés.

Sans pouvoir énumérer tous ceux qui ont bien voulu nous faire part de leurs réflexions (et dont la liste se trouve en annexe). Je tiens à exprimer tout particulièrement ma reconnaissance à Messieurs :

Jacques Toubon
François Bayrou
Dominique Perben
Jean-Jacques de Péretti
Valéry Giscard d'Estaing
René Monory
Michel Dreyfus-Schmidt
Jean Faure
Paul Girod
Yves Guéna
Jacques Valade
Lucien Neurwirth
Jacques Larché
Maurice Blin
Guy Cabanel
Henri de Raincourt
Josselin de Rohan
Madame Hélène Luc
Messieurs Gérard Larcher
Robert Badinter
Christian Bonnet
Michel Charasse
Claude Estier
Pierre Mauroy
Charles Pasqua
Alex Turk
Maurice Ulrich

Charles Lederman
Madame Nicole Catala
Messieurs Pierre Mazeaud
Laurent Fabius
Michel Péricard
Gilles de Robien
Raymond Barre
Jean-Jacques Descamps
Arthur Dehaine
François Léotard
Alain Madelin
Jean-François Mancel
Didier Migaud
Roland Nungesser
Xavier de Roux
Renaud Denoix de Saint Marc
Roland Dumas
Pierre Joxe
Jacques Rigaud
René Vacquier
Michel Bernard
Pierre Messmer
Louis Jung
Jean-Dominique Giuliani
Georges de la Loyère
Alain Claves
Philippe Mestre

Et bien entendu aux deux ministres qui m'ont toujours facilité au mieux le déroulement de cette mission :

Jean-Louis Debré, ministre de l'Intérieur

Roger Romani, ministre chargé des relations avec le Parlement.

Je formule le souhait que cette mission et ce rapport puissent être utiles, même modestement, au développement de notre démocratie.



**Proposition de loi
de M. Jacques Oudin,
relative aux fondations
démocratiques
à vocation politique**



Exposé des motifs

L'expansion de la démocratie est un événement majeur de l'évolution du monde en cette fin du XX^e siècle. Ce phénomène a commencé dans les années 1970 en Europe du Sud, puis en Amérique latine. Il s'est ensuite étendu, après la chute du Mur de Berlin, aux pays d'Europe centrale et orientale, enfin aux pays d'Afrique et à certains pays du sud-est asiatique.

Cette évolution constitue un immense défi pour l'ensemble de ces pays. Mais **elle représente aussi un enjeu important pour les grands pays démocratiques tels que la France.** Il s'agit en effet d'aider l'émergence de ces nouvelles démocraties par la promotion des institutions et de la vie démocratiques de nos pays ainsi que de contribuer au rayonnement d'une expérience et d'une culture vieilles de plusieurs siècles

Or, la France ne dispose pas de tous les moyens dont bénéficient la plupart de ses partenaires pour accompagner cette évolution. En effet, si les Pouvoirs publics se sont fortement impliqués – et avec succès – dans l'aide institutionnelle, en mobilisant les services des ministères des Affaires étrangères et de la coopération ainsi que ceux d'autres administrations, ils n'ont pu s'engager, pour des raisons évidentes, dans certaines réalisations – pourtant fondamentales – telles que le soutien ou la création de partis politiques ou la structuration de groupes parlementaires ou de mouvements civiques divers.

Dans les autres démocraties, les fondations démocratiques à vocation politique ont joué ce rôle. Créées parfois depuis de nombreuses années, précisément pour consolider les valeurs démocratiques à l'intérieur de pays comme l'Allemagne, elles ont rapidement développé une « capacité exportatrice ». Elles ont ainsi permis d'accompagner de façon souple et efficace la mise en place des structures et de la pratique démocratiques.

Il convient d'observer que, compte tenu de l'importance de l'enjeu et du nombre des pays concernés, **les actions menées par les fondations n'ont pu l'être que grâce à une aide et des fonds publics.**

Une étude attentive des fondations politiques, qui se sont développées principalement en Allemagne et dans les pays du nord de l'Europe ainsi que dans les pays anglo-saxons, montre que, malgré une

grande diversité de missions et de structures, certains points de convergence les réunissent. Ceux-ci méritent d'être soulignés.

Ainsi, dans chaque pays, **les fondations démocratiques à vocation politique bénéficient d'une autonomie réelle** tant à l'égard des Pouvoirs publics que des partis politiques, même si la plupart de ces fondations se situent clairement dans la mouvance des grands courants de pensée du pays.

Leurs missions peuvent être regroupées autour de quatre pôles : la conservation des archives, la formation civique, la réflexion et la prospective et, enfin, **l'action internationale qui prend une place de plus en plus importante**. En effet, au cours des dernières années, l'évolution du contexte international a amené les pays et les fondations à renforcer leur action dans ce domaine.

Or, l'action internationale justifie, en grande partie, l'importance du financement public attribué aux fondations, bien que celles-ci bénéficient aussi, dans de nombreux pays, d'importants dons privés, souvent encouragés par des déductions fiscales attractives.

Cette présence de fonds publics a une signification importante. Elle explique d'abord les **contrôles rigoureux qui existent partout sur l'utilisation des fonds publics par les fondations**. Elle symbolise par ailleurs le consensus entre les Pouvoirs publics et les diverses forces politiques sur la nécessité d'une participation des différentes composantes de la vie politique à l'établissement de la démocratie tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays. Enfin, **elle justifie la forte implication du Parlement** qui, non seulement vote le budget, mais participe aussi, en tant que tel ou par l'intermédiaire des parlementaires, à l'animation et au développement des fondations.

La France apparaît en retard par rapport à ces grands pays démocratiques. Les fondations existantes, essentiellement les fondations Jean Jaurès et Robert Schuman, ne disposent pas des moyens suffisants pour développer des actions d'envergure et en particulier des actions internationales.

Cette analyse ne concerne pas l'action des fondations consacrées à la mémoire des anciens Présidents de la République : Fondation Charles de Gaulle et Fondation François Mitterrand, dont l'objet est bien délimité.

Ce retard dans le domaine des fondations démocratiques se manifeste aussi par une relative faiblesse de la réflexion et de la prospective politique, économique et sociale. En effet, au-delà de la définition de plates-formes électorales – rôle des partis politiques – et de la discussion entre experts au sein de clubs relativement fermés, il manque des structures permettant d'associer le plus largement possible les différentes composantes de la société civile, des chercheurs et des responsables politiques à l'élaboration de grands mouvements d'idée.

Par ailleurs, les années récentes ont été marquées par un certain recul de la citoyenneté qui s'est notamment traduit par une relative désaffection à l'égard du monde politique. Il conviendrait de réagir à cette évolution, qui résulte pour partie des rapports particuliers que notre pays

entretient avec la politique. Les fondations démocratiques que cette proposition de loi vise à développer pourraient, à n'en pas douter, y contribuer fortement.

À cet égard, on rappellera la difficulté rencontrée par tous les derniers gouvernements pour régler **la question du financement des partis politiques**. En effet, après une longue période caractérisée par l'absence de règles, plusieurs lois ont été nécessaires et progressivement votées à partir de 1988. Elles ont établi **un régime strict qu'il convient de conserver**.

C'est pourquoi **la présente proposition de loi ne prévoit en aucune façon de remettre en cause ce régime**. Elle cherche au contraire à le conforter en séparant très clairement les activités, notamment militantes et électorales, des partis politiques de celles des fondations à vocation politique que seront les fondations démocratiques.

Pour établir ces fondations démocratiques, il est apparu que le régime de droit commun des fondations reconnues d'utilité publique était le plus approprié. En effet, le statut de fondation reconnue d'utilité publique apporte, outre une certaine image, de réelles garanties : une pérennité de l'action grâce à un patrimoine inaliénable, une autonomie juridique et financière et un contrôle avisé du Conseil d'État, préalable à la création de ces fondations. Ce statut permet aussi de bénéficier de certains avantages en particulier l'accès à des sources de financement diversifiées et à des dispositions fiscales avantageuses, notamment en matière de dons et legs.

Toutefois, certaines règles particulières doivent aussi être prévues pour ces fondations démocratiques. Elles tiennent essentiellement aux missions qui pourront leur être assignées et au lien qu'elles auront avec la « matière politique ».

L'objet des fondations démocratiques sera de promouvoir la démocratie tant à l'intérieur des frontières qu'à l'extérieur. Il s'agira, dans notre pays, de développer la réflexion et la prospective politiques en y associant le plus largement possible les différentes composantes de la société civile, de diffuser ces travaux, d'informer l'opinion, de former les citoyens, d'améliorer la connaissance des institutions et de la démocratie françaises. À l'étranger, les fondations pourront engager des actions de coopération et de soutien aux démocraties naissantes et ainsi assurer un meilleur rayonnement des institutions et de la culture démocratiques françaises. Enfin, la conservation des archives des mouvements politiques et des hommes qui ont concouru à leur développement pourra être une autre mission importante des fondations.

Conçues pour répondre à un besoin aujourd'hui sans réponse satisfaisante, les fondations démocratiques devront remplir certains critères et être créées dans des conditions bien définies pour être réellement utiles et efficaces. Ainsi, étant liées à la vie des idées et des courants politiques et d'opinion, il paraît nécessaire de **soumettre leur création à un parrainage** adapté : soit trente-cinq parlementaires (députés et sénateurs), soit le soutien d'un parti ou groupement politique bénéficiant d'au moins 1 % de l'aide publique prévue par la loi de 1988.

Il convient, en effet, d'éviter une trop grande dispersion qui nuirait à la crédibilité, à une certaine permanence et au développement

souhaitable des activités, notamment internationales, des fondations. Il convient également de permettre à tous les grands courants d'idées ou d'opinion de pouvoir créer une fondation démocratique.

En proposant un régime ainsi équilibré, l'attribution de fonds publics, même modestes, aux fondations démocratiques apparaît non seulement souhaitable, compte tenu des activités qu'elles seront conduites à développer, mais aussi raisonnable et juste.

Par ailleurs, pour accentuer la fonction démocratique de ces fondations et, parallèlement, renforcer le rôle du Parlement dans la vie de nos institutions, il serait judicieux **de conférer aux bureaux des deux assemblées** le pouvoir de proposer conjointement chaque année un montant de crédits à inscrire en loi de finances au bénéfice des fondations. **Une disposition analogue a d'ailleurs été prévue par l'article 8 de la loi du 11 mars 1988** relative à la transparence financière de la vie politique, mais jamais appliquée en fait. **Une délégation de ces deux bureaux**, composée d'un nombre égal de députés et de sénateurs aurait ensuite pour tâche de procéder à leur répartition entre les fondations démocratiques, en tenant compte à la fois du volume des activités des fondations et du montant de l'aide publique attribuée aux partis ou groupements qui les parrainent.

Afin d'assurer une réelle séparation entre les missions des fondations et la sphère d'activité des partis politiques, aujourd'hui bien délimitée par les différentes lois votées depuis 1988, plusieurs dispositions sont prévues : **l'impossibilité pour les fondations d'intervenir dans le fonctionnement des partis et dans les activités électorales** menées par ceux-ci, l'impossibilité d'être considérées comme groupements politiques, la non participation des membres en exercice de l'organe exécutif d'un parti politique au conseil d'administration d'une fondation, **enfin un contrôle spécifique de cette séparation par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques.**

La place qu'occupe le Président de la République dans certains systèmes démocratiques a généré un mouvement de création de fondations dont l'activité est consacrée à leur mémoire et à la tenue de leurs archives. Tel est le cas aux États-Unis où chaque ancien président a créé sa fondation. En France, la Fondation Charles de Gaulle et la Fondation François Mitterrand ont cet objet. **Ces fondations qui n'ont aucune activité politique militante, pourraient néanmoins être éligibles aux mêmes procédures de financement public.**

Le régime proposé pour les fondations démocratiques par la présente proposition de loi a donc pour but de doter la France d'un instrument qui lui fait défaut et ainsi de la mettre à égalité avec ses partenaires. Les fondations démocratiques contribueraient à revaloriser la réflexion politique et la vie démocratique, tout en assurant un meilleur rayonnement des institutions et de la culture françaises dans le monde et notamment dans les pays qui accèdent plus ou moins facilement à la vie démocratique.

La France qui a toujours été le berceau des droits de l'homme et de la démocratie ne saurait être absente de ce combat pour l'homme, pour la liberté et pour l'entente entre les nations.

Présentation des articles

– **L'article premier** énonce le principe selon lequel **le régime de droit commun des fondations reconnues d'utilité publique s'appliquera aux fondations dénommées « démocratiques »**.

Ce statut apparaît le plus approprié puisqu'il assure l'indépendance statutaire et financière des fondations et permet la pérennité de leur action grâce à l'existence d'un patrimoine inaliénable. Par ailleurs, les contraintes liées à la reconnaissance d'utilité publique constituent une garantie supplémentaire de crédibilité et de sérieux nécessaire pour des fondations à vocation politique.

Toutes les règles relatives aux fondations reconnues d'utilité publique seront donc applicables aux fondations démocratiques et notamment le dispositif de contrôle (Conseil d'État, ministère de l'Intérieur, Inspections générales, Cour des comptes) ainsi que les avantages fiscaux relatifs aux dons et legs.

Toutefois, certaines règles particulières s'appliqueront aux fondations démocratiques. Elles font l'objet des articles suivants de la proposition de loi.

– **L'article 2** définit l'objet des fondations démocratiques. Dans le cadre des grands principes énoncés par la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 ainsi que par les préambules des Constitutions de 1946 et 1958, **les fondations démocratiques auront pour finalité principale de promouvoir et de développer la démocratie, à l'étranger et en France**.

L'émergence, au cours des dernières années, de nouvelles démocraties dans de nombreuses parties du monde a mis en évidence à la fois le manque d'intervenants et la pauvreté des moyens disponibles en France pour accompagner ces démocraties naissantes. Or, dans les autres grands pays démocratiques, cette action internationale représente une part essentielle de l'activité des fondations à vocation politique.

La France doit donc combler son retard dans ce domaine et, en conséquence, se doter des instruments lui permettant d'assumer cette mission, fondamentale pour assurer le rayonnement de l'histoire, de la culture et des institutions françaises. Les fondations démocratiques auront notamment à remplir cette tâche.

En France, les fondations auront vocation, d'une part, à favoriser la réflexion politique et encourager les recherches et les échanges d'idées et, d'autre part, à concourir à la formation civique du citoyen.

En effet, la réflexion et la prospective politiques ne peuvent se développer de manière satisfaisante uniquement dans le cadre des structures existantes – partis politiques ou clubs de réflexion – les uns étant trop proches du combat politique et des choix de court terme, les autres étant trop souvent réservés à un petit groupe d'experts et insuffisamment ouverts sur la société civile. Aussi, afin d'associer l'expérience des acteurs de la société civile à la recherche et à la définition de grands mouvements de réflexion, il apparaît indispensable de créer, comme dans d'autres pays, des fondations ayant cet objectif et cette capacité.

Les fondations démocratiques devront ensuite diffuser le résultat de ces recherches et informer l'opinion. D'une manière plus générale, elles devront participer à l'éducation du citoyen et à l'amélioration de la connaissance des institutions et de la démocratie françaises.

La conservation des archives des mouvements politiques ou des personnes ayant contribué à la réflexion ou à l'action politiques pourra être un complément utile de cette fonction « intérieure » des fondations démocratiques. Il s'agira d'entretenir l'histoire et la mémoire des partis et des « grands hommes » qui ont concouru à leur développement.

– **L'article 3** précise un point essentiel du dispositif : **l'indépendance des fondations démocratiques à l'égard des partis politiques.**

Il est indispensable de bien dissocier la sphère d'activité des fondations démocratiques de celle des partis politiques. En effet, la loi du 19 janvier 1995 et les lois antérieures ont délimité les règles du fonctionnement financier de la sphère d'activité des partis politiques. La présente proposition de loi ne prévoit aucune modification de ce dispositif. C'est la raison pour laquelle **les fondations ne pourront en aucun cas intervenir dans la préparation, l'organisation ou le financement des élections. Elles ne pourront non plus intervenir dans le fonctionnement des partis.**

En outre, il est précisé que les fondations démocratiques ne pourront être considérées comme des groupements politiques au sens de la loi du 19 janvier 1995 relative au financement de la vie politique.

Pour renforcer ce principe de séparation, l'article 5 prévoit que les membres de l'exécutif des partis ne pourront être membres du conseil d'administration d'une fondation.

La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques aura pour tâche de veiller à ce que ce principe soit bien respecté et qu'il n'y ait pas d'interférence entre les activités des fondations démocratiques et celles des partis politiques. L'article 7 de la proposition de loi confère ce pouvoir à la Commission qui, en cas d'infraction, devra en référer aux bureaux de l'Assemblée nationale et du Sénat.

– **L'article 4** définit les conditions dans lesquelles les fondations reconnues d'utilité publique **pourront acquérir le statut de fondations démocratiques.**

Deux possibilités sont prévues afin de rendre le mode de création des fondations démocratiques ouvert à la plupart des grands courants d'opinion :

- **un parrainage par trente-cinq députés ou sénateurs**, soit un chiffre équivalent au minimum requis pour constituer un groupe parlementaire dans chacune des deux assemblées ; chaque parlementaire pourra, une fois par législature, déclarer au bureau de son assemblée la fondation qu'il souhaite soutenir ; seuls les parlementaires nationaux disposeront de cette faculté, à l'exclusion notamment des membres du Parlement européen ;
- **un parrainage par un parti ou groupement politique qui bénéficie d'au moins 1 % de l'aide publique** attribuée par la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique ; le critère de l'aide publique accordée aux mouvements politiques est un **indicateur synthétique et incontestable de la représentativité** d'un mouvement politique puisqu'il s'appuie à la fois sur le nombre de suffrages obtenus aux élections et sur le nombre d'élus au Parlement.

Les fondations démocratiques seront ainsi, bien que totalement indépendantes, dans la mouvance des principaux mouvements politiques et courants d'opinion français.

- **L'article 5** vise, en complément de l'article 3, à **assurer l'indépendance des fondations démocratiques, tant à l'égard des partis politiques que de l'État.**

Les membres de l'organe exécutif des partis politiques – présidents, premiers secrétaires, secrétaires généraux et trésoriers – ne pourront faire partie des conseils d'administration des fondations démocratiques. De même, l'État ne sera pas représenté au conseil d'administration des fondations démocratiques.

- **L'article 6** a pour objet **de prévoir et de répartir une aide publique en faveur des fondations démocratiques.**

Compte tenu de l'importance des missions qui peuvent être assumées par les fondations démocratiques, en particulier l'action internationale et la formation civique, une aide publique apparaît indispensable. De tels moyens sont en effet nécessaires si l'on veut créer, à l'image de ce qui existe dans les autres grands pays démocratiques, de véritables fondations ayant les capacités d'assurer leur mission. Une telle aide introduira en outre une certaine équité de moyens entre les différentes fondations.

La dénomination de fondation démocratique procurera donc l'avantage, par rapport aux autres fondations reconnues d'utilité publique, d'un droit à une aide publique.

Dans le cadre de la réhabilitation du rôle du Parlement et de l'implication souhaitable des parlementaires et des responsables politiques dans la création des fondations démocratiques, il apparaît important de **confier aux bureaux de l'Assemblée nationale et du Sénat une responsabilité particulière à l'égard de cette aide publique.**

Aussi, comme pour le montant des crédits affectés aux partis politiques – disposition prévue par l'article 8 de la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique qui n'a toutefois

pas été utilisée jusqu'à présent –, l'article 6 dispose que les bureaux des deux assemblées proposent conjointement chaque année au gouvernement le montant des crédits qu'il convient d'attribuer aux fondations démocratiques, qu'il s'agisse de crédits de fonctionnement ou de crédits à affecter à la dotation de ces fondations.

Ces crédits seront ensuite répartis entre les diverses fondations démocratiques par une délégation mixte et paritaire des deux bureaux (comme cela existe déjà pour certains sujets tels que l'audiovisuel), en tenant compte à la fois du volume des activités des fondations concernées et de la proportion d'aide publique reçue par les partis ou groupements qui les parrainent.

La représentation proportionnelle des groupes politiques au sein des bureaux de chaque assemblée rendra ainsi les décisions pluralistes et consensuelles et contribuera à développer la vie démocratique française.

– **L'article 7** prévoit que **les fondations** qui se consacrent à la **mémoire des anciens Présidents de la République**, et qui n'ont, de ce fait, aucune activité politique militante, et ne sont pas liées à des partis politiques, **peuvent être éligibles à la même procédure de financement public.**

– **L'article 8** instaure un **contrôle spécifique supplémentaire pour les fondations démocratiques.**

Dès lors que des crédits publics sont attribués à ces fondations et qu'une séparation stricte est définie entre l'activité des fondations démocratiques et celle des partis politiques, un contrôle s'impose. Or, outre le droit commun en la matière, il apparaît nécessaire de confier ce contrôle à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques qui, par son expérience des activités politiques, semble l'organisme le plus pertinent.

Ainsi, les fondations démocratiques devront, chaque année, transmettre leurs comptes et leur rapport d'activité à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. Leurs comptes devront, comme pour les partis politiques, être certifiés par un commissaire aux comptes.

Comme cela a déjà été dit, la **Commission nationale aura pour mission de veiller à la bonne « étanchéité » entre les activités des fondations démocratiques et celles des partis politiques qui les parraineront.** En cas de manquement à ce principe, la Commission devra en référer aux bureaux de l'Assemblée nationale et du Sénat qui pourront alors notamment décider de supprimer l'attribution d'une aide publique à la fondation concernée.

– **L'article 9** vise à préciser que la conservation des archives par les fondations démocratiques se fera en application des règles posées par la loi du 3 janvier 1979 sur les archives. Il s'agit d'organiser l'une des fonctions importantes assignées aux fondations démocratiques. En outre, il est prévu que le directeur général des archives nationales sera membre de droit du conseil d'administration des fondations qui acceptent le dépôt d'archives de manière à assurer un contrôle et une certaine cohérence dans la gestion de ces archives.

Proposition de loi relative aux fondations démocratiques

Article premier

Les fondations dénommées « démocratiques » sont des personnes morales de droit privé à but non lucratif soumises aux règles relatives aux fondations reconnues d'utilité publique, sous réserve des dispositions de la présente loi.

Article 2

Les fondations démocratiques ont pour objet :

- de promouvoir les idéaux, les institutions et la vie démocratiques ;
- de soutenir les pays, notamment ceux qui se sont engagés dans un processus de développement de la démocratie, et de coopérer avec les institutions étrangères qui contribuent à la réalisation de cet objectif ;
- de développer la réflexion et la prospective politiques, d'encourager et de diffuser les recherches sur les doctrines et mouvements de pensée de nature politique, économique ou sociale ;
- de concourir à la formation civique des citoyens et à l'amélioration de la connaissance des institutions démocratiques françaises et européennes ;
- de conserver et de permettre l'accès au public des archives des mouvements politiques ou de toute personne physique ou morale dont elles ont accepté le dépôt.

Article 3

En aucun cas les fondations démocratiques ne peuvent exercer d'action électorale ni intervenir dans des domaines qui relèvent exclusivement de l'activité des partis politiques en France.

Les fondations démocratiques ne sont pas des groupements politiques.

Article 4

Les fondations reconnues d'utilité publique acquièrent le statut de fondations démocratiques lorsqu'elles sont parrainées par au moins trente-cinq députés ou sénateurs ou par un mouvement bénéficiant d'au moins 1 % du montant de l'aide attribuée aux partis et groupements

politiques en application de l'article 9 de la loi modifiée n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

Un parlementaire ne peut parrainer qu'une seule fondation démocratique par législature. Il en fait déclaration au bureau de son assemblée.

Un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application de cet article.

Article 5

Les membres en exercice de l'organe exécutif d'un parti politique ne peuvent faire partie du conseil d'administration d'une fondation démocratique.

L'État n'est pas représenté au conseil d'administration des fondations démocratiques.

Article 6

Les bureaux de l'Assemblée nationale et du Sénat proposent, conjointement, chaque année, au gouvernement le montant des crédits à inscrire en loi de finances pour être affectés aux fondations démocratiques.

Une délégation mixte et paritaire de ces deux bureaux procède à la répartition des crédits, en tenant compte, pour chaque fondation démocratique, du volume de ses activités, notamment à l'étranger, et de la proportion de l'aide publique attribuée au parti ou groupement qui la parraine.

Article 7

Les fondations qui se consacrent à la mémoire des anciens présidents de la République sont éligibles aux procédures de financement prévues à l'article 6.

Article 8

Les fondations démocratiques sont tenues d'adresser chaque année leur rapport d'activité ainsi que leurs comptes certifiés par un commissaire aux comptes à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques instituée à l'article L. 52-14 du Code électoral.

La Commission veille au respect des dispositions de l'article 3 de la présente loi. En cas de manquement à ces dispositions, elle en réfère aux bureaux de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Article 9

Les archives conservées par les fondations démocratiques sont soumises aux dispositions de la loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives.

Lorsqu'une fondation démocratique accepte le dépôt d'archives, le directeur général des archives nationales est de droit membre du conseil d'administration de la fondation.

Article 10

L'augmentation des dépenses de l'État résultant de l'application de la présente loi est compensée par le relèvement à due concurrence des droits de consommation prévus aux articles 575 et 575A du Code général des impôts.



Introduction

Fin de l'histoire ou début d'une nouvelle ère démocratique ?

Au moment où l'effondrement du bloc communiste apparaissait imminent, le politologue américain Francis Fukuyama saluait ce qu'il appelait « la fin de l'histoire ».

Par cette expression un peu provocatrice, empruntée à Hegel et Marx, il désignait ce qui constitue sans doute le phénomène majeur de cette fin de siècle : l'extension à l'ensemble de la planète d'un modèle politique et économique unique, celui de la démocratie pluraliste, couplée avec l'économie de marché, toutes deux fondées sur le libéralisme et la concurrence.

Certes, il s'en faut encore de beaucoup, malgré les progrès spectaculaires accomplis par la démocratie en Europe de l'Est, en Amérique latine, en Afrique, au cours des dernières années, que les libertés politiques fondamentales et les droits de l'homme soient également respectés partout dans le monde.

Mais l'important est que désormais le modèle de la démocratie libérale, inséparable de celui de l'économie marchande plus ou moins tempérée par l'action de l'État, ne soit aujourd'hui plus guère contesté, qu'aucun contre-modèle ne prétende nulle part lui contester la primauté idéologique, comme cela avait été longtemps le cas avec le marxisme soviétique.

On n'a pas assez noté que, parallèlement à cette diffusion du modèle démocratique dans le monde, les pays qui l'ont vu naître, en Europe occidentale ou en Amérique du Nord ont également, souvent à la

suite d'affaires judiciaires retentissantes, travaillé au perfectionnement et à une plus grande rationalisation du fonctionnement de la démocratie en leur propre sein.

La clarification des règles de financement des partis politiques et des campagnes électorales, dont les lois de 1991 et 1995 en France offrent un exemple particulièrement significatif, sont un aspect de cette rationalisation que l'on observe à peu près au même moment dans tous les pays.

Le développement des fondations démocratiques et politiques, d'abord dans le pays qui les a vu naître, l'Allemagne, où elles ont connu une expansion spectaculaire au cours des dix dernières années, ensuite dans les pays anglo-saxons, ainsi que dans d'autres comme la Suède, les Pays-Bas, l'Italie ou l'Espagne, constitue un des aspects les plus importants du perfectionnement de l'outil démocratique.

Là où la fixation de règles de financement strictes avait voulu mieux articuler les rapports entre les partis et les puissances d'argent, l'émergence des fondations vise à clarifier les rapports entre les partis et la société civile et plus précisément à séparer les activités proprement militantes des partis, à visée électorale, des tâches « civiques » les plus diverses dans lesquelles ils sont de plus en plus souvent conduits à s'engager : réflexion prospective, formation du citoyen, action internationale, préservation de l'histoire du mouvement et tenue des archives, lesquelles sont, là où elles existent, réservées aux fondations.

L'action internationale et le soutien aux démocraties émergentes se sont avérés d'autant plus nécessaires que l'expansion de la démocratie dans le monde, s'est accompagnée, nécessité aidant, d'une diffusion des techniques démocratiques, ce que certains appellent même « l'ingénierie démocratique » : organisation d'élections, de campagnes électorales, mise en place de partis politiques dans un contexte pluraliste etc. Toutes ces pratiques et procédures doivent aujourd'hui s'apprendre. Pour cela, les démocraties déjà mûres ont fourni une aide substantielle aux démocraties émergentes, au travers principalement des fondations démocratiques et politiques.

Ce faisant, elles ont pris leur part d'un autre phénomène majeur de notre temps, inséparable de la mondialisation de l'économie et de la multiplication des échanges : la diversification des canaux de l'action diplomatique.

Le temps n'est plus en effet, où, selon les canons du droit international classique, les États et leur appareil diplomatique pouvaient à eux seuls assurer le dialogue entre les différents pays. À côté de la diplomatie officielle, les formes d'échanges entre les nations ne cessent de se démultiplier : échanges économiques, bien sur, mais aussi jumelages de communes, de régions, d'universités, action des organisations non-gouvernementales, coopération décentralisée etc.

Dans ce concert multiforme, les échanges entre courants politiques se réclamant d'idéologies analogues, échanges dont les fonda-

tions, autonomes par rapport aux partis mais se situant dans leur mouvance, apparaissent de plus en plus comme des instruments particulièrement adaptés et jouent, de ce fait, un rôle croissant.

Cela est vrai en Europe où les fondations jouent le rôle de pionniers d'une action déterminée en faveur du développement de l'idée européenne et de la démocratie pluraliste, notamment dans les pays de l'Est.

La symbiose idéologique entre mouvements politiques par-delà les frontières constitue un facteur important de compréhension et d'intégration. Cela l'est aussi dans le monde où la fin de la guerre froide n'a pas mis fin aux luttes d'influences notamment entre les puissances comme la France qui ont toujours prétendu à un large rayonnement extérieur.

C'est dire combien le faible développement des fondations politiques dans notre pays représente pour nous un inconvénient sur le plan international.

Cette situation n'est pas sans évoquer le retard que nous avons mis aussi à clarifier les règles de financement de notre vie politique. Il constitue à l'évidence un handicap pour notre action extérieure.

C'est dire l'urgence qu'il y avait à faire le point sur la place et le rôle des fondations démocratiques et politiques dans le monde et sur leurs perspectives de développement dans notre pays.

En rejoignant le peloton de tête des démocraties modernes ayant poussé jusqu'à son terme l'effort de rationalisation de leur outil démocratique, la France participe d'un mouvement plus général, qui ne marque pas tant la fin de l'histoire que, par rapport à une démocratie toujours à inventer, longtemps balbutiante ou empirique, rien moins peut-être que la fin de la préhistoire ou le début d'une histoire démocratique nouvelle à l'échelle planétaire.



Première partie

**Les fondations
à vocation
politique se sont
développées
au cours des
années récentes
dans toutes
les grandes
démocraties
étrangères**



Le développement des fondations à vocation politique au cours des années récentes est lié à l'essor de la démocratie dans le monde

Si le principe de fondations à vocation politique est déjà ancien, ce n'est qu'au cours des quinze dernières années que la formule a connu un plein succès dans la plupart des grandes démocraties occidentales (Allemagne, États-Unis, Royaume-Uni), au moment, – et ce n'est pas un hasard – où la démocratie voyait un regain de succès dans le monde. La France, pour sa part est restée relativement à l'écart de ce mouvement.

Après un retour rapide sur l'histoire des fondations à vocation politique à travers le monde, on procédera à une analyse comparative de leurs structures avant de se pencher sur le cas singulier de la France.

* * *

Le mouvement d'expansion de la démocratie pluraliste sur tous les continents constitue sans doute le phénomène majeur de cette fin de siècle. C'est à ce phénomène que se rattache la croissance récente des fondations à vocation politique dans presque toutes les grandes démocraties. Non point que de telles fondations soient un phénomène à proprement parler nouveau : c'est dans l'Allemagne de Weimar que se trouve le berceau de la fondation politique telle que nous l'entendons aujourd'hui. L'Allemagne en eut longtemps l'exclusivité. Mais la période récente a connu, à la fois un développement sans précédent des fondations politiques existantes, et une diffusion de cette institution à travers le monde. Après des expériences ponctuelles au cours des années soixante-dix, les pays anglo-saxons, États-Unis en tête, ont emboîté le pas à partir de 1983. À une date plus récente, un certain nombre d'autres pays, comme la Suède, l'Italie, l'Espagne, les Pays-Bas ont amorcé une démarche analogue.

Les fondations à vocation politique ont joué partout un grand rôle pour diffuser l'esprit et former aux méthodes démocratiques dans les démocraties émergentes de l'Est et du Sud.

L'expansion de la démocratie pluraliste au cours des années récentes : un phénomène majeur

Le mouvement de démocratisation que le monde a connu au cours des années récentes fait apparaître un développement spectaculaire qui s'est déroulé en plusieurs étapes :

L'Europe du Sud, au milieu des années soixante-dix : Portugal, Grèce (1974), Espagne (1975), Turquie (1983)

Ces pays sortaient tous de régimes de dictature plus ou moins anciens. La partie occidentale et méridionale de l'Europe entrait ainsi dans un même régime démocratique. L'élargissement de la Communauté européenne aux trois premiers de ces pays, inséparable de la démocratisation, témoignait déjà du rayonnement d'un certain modèle de civilisation propre à l'Europe de l'Ouest.

L'Amérique latine, tout au long des années quatre-vingt

L'évolution démocratique de l'Argentine (1983), du Brésil (1985), du Chili (1989) marquait un changement fondamental dans le destin de ce continent. Alors que les années soixante et soixante-dix, pour des raisons diverses, avaient marqué un recul des démocraties, les années quatre-vingts voyaient par contre un peu partout la fin des dictatures qui avaient assombri le sous-continent. Même des petits pays qui connaissaient depuis longtemps, sous des formes diverses, la dictature, comme le Nicaragua (1990) ou le Paraguay (1993) voyaient se tenir des élections libres. Ce mouvement se développait de pair avec un début d'assainissement économique.

L'Europe de l'Est à partir de la chute du communisme (1989)

La chute du communisme à l'Est de l'Europe constitue un événement majeur de cette fin de siècle. Bien que prévisible, il a surpris tout le monde par sa rapidité. L'effondrement des régimes à idéologie marxiste ouvrait une nouvelle phase de l'histoire de l'humanité marquée

par le triomphe du modèle de la démocratie libérale et par là la fin de la guerre froide. Même si les anciennes élites se sont maintenues ou sont revenues au pouvoir dans plusieurs de ces pays, elles l'exercent désormais en respectant les règles de la démocratie.

Comme naguère au Sud, la problématique de l'élargissement de l'Union européenne vers l'Est est inséparable de la démocratisation.

L'Afrique, depuis 1990

Dans la dernière phase, le mouvement a touché l'Afrique, non sans y rencontrer quelques obstacles. Le grand événement sur ce continent a été sans nul doute la fin de l'apartheid en Afrique du Sud, qui, après la libération de Nelson Mandela en 1991 a abouti en avril 1993 aux premières élections démocratiques fondées sur le principe : « un homme, une voix ». Mais le mouvement de démocratisation a touché aussi le reste du continent, surtout après que le président François Mitterrand eut annoncé au sommet de La Baule (1990) que l'aide serait liée à la démocratisation. Cette démocratisation a abouti au remplacement des régimes à parti unique, qui, par imitation des pays de l'Est, prévalaient presque partout jusque-là, par un multipartisme fondé sur l'organisation d'élections libres. Même si les coups d'État qui se sont produits au Nigeria ou au Niger montrent les difficultés de l'entreprise, la démocratisation constitue une réalité en marche sur le continent africain.

Les limites du mouvement : l'Asie et le monde musulman

La vague de démocratisation a aussi atteint certains pays d'Asie comme la Corée du Sud, les Philippines, Taiwan, l'Indonésie, le Pakistan, la Thaïlande. Mais d'une façon générale, le continent asiatique, ainsi qu'une partie du monde musulman sont restés relativement à l'écart de ce mouvement. La répression des manifestations de la place Tien An Men (3 juin 1989), jamais désavouée, constitue à cet égard un symbole négatif.

La poursuite du mouvement de démocratisation dans le monde apparaît néanmoins inéluctable.

La démocratie pluraliste est liée à l'économie libérale

Presque partout, l'émergence de la démocratie pluraliste est liée à la reconnaissance de l'économie libérale comme modèle de référence. Certes le secteur étatique existe partout ; les pays les plus avancés, notamment européens, ont même du mal à contenir son développement. Mais chacun reconnaît aujourd'hui les bienfaits des mécanismes du marché, régulé plus ou moins fermement par la puissance publique.

– La reconnaissance d’une société civile indépendante de l’État. Cela est vrai sur le plan politique : la démocratie implique que les citoyens puissent librement se déterminer face au pouvoir en place, elle suppose la liberté d’expression et de critique et l’existence d’une opposition vivante. Cela est vrai également en économie : l’économie libérale repose sur la propriété privée d’au moins une partie des moyens de production et sur le refus du Tout-État.

– Une régulation par la concurrence : à cet égard la démocratie pluraliste fondée sur la libre concurrence entre les partis politiques fonctionne comme une sorte de marché.

– L’existence de règles acceptées par tous : la Constitution et le Code électoral d’un côté, le Code du commerce et les principes fondamentaux de l’organisation de la société libérale de l’autre.

C’est en raison de cette nécessité commune de règles, et donc d’une culture qui pousse à les respecter, que l’on a pu dire que la démocratie était inséparable du développement. Soit que le développement entraîne de manière assez naturelle un progrès de la démocratie, comme ce fut le cas en Asie du Sud-Est ou en Amérique latine, soit que, dans les pays moins avancés, l’accession aux habitudes démocratiques et à la sécurité juridique qui en est inséparable – laquelle est nécessaire aux investissements – apparaisse comme un préalable au développement.

À la fois parce qu’elles se présentent comme des institutions indépendantes de l’État et parce qu’elles sont à même de diffuser ce que l’on appelle l’« ingénierie démocratique », **les fondations démocratiques, à vocation politique ont joué, comme on le verra plus loin, un rôle important dans le mouvement de démocratisation contemporain.**

Les origines allemandes des fondations politiques : du déficit démocratique au développement d’une « capacité exportatrice »

La Fondation Friedrich Ebert, première fondation politique de l’histoire

Historique

C’est dans l’Allemagne de Weimar et dans la mouvance social-démocrate qu’est apparue la première fondation politique de type moderne : la Fondation Friedrich Ebert (*Friedrich Ebert Stiftung*), créée le 15 avril 1925. C’est l’homme d’État allemand lui-même qui, peu de temps avant sa mort, manifesta le souhait que cette fondation soit créée.

Friedrich Ebert (1871-1925) fut, faut-il le rappeler, le premier Président de l'Allemagne (1919-1925). S'appuyant sur l'armée régulière et les syndicats, il joua un rôle déterminant dans la consolidation de la nouvelle République en 1919, face aux deux mouvements qui tentèrent de la détruire dans l'œuf : la révolution spartakiste à l'extrême gauche, les tentatives de coup d'État des corps francs et du tout nouveau parti national socialiste à l'extrême droite.

Les buts qu'il assigne, dès le début, à la fondation qui devait porter son nom sont les suivants :

- « *promouvoir la formation politique et sociale des hommes et des femmes de tous les milieux, dans l'esprit de la démocratie et du pluralisme ;*
- *faciliter l'accès aux études supérieures et à la recherche aux jeunes gens doués ;*
- *contribuer à l'entente et à la coopération internationale pour éviter tout nouveau déclenchement de guerres et de conflits ».*

Ces objectifs portent la trace de certaines de ses préoccupations : homme d'origine modeste parvenu au plus haut sommet de l'État dans une société encore hiérarchisée, Ebert souhaitait faciliter ce que nous appellerions aujourd'hui la mobilité sociale. Mais surtout, conscient au cours de son passage à la tête de l'État de la fragilité de l'esprit démocratique en Allemagne et par là de la paix sur le continent européen telle qu'elle avait été instaurée par le Traité de Versailles, Friedrich Ebert ressentait la nécessité d'une action spécifique que les gouvernements ou les partis politiques ne pourraient pas assurer eux-mêmes.

Il est remarquable que le programme de la fondation ne se réfère nullement à la doctrine du parti social-démocrate dont elle est pourtant issue.

La Fondation Friedrich Ebert n'eut guère le temps de se développer avant la guerre. Elle fut immédiatement interdite par les nazis en 1933, puis rétablie sous sa forme actuelle en 1947.

Activités

La Fondation Friedrich Ebert, dont le siège est à Bonn, a aujourd'hui un budget de 224 millions de DM. Son financement est public à 95 % (ministère de l'Intérieur : 25 %, Recherche : 25 %, Coopération : 40 %, Affaires étrangères : 10 %). Elle emploie 690 personnes et est engagée dans toutes les activités propres aux fondations.

Elle conserve les archives non seulement du parti social-démocrate, mais encore celles des syndicats et du mouvement coopératif allemand. Sa bibliothèque, spécialisée dans l'histoire du mouvement ouvrier, comprend 370 000 volumes. Elle a des activités de recherche et de publication, organise des colloques sur les grands problèmes de société, propose des cycles de formation en Allemagne dans six centres de formation et douze bureaux régionaux.

Notamment pour ses activités de formation, elle coopère avec la Confédération allemande des syndicats (DGB), les universités, les organisations de femmes, les organisations agricoles, ou encore avec

l'armée, la police et les églises. Elle coopère également avec les associations d'enseignants, les groupes de jeunes ou de personnes du troisième âge, les comités d'entreprise. Elle associe encore à ses activités Amnesty international, les élus locaux, les chambres de commerce et d'industrie ou les associations de journalistes.

Elle est très active sur le plan international où elle dispose de bureaux dans 76 pays, y compris les pays de l'OCDE et est présente dans plus de 100 pays répartis sur tous les continents. 130 collaborateurs allemands et 600 étrangers environ sont impliqués dans ces activités de coopération internationale. En 1993, elle a attribué 2 078 bourses dont 362 à des étudiants étrangers.

La Fondation Friedrich Naumann est rattachée au parti libéral

Historique

La Fondation Friedrich Naumann, proche du parti libéral (FDP) a été créée en 1958 à l'initiative de Theodor Heuss, premier Président de la République fédérale (1949-1959). Elle présente l'originalité d'avoir, seule, le statut d'une vraie fondation (mais sans dotation en capital, ce qui est possible dans le droit allemand). Malgré la relative faiblesse du parti, elle a connu, elle aussi un développement important de ses activités au cours des dernières années.

Activités

Avec un budget de 101 millions de DM (Intérieur : 25 %, Recherche : 20 %, Coopération : 45 %, Affaires étrangères : 10 %), la Fondation Friedrich Naumann emploie 269 personnes. Elle s'adonne elle aussi à la recherche et à la publication d'études, à la formation et, avec 55 représentations à l'étranger, à une importante activité internationale, notamment dans les pays d'Europe centrale, en Asie et en Amérique latine. Elle finance 572 bourses destinées à des étudiants allemands et 139 à des étrangers.

Elle consacre cependant beaucoup moins de moyens à la conservation des archives que les fondations social-démocrate et démocrate-chrétienne.

La Fondation Konrad Adenauer, est, aujourd'hui, la plus présente à l'étranger

Historique

La **Fondation Konrad Adenauer** (*Konrad Adenauer Stiftung*), d'inspiration chrétienne-démocrate voit le jour en 1964. Mais dès 1956 avait été instituée, à l'initiative et en présence du chancelier, l'Académie politique d'Eichholz qui fut le point de départ de la Fondation. Celle qui

est devenue aujourd'hui la plus importante des fondations politiques à travers le monde veut :

- « assurer la formation politique ;
- faire des recherches et établir de la documentation sur l'histoire du mouvement chrétien-démocrate ;
- établir par des programmes de recherche et d'expertise, les bases scientifiques de l'action politique ;
- promouvoir l'intégration européenne ;
- participer à la coopération internationale en soutenant les projets et les programmes de ses partenaires des pays en voie de développement ;
- accorder une aide matérielle aux démocrates victimes de persécution politique ;
- accorder des bourses aux meilleurs étudiants ayant déjà un engagement socio-politique ;
- promouvoir l'art et la culture ».

Activités

Comme la Fondation Friedrich Ebert, elle couvre tout le champ d'activité des fondations : recherche, formation civique, conservation de la mémoire du mouvement démocrate-chrétien, action internationale.

Son budget qui est de 238 millions de DM est financé à 95 % par l'État fédéral (Intérieur : 25 %, Recherche : 25 %, Coopération : 40 %, Affaires étrangères : 10 %). Son effectif est de 680 personnes.

Elle dispose de 90 représentations à l'étranger et est présente partout dans le monde, mais particulièrement en Europe de l'Est, en Amérique latine, en Asie du Sud-Est. Elle finance 1 622 bourses pour des étudiants allemands et 367 pour des étrangers.

Sans disposer d'archives aussi importantes que la fondation Friedrich Ebert, elle a l'ambition de constituer une sorte d'académie mondiale de la démocratie chrétienne et d'être une référence pour toute étude de ce mouvement. Elle publie pas moins de six revues, ainsi que de nombreuses études.

Elle entretient des relations de coopération avec toutes sortes d'institutions de la société civile, en Allemagne et à l'étranger : c'est ainsi que le colloque sur la stabilité en Europe qui s'est tenu à Paris le 21 novembre 1994 a été organisé par le Forum du Futur et la *Konrad Adenauer Stiftung*.

Les autres fondations

À côté des trois grandes, se trouvent deux autres fondations à vocation politique, de création plus récente et d'ambitions plus limitées.

La Fondation Hans Seidel

Créée en 1967, à l'initiative de Franz-Josef Strauss, elle est proche de la CSU, branche bavaroise de la démocratie chrétienne. Elle a vingt représentations à l'étranger et un budget de 95 millions de DM, à financement essentiellement public.

L'Association des fondations « arc-en-ciel » (Stiftungsverband Regenbogen)

Proche des Verts, elle n'a vu le jour qu'en 1990. Le parti Vert qui avait remis en cause quelques années auparavant le système des fondations, notamment par une action en justice, a finalement créé sa propre institution, qui résulte de la fédération de trois fondations, parmi lesquelles la Fondation Heinrich Böll, dont le but est de promouvoir les valeurs de l'écologie. Elle bénéficie aussi d'une aide publique à hauteur de 65 millions de DM.

L'ancien parti communiste (PDS)

Enfin l'ancien **parti communiste (PDS)** qui dispose dans l'ex-RDA d'un patrimoine et d'archives considérables a, lui aussi, fait une demande d'autorisation pour créer une fondation. Mais cette demande n'a pas encore été agréée.

Conformément au poids respectif des partis dans la mouvance desquels elles se situent, les deux principales fondations allemandes demeurent la Fondation Konrad Adenauer et la Fondation Friedrich Ebert.

Le rôle important des fondations allemandes

Non seulement l'Allemagne a vu naître les fondations démocratiques, mais c'est encore dans ce pays qu'elles connaissent aujourd'hui le développement le plus important.

Leur budget global a connu une forte expansion au cours des dernières années

L'année 1962 marque une date importante : pour la première fois, le ministère de la Coopération apporte un soutien financier aux actions internationales des fondations allemandes. L'action internationale de ces fondations n'allait, dès lors, cesser de se développer : la Fondation Friedrich Ebert fut particulièrement active dans l'organisation des partis socialistes en Espagne et au Portugal au moment de l'accession de ces deux pays à la démocratie.

Mais c'est au cours des dix dernières années que les fondations allemandes ont connu une expansion sans précédent, trouvant, après la chute du mur de Berlin, un champ d'action très large en Europe de l'Est.

La contribution publique en leur faveur est passée de 13 millions de DM en 1965 à 317 millions en 1982. Elle a encore doublé depuis lors passant à 650 millions de DM en 1992.

Aujourd'hui, l'action extérieure constitue environ la moitié de leur activité. Les fondations démocratiques ont été aussi amenées à effectuer un travail important d'action civique pour initier la population des nouveaux länder de l'Est aux mécanismes et à l'esprit démocratiques. L'origine des subventions reflète l'éventail de leurs activités : la moitié pour des activités « intérieures », 25 % venant du ministère de l'Intérieur et 25 % du ministère de la Recherche ; l'autre moitié, destinée aux actions internationales, provient, dans des proportions variables en fonction du champ d'action, des ministères des Affaires étrangères et de la Coopération.

C'est en 1993 que le développement de ces fondations a atteint son point culminant. Depuis lors, leurs dotations ont été légèrement diminuées en raison des restrictions budgétaires.

Un cadre juridique fixé par la jurisprudence

Beaucoup ont pu craindre qu'à travers ces dotations publiques, l'État fédéral finance les grands partis politiques. Le tribunal constitutionnel fédéral de Karlsruhe, saisi de l'affaire à plusieurs reprises a précisé la nature juridique des fondations allemandes et les limites de leurs activités dans plusieurs décisions, dont la plus importante est celle du 14 juillet 1986 (*cf.* annexe 6).

Tout en reconnaissant que les fondations se situent dans la mouvance idéologique des partis, la Cour marque dans cette décision la nécessité de leur indépendance par rapport aux partis :

- sur le plan du statut : « *Les statuts de fondations ne prévoient aucune possibilité d'influence quelconque des partis auxquels elles sont liées* » ;
- sur le plan de leurs activités : « *Les buts des fondations doivent précisément se distinguer de ceux des partis politiques dirigés vers la compétition électorale* »

Détaillant les activités qui sont permises aux fondations, la Cour, après avoir mis hors de cause les actions à l'étranger, s'efforce de tracer la limite entre ce qui relève des activités partisans et ce qui relève proprement de l'activité des fondations dans le domaine intérieur. Le critère le plus important est **le caractère ouvert des activités de la fondation**. La fondation peut faire des études sociologiques, mais ses résultats doivent être à la disposition de tous les partis. Elle peut donner des cours de formation politique mais ils doivent être ouverts au public et non réservés aux membres d'un parti. Ses archives doivent être à la disposition du public. En aucun cas, évidemment, les fondations ne sauraient aider financièrement ou en nature les partis politiques : c'est ainsi que si les partis utilisent les locaux de la fondation, ils doivent lui payer un loyer.

Le rôle du Parlement

Dès le départ, le Parlement a été impliqué dans les activités des fondations, non seulement parce qu'il vote les crédits qui leur sont alloués, mais parce que la répartition de l'enveloppe, qui n'obéit à aucune règle écrite, s'effectue par consensus au sein du bureau du Bundestag. Le poids respectif des partis politiques est pris en compte mais avec des atténuations : c'est ainsi que les deux grands partis sont traités à égalité, qu'ils soient au pouvoir ou dans l'opposition.

Aujourd'hui, la clef est calculée de la manière suivante : l'enveloppe globale est divisée en parts représentant 1/6,7 du total et les deux grandes Fondations, Konrad Adenauer et Friedrich Ebert reçoivent 2 parts chacune ; les Fondations Friedrich Naumann et Hans Seidel, 1 part chacune et la Fondation Regenbogen 0,7.

Les contrats avec les ministères

Les fondations allemandes ont deux sources de financement public : une subvention forfaitaire sur le budget du ministère de l'Intérieur, évoquée ci-dessus, et un financement par projet, négocié au coup par coup avec les différents ministères (Recherche, Coopération, Affaires étrangères). Les subventions globales ont représenté en 1995 195 millions de DM. Les subventions spécifiques 464 millions de DM.

En ce qui concerne les projets, la règle consensuelle fonctionne également : même si le critère de sélection théorique est l'intérêt du projet, le gouvernement fédéral s'arrange pour que le financement par projet suive la même clef de répartition que l'allocation de l'enveloppe forfaitaire.

Les fondations démocratiques dans l'histoire allemande

Que les fondations politiques les plus connues dans le monde soient le fruit de l'initiative l'une du fondateur de la République de Weimar, les deux autres de ceux de la République fédérale allemande, ne peut que nous amener à établir un lien entre les origines germaniques des fondations politiques et la difficulté qu'a eue longtemps la démocratie à s'enraciner dans ce pays. C'est parce qu'un certain nombre de personnalités eurent le souci de combler le déficit démocratique allemand et qu'elles pensèrent que l'action propre des partis politiques n'y suffirait pas que les fondations politiques trouvèrent en Allemagne un terrain d'élection.

Une autre raison est peut-être l'existence de ce modèle particulier que constituent les églises qui bénéficient en Allemagne d'un statut officiel et d'un financement public : le *Kirchsteuer*, représentant un dixième de l'impôt sur le revenu leur apporte des ressources considérables qui leur permettent de financer différentes actions caritatives ou de coopération. À travers les fondations, c'est d'un statut un peu analogue que bénéficient les courants politiques.

Mais comme on l'observe souvent en matière économique, l'Allemagne, de déficitaire qu'elle était en matière de démocratie, se trouva assez vite exportatrice ! Quand le modèle de la démocratie pluraliste fut assez fort en Europe (et même plus tard dans le reste du monde) pour réduire les derniers bastions de la dictature, d'abord au Sud, puis à l'Est, l'Allemagne se trouvait, plus que tout autre pays, dotée, au travers de ses fondations, d'un instrument privilégié d'action pour assister l'émergence des nouvelles démocraties. En raison de son passé tourmenté, elle se trouvait en même temps particulièrement à même de comprendre les problèmes de pays où la démocratie ne possédait pas des racines très anciennes.

À peine née, la démocratie allemande se voulait ainsi exemplaire ! C'est sans doute par un renversement de situation analogue que le pays de l'autarcie est devenu une grande puissance exportatrice, celui de l'inflation galopante, un modèle de stabilité monétaire.

L'efficacité des fondations allemandes à l'étranger fut une des raisons qui amenèrent leur développement dans les pays anglo-saxons.

L'essor plus récent des fondations d'inspiration politique dans les pays anglo-saxons

Ce n'est naturellement pas la difficulté d'enraciner la démocratie qui se trouve à l'origine du développement des fondations à vocation politique dans les pays anglo-saxons. Dans un contexte politique très différent, le développement des fondations politiques aux États-Unis s'explique par une prise de conscience de l'importance des enjeux idéologiques tant au plan national qu'international.

Les États-Unis

Les origines des fondations américaines

« L'Amérique est le pays du monde où l'on a tiré le plus de parti de l'association, et où l'on a appliqué ce puissant moyen d'action à une plus grande diversité d'objets. [...] Aux États-Unis, on s'associe dans des buts de sécurité publique, de commerce et d'industrie, de morale et de religion. Il n'y a rien que la volonté humaine désespère d'atteindre par l'action libre et la puissance objective des individus » (Alexis de Tocqueville)

À cette prolifération d'activités associatives, décrite par l'illustre voyageur et caractéristique d'une jeune démocratie où l'État, limité à l'origine, a laissé toute sa place à la société civile, notre siècle a ajouté une forme juridique nouvelle, la fondation et un objet nouveau : la politique en dehors du cadre partisan.

Les États-Unis sont par excellence le pays des fondations. Elles ont, dans les domaines les plus divers, connu un développement considérable, dont on peut chercher les origines dans la mentalité protestante qui ne sépare pas la recherche du profit du souci philanthropique, mais aussi dans les privilèges fiscaux importants dont bénéficient, dans ce pays, les dons aux fondations : déductibilité à 100 % des dons dans la limite de 50 % du revenu ; exonération totale des droits de succession pour les legs. C'est dire que de manière indirecte les finances publiques contribuent à la prospérité des fondations privées. C'est dans ce cadre juridique que se sont développées les fondations américaines à vocation politique.

Néanmoins l'État fédéral a ressenti le besoin d'ajouter, à une date récente, aux fondations privées, un organisme à financement essentiellement public, dont le but principal est l'action extérieure en dehors du cadre gouvernemental, selon des méthodes analogues à celles des grandes fondations allemandes.

Les fondations privées

Il est au départ difficile de distinguer aux États-Unis, les fondations à vocation politique de la multitude d'institutions privées, grandes ou petites, partisans ou non, intéressées ou désintéressées, qui traitent de la chose publique.

1) Parmi les champs d'activités habituels des fondations, ces organismes se préoccupent surtout de la recherche et de la diffusion d'idées et de propositions. Elles sont connues sous le nom de *think tank*. Les *think tanks* sont des instituts de recherche, de production d'idées et de propositions destinées à alimenter le débat public et à nourrir le marché des idées politiques, à caractère généralement thématique. Financés sur fonds privés, ils sont de taille inégale et ont un caractère très varié, tantôt proches d'instituts universitaires, tantôt de lobbies, défendant parfois des intérêts catégoriels au travers de propositions générales. Certains comme la *Rand Corporation*, spécialisée en matière de politique internationale, ont atteint un haut degré de notoriété.

On peut classer l'ensemble de ces organismes de la manière suivante :

- les institutions de recherche à vocation de politique générale ; parmi les plus importantes figurent l'*American Enterprise Institute* (de tendance républicaine, budget annuel 12 millions de \$), la *Brookings Institution* (apolitique, 21 millions), le *Carnegie Endowment for International Peace* (apolitique 112 millions), le *Cato Institute* (ultra-libéral, 4,5 millions) ;
- les institutions dépendant des partis : la *National Federation of Republican Women*, le *Republican National Hispanic Assembly*, le *Woman National Democratic Club*...
- les innombrables associations spécialisées sur un thème : environnement, minorités, crime, armes à feu, avortement, enfants, personnes âgées, défense des homosexuels, gestion de l'argent public.

2) Dans la vaste galaxie des 300 à 400 *think tanks* américains, certains ont pris au cours des années soixante-dix une plus grande ampleur : en 1973, est créée la **Fondation Héritage** (*The Heritage Foundation*) qui se présente elle-même comme « un institut de recherche et d'éducation dont la mission est de formuler et promouvoir les politiques conservatrices, basées sur la libre entreprise, un gouvernement limité, la liberté individuelle, les valeurs traditionnelles américaines et une défense nationale forte ».

Cette initiative est née en marge et de manière statutairement indépendante du parti républicain. Elle exprimait au départ la frustration de l'aile idéologique du parti de voir qu'en dépit de ses succès électoraux le parti républicain, une fois au pouvoir à l'échelon national et local, se trouvait conduit à appliquer des politiques de type libéral (au sens américain du terme), proches de celles menées par les démocrates : expansion des budgets sociaux, alourdissement des impôts etc. Cela résultait, pensaient-ils, du fait que la droite américaine n'avait pas assez bien assuré ses bases idéologiques par une réflexion en amont.

Organiquement indépendante du parti républicain, la *Heritage Foundation* se finance uniquement sur fonds privés (essentiellement des personnes physiques) et possède un budget de 25 millions de \$. Elle se targue de publier une étude par jour ! Ces études, courtes et faciles à lire, sont destinées à influencer dans le débat politique quotidien les décideurs de tous niveaux.

3) Du côté des démocrates, l'**Institut de politique progressiste** (*Progressive Policy Institute*), comme la Fondation Héritage, se démarque du parti d'où il est issu. Ayant des positions plus modérées, il utilise toutefois des méthodes analogues. S'inspirant du parti travailliste britannique, il cherche à définir un « *post New-Deal Agenda* ». Bill Clinton est un des pères fondateurs de cet institut. Comme son homologue du parti républicain, l'institut est organiquement indépendant du parti démocrate. Plus proche des idées dominantes dans l'*establishment*, notamment dans la presse de la côte Est, l'institution démocrate n'est pas animée d'un esprit aussi offensif et son action demeure plus limitée.

La Fondation Héritage et l'Institut de politique progressiste se présentent eux-mêmes comme des *think tanks*. Ils s'en distinguent cependant, non seulement parce que les partis républicain et démocrate ont déjà leur *think tank* officiel (*National Policy Forum* pour le premier, *Democratic Leadership Institute* pour le second) mais aussi par leur militantisme idéologique, l'ampleur de leurs ambitions et de leurs moyens. La Fondation Héritage a joué un rôle important dans le mouvement de pensée néo-conservateur qui a porté au pouvoir le Président Reagan. Malgré un intérêt passager pour les guérillas anticomunistes en Angola et au Mozambique, il y a quelques années, et l'ouverture plus récente de bureaux à Hongkong et Moscou (dont le but est de « *faire triompher une solution conservatrice aux problèmes russes* »), la Fondation Héritage consacre cependant, comme son homologue démocrate, l'essentiel de ses énergies et de ses moyens, essentiellement privés, au combat intérieur.

La National Endowment for Democracy

Il n'en va pas de même des institutions créées en 1983 à l'initiative du Président Reagan. Dans sa volonté, selon sa propre expression, de « *gagner la guerre froide* », ce dernier pensait que l'Ouest devait se trouver en position offensive, certes sur le plan militaire et économique, mais aussi sur le plan idéologique. Le combat devait se poursuivre non seulement sur le plan intérieur, mais surtout sur le plan international.

Le souci de l'offensive idéologique, permanent du côté de l'Est, n'était apparu que de manière intermittente à l'Ouest, d'abord avec les Présidents Kennedy et Carter. La croisade engagée par ce dernier au nom des droits de l'homme eut un premier effet déstabilisateur sur le bloc de l'Est. Mais le mouvement ne prit toute son ampleur qu'avec Ronald Reagan, lequel exposa sa doctrine en la matière dans son fameux discours de Westminster de juin 1982.

Créée sur l'impulsion du Président Reagan, la NED résulte aussi du constat de la difficulté qu'avaient eue les Américains à faire progresser la démocratie en Amérique latine dans les années soixante, notamment dans le cadre encore gouvernemental de l'Alliance pour le progrès, difficulté qui contrastait avec l'efficacité reconnue aux fondations allemandes au cours des années soixante-dix.

S'inspirant explicitement du modèle allemand, que des experts commis à ce effet étaient allés étudier, le Congrès institua l'année suivante, la « *National Endowment for Democracy* ». À la différence des institutions évoquées plus haut, dont la finalité est d'abord interne et les moyens privés, **la NED s'assigne pour mission exclusive l'action à l'étranger et fonctionne essentiellement sur fonds publics.**

Sa mission à cet égard est claire : « *Toute action en faveur du développement de la démocratie à l'exclusion de toute activité qui aurait pour but ou pour résultat d'influencer l'opinion américaine* ».

Sur le plan intérieur, il se cantonne à des actions de *lobbying* auprès du Congrès afin de justifier son action et maintenir ses dotations : c'est un des rôles de l'« *International Forum for Democratic Studies* », filiale de la NED.

Il convient d'ajouter que sur le plan international, la NED limite son action, à la différence des fondations allemandes présentes dans les pays de l'OCDE, aux pays en développement.

Une autre particularité de la NED est son caractère transversal par rapport aux partis politiques puisqu'elle comprend aussi bien des membres du parti démocrate que du parti républicain.

Elle gère elle-même 40 % de son budget qui s'élève à 35 millions de dollars, finançant environ 200 projets par an dans 90 pays. Le reste, soit 60 % est utilisé par l'intermédiaire de quatre institutions dont deux sont l'émanation, mais cette fois en vue de l'action internationale, des grands partis :

- le *National Democratic Institute for International Affairs* (NDI), démocrate ;
- l'*International Republican Institute* (IRI), républicain ;
- le *Free Trade Union Institute* ;
- le *Center for Private Enterprise*.

Ces deux derniers relais sont l'expression, respectivement des syndicats et du patronat. En effet, une autre originalité de la NED est d'associer aux forces proprement politiques, des partenaires de la vie économique ; leur association à l'action d'une fondation politique a une signification claire : une société démocratique repose sur les partis et des institutions politiques libres, mais aussi sur les syndicats, une presse, des entreprises indépendants.

Cette structure complexe fait peser sur la NED des coûts de fonctionnement relativement lourds, parfois critiqués. Elle émerge pour l'essentiel au budget de l'USIA (*United States Information Agency*) et, de manière accessoire, de l'USAID (*United States Agency for International Development*).

Le cas particulier des fondations liées à la mémoire des anciens Présidents

Il convient de faire un sort à part à une catégorie de fondations qui se sont particulièrement développées aux États-Unis et qui sont les fondations liées à la mémoire des anciens présidents, lesquelles, depuis la guerre, sont entrées dans les mœurs. Chaque ancien président a créé sa fondation. Dotées elles aussi de moyens importants, mais purement privés, elles ont pour objet la conservation des archives de l'ancien président, la promotion des études sur son action ainsi que des activités caritatives diverses, comme l'octroi de bourses. En revanche, elles n'ont pas d'activités politiques proprement dites : elles ne cherchent pas à diffuser une doctrine particulière et n'ont guère d'action internationale. C'est pourquoi nous considérons qu'elles constituent une catégorie à part.

Le Canada

En 1988, le Canada s'est doté d'une structure analogue à la NED, le **Centre international des droits de la personne et du développement démocratique**, dont l'activité a démarré en 1990. La mission du Centre est « *d'amorcer, d'encourager et d'appuyer la coopération entre le Canada et les pays étrangers pour ce qui touche la promotion, le développement et le renforcement des institutions et des programmes démocratiques ou se rapportant aux droits de la personne qui donnent effet aux droits et libertés consacrés par la Charte internationale des Droits de l'Homme, ces droits comprenant notamment :*

- le droit à un niveau de vie suffisant ;
- le droit de n'être soumis ni à la torture, ni à un traitement ou une punition cruels, inhumains ou dégradants ;
- le droit à la liberté d'opinion et d'expression ;

– le droit de voter et de se faire élire dans un système politique pluraliste, lors d'élections honnêtes et périodiques « .

Il se préoccupe en particulier « d'aider à la réduction de l'écart considérable qui existe parfois entre l'adhésion officielle des États aux accords internationaux concernant les droits de la personne et les pratiques des États en ce qui concerne ces droits ».

Pour fonctionner, le Centre reçoit une subvention annuelle du gouvernement canadien, qui était de 5 millions de dollars en 1993. Ces fonds ne peuvent être utilisés que dans les pays en voie de développement. Si le Centre veut entreprendre des actions dans les pays développés, il doit avoir recours à des fonds privés.

Le Royaume-Uni

Quand vint leur tour, en 1992, de se doter d'un instrument particulier en vue de l'action internationale par le canal des partis, les Britanniques adoptèrent une formule analogue à celle des États-Unis : une structure transversale, représentant non seulement les grands mais aussi les petits partis, la *Westminster Foundation for Democracy*, recevant une subvention publique (sur le budget du *Foreign and Commonwealth Office*) qu'elle utilise pour moitié directement (*discretionary projects*) et pour moitié en finançant les projets des partis représentés au Parlement (sans qu'ici il y ait de structures écran comme la NDI ou l'IRI aux États-Unis).

Les objectifs assignés à la WFD sont :

« – d'aider, de soutenir, d'encourager la construction et le renforcement par des moyens pacifiques, de règles et d'institutions démocratiques pluralistes ;
– de conseiller, guider et apporter une assistance pratique afin de soutenir les processus électoraux démocratiques et pluralistes ;
– d'apporter son aide à la formation, l'organisation et la direction des partis politiques démocratiques et d'encourager le développement politique ou de programmes de partis non-violents ».

Bien qu'elle s'inspire de la NED américaine, la WFD présente certaines différences :

– les organisations patronales et syndicales n'y participent pas. Mais il est vrai que celles-ci disposent d'un autre organisme, le *British know-how fund*, créé en 1989, également situé dans l'orbite du *Foreign Office*, en charge de la diffusion des modèles britanniques à l'étranger.
– la WFD est statutairement présidé par le *speaker* de la Chambre des communes et l'implication du *Foreign Office* est forte.

Son budget est de 2,4 millions de £ : 1,3 million pour ses propres projets (promotion des droits de l'homme, de la liberté de la presse, du droit d'association, de certaines minorités etc.) et 1,1 million pour les projets des partis (il s'agit dans la majorité des cas de projets très politiques : aide aux partis-frères dans les démocraties émergentes, à la collecte de fonds, aux relations de presse etc.).

La répartition des fonds entre les grands partis britanniques ne tient pas compte de la majorité du moment. En 1995, elle s'établissait comme suit :

- Parti conservateur : 470 000 £ ;
- Parti travailliste : 470 000 £ ;
- Parti national écossais : 70 000 £ ;
- Parti libéral démocrate : 98 000 £.

Bien que la possibilité existe, la WFD reçoit pour le moment peu de dons du secteur privé. Par souci d'économie, les partis ne peuvent consacrer plus de 7 % du montant total d'un projet financé par la WFD aux frais de gestion. Les zones d'intervention privilégiées de la WFD sont l'Europe de l'Est et l'Afrique anglophone (notamment l'Afrique du Sud).

En dehors de la WFD, les partis britanniques n'ont pas de fondation. Il existe cependant des groupes de réflexion indépendants, comme l'Institut Adam Smith qui soutient la politique du *Parti Conservateur*.

Un mouvement général dans les pays démocratiques

À une date plus récente, d'autres pays démocratiques se sont dotés de fondations à vocation politique, quoique de manière plus modeste.

La Suède

C'est d'abord le cas de la Suède où le mouvement vient de s'amorcer.

Le parti social-démocrate

Il a créé en 1992, de concert avec la principale confédération syndicale, l'union des coopératives et trente autres organisations, le **Centre international Olof Palme**, qui s'est donné pour but :

- « - l'aide et l'encouragement aux organisations démocratiques indépendantes qui œuvrent pour la liberté, la démocratie, la justice sociale et la paix ;
- la promotion du soutien public pour la paix et l'atténuation des tensions internationales en insistant sur l'importance fondamentale que représente la sécurité ;
- l'organisation de séminaires et d'autres moyens de formation afin d'élever le niveau de connaissances du mouvement syndical et de stimuler le débat public sur les conséquences économiques, sociales et politiques de l'internationalisation ».

Le budget du Centre Olof Palme est important à l'échelle suédoise : 65 millions de couronnes, dont 55 millions proviennent du Sida (agence de développement aux missions analogues à celles de notre ministère de la Coopération). Ces fonds sont consacrés à l'aide internationale.

Par ailleurs, pour un montant de 5 millions de couronnes, d'origine non-gouvernementale (en fait, pour une bonne part, les organisations satellites du parti social-démocrate), le Centre Olof Palme exerce une action de formation et d'information en Suède même. Les autres fonds privés, relativement modestes, sont utilisés pour la coopération.

D'autres fondations, de dimension plus réduite gravitent autour du parti social-démocrate : fondation pour le centenaire (il s'agit du centenaire de la social-démocratie en 1989, la fondation ayant été pérennisée depuis lors), fondation pour l'apprentissage etc. : elles distribuent des bourses, agissent en faveur de la promotion politique des femmes, forment les élus locaux, etc. Elles ont un financement institutionnel (parti social démocrate et syndicats).

Les partis de la coalition « bourgeoise » suédoise

Les partis de la coalition « bourgeoise » suédoise beaucoup moins puissants n'ont que des organisations embryonnaires : la **Fondation Hjalmarsson** est une émanation du parti conservateur, expressément inspirée par la Fondation Konrad Adenauer, quoique avec des moyens beaucoup plus modestes (3 millions de couronnes), essentiellement issus du ministère des Affaires étrangères.

La Fondation Berthil Ohlim

La Fondation est une émanation du parti libéral, d'avantage tournée vers les problèmes intérieurs : comme la Fondation Héritage, elle cherche à élaborer des données indépendantes des données officielles, trop influencées à son gré par l'« establishment » social-démocrate.

Les Pays-Bas

Si le paysage suédois est dominé par le Centre Olof Palme, celui des Pays-Bas, quoique plus ancien, est plus dispersé. Des instituts thématiques autonomes, rattachés aux différents partis politiques, existent depuis une vingtaine d'années, mais leurs ambitions internationales sont limitées. Ils ont le statut de simples associations.

Les deux principaux instituts destinés à l'action extérieure sont la **Fondation Alfred Mozer** (social-démocrate) et la **Fondation Eduardo Frei** (chrétienne-démocrate). À cause d'une aide publique limitée à 400 000 florins chacune environ, leur budget et leurs activités demeurent modestes. Toutes deux cantonnent leur action à onze pays d'Europe centrale et orientale.

Elles s'inscrivent dans la galaxie des organisations non-gouvernementales hollandaises, très nombreuses, qui constituent le principal canal de l'aide au développement de l'État néerlandais. Mais leur action est très clairement partisane : elles veulent d'abord aider les « partis-frères ».

Bien qu'en principe, il n'y ait pas d'échanges financiers avec le parti qui les patronne, ces fondations, du fait de leurs moyens modestes sont conduites à s'appuyer sur la logistique du parti, par exemple en matière de secrétariat.

Deux autres fondations se consacrent à la recherche. Il s'agit de la **Fondation Wiardi Beckman** (social-démocrate) et de la **Fondation dite « scientifique »** (chrétienne-démocrate). Leur budget, d'environ 500 000 florins est également modeste. Leurs recherches, qui portent sur deux à trois thèmes par an conduisent parfois ces fondations à se démarquer des positions du parti.

Enfin deux fondations se consacrent à la formation : la **Fondation Steeng Kamp** (chrétiens démocrates) et l'« **Institut de formation** » (sociaux démocrates). Sur financement public, elles assurent des sessions de formation, dont les principaux bénéficiaires sont les militants et cadres du parti.

L'analyse du système néerlandais fait apparaître une certaine avance des sociaux-démocrates en matière de fondations. Ils disposent ainsi d'une fondation créée conjointement avec des ONG, financée sur fonds publics mais aussi privés, la **Fondation Evert Vermeer**, dont l'objet est de sensibiliser les Néerlandais aux problèmes du Tiers Monde.

L'Espagne

Le phénomène des fondations s'est développé en Espagne mais celles-ci demeurent de dimensions modestes.

Dans les derniers temps du régime franquiste, où les partis politiques, en dehors du « Mouvement National », étaient interdits, la structure de la fondation a servi de paravent à l'opposition libérale.

La Fondation Cànovas del Castillo

Fondée en 1980 par sept personnes parmi lesquelles Manuel Fraga Iribarne et José Maria Aznar, elle s'efforce de promouvoir, directement, ou par l'intermédiaire d'autres institutions, les activités suivantes :

- l'organisation de cours, de séminaires, de conférences ;
- la réalisation d'expositions tendant à encourager la culture et le civisme ;
- l'octroi de bourses d'études ;
- l'édition de livres, de revues et de toute autre publication servant son objectif ;
- la coopération pour le développement ;
- la promotion du bénévolat.

Au travers de sa filiale « *Alli et ahora* », elle a une activité internationale modeste.

Son budget annuel, principalement d'origine privée, est d'environ 8 millions de francs.

La Fondation pour l'analyse et les études sociales

Également dans la mouvance conservatrice, elle est la plus importante des fondations politiques espagnoles ; elle se consacre essentiellement à l'étude, au débat et à la réflexion, sur des thèmes politiques, sociaux et économiques.

Les autres partis

La plupart ont des structures analogues. Ainsi le parti socialiste a la **Fondation Pablo Iglesias**, à l'activité réduite. Même les partis nationalistes ont leurs fondations : **Fondation Ramon Trias Fargas** pour le parti Catalan CDS, **Fondation Sabino Arana** pour le parti National Basque. Le parti Communiste (appelé aujourd'hui Gauche Unie) dispose de la **Fondation Dolorès Ibarruri**.

Felipe Gonzalez, l'ancien Président du gouvernement socialiste, se préoccupe aujourd'hui activement de créer une nouvelle fondation à vocation politique, plus importante que les fondations existantes.

Les autres pays

Des fondations, de caractère modeste, existent aussi en Italie et en Autriche.

Rien de semblable, en revanche n'est apparu à ce jour au Japon.

Au total, comme le montrent les développements précédents, il apparaît que le phénomène des fondations à vocation politique tend à s'étendre dans les principales démocraties occidentales, bien qu'aucune d'entre elles n'ait encore atteint le niveau et l'activité des fondations allemandes.

Les fondations à vocation politique ont joué un rôle essentiel dans la diffusion de la démocratie dans le monde

Si les premières fondations allemandes ont déjà une longue expérience, c'est seulement au cours des dernières années que le phénomène des fondations a pris toute son ampleur. Après l'Allemagne et les États-Unis, qui ont joué le rôle de pionniers, d'autres pays ont ressenti la nécessité de créer de telles institutions. En Allemagne les moyens des grandes fondations, en particulier des Fondations Konrad Adenauer et Friedrich Ebert ont connu une croissance importante à partir du milieu des années quatre-vingt. Mais c'est essentiellement le volet extérieur de

cette activité qui a profité de cette expansion. Sans être à proprement parler de l'action extérieure, l'action importante des fondations allemandes dans les *länder* de l'Est s'inscrit aussi dans une perspective d'expansion de la démocratie.

En revanche, les fondations orientées vers les problèmes intérieurs comme la Fondation Héritage, n'ont pas vu leur activité croître de manière analogue.

Les fondations politiques ont toujours joué un rôle important dans les processus de démocratisation, particulièrement la Fondation Friedrich Ebert dans la péninsule ibérique, la Fondation Konrad Adenauer en Amérique latine, l'ensemble des fondations allemandes et anglo-saxonnes en Europe de l'Est.

La démocratisation ne signifie pas seulement l'organisation d'élections libres. Dans des pays anciennement totalitaires où la société civile n'avait pratiquement pas le droit d'exister face à l'État, la démocratisation signifie aussi l'émergence d'une société civile authentique. On comprend que les États, fussent-ils démocratiques, sont mal placés pour aider à cette émergence. En revanche, les organismes indépendants de l'État et en premier lieu les fondations sont les mieux à même d'initier les citoyens des démocraties en émergence à une existence véritablement autonome par rapport au contrôle étatique.

Issues de contextes différents, selon les époques et les pays, les fondations politiques convergent dans leur action en faveur de la démocratisation à travers le monde. Ces différences et ces convergences se retrouvent dans les formes d'organisation qu'elles ont adoptées.



Malgré une grande diversité, tant dans les missions que dans les structures, les fondations politiques présentent partout un certain nombre de convergences

L'évocation de la genèse des fondations politiques à travers les différents pays nous a permis de mettre en lumière tout ce qui les distingue. Ces différences n'empêchent pas un certain nombre de similitudes. L'examen comparatif des différentes fondations existant dans les grandes démocraties conduit à six constats :

- sous des formes juridiques variées, les fondations sont des institutions autonomes aux activités bien distinctes des partis politiques ;
- parmi les différentes fonctions qu'elles assurent, l'action internationale tend à prévaloir ;
- le financement public joue presque toujours un rôle important ;
- les contrôles sont stricts chaque fois qu'il y a financement public ;
- le développement des fondations et en particulier de leur action internationale implique une certaine entente, tant entre les différentes forces politiques qu'avec l'exécutif ;
- les Parlements sont généralement impliqués dans le suivi des fondations

Malgré des formes juridiques variées, les fondations ont partout le souci de conserver une réelle autonomie et de bien séparer leurs activités de celles des partis

Il n'existe pas de statut-type des fondations à vocation politique, non seulement en raison de la diversité des législations

nationales, mais encore du fait du caractère hybride de ces fondations : institutions qui se consacrent à la chose publique, recevant éventuellement des fonds publics, mais se voulant indépendantes tant du pouvoir que des forces politiques qui les parrainent ou dans la mouvance desquelles elles se situent. Malgré la diversité des statuts, les fondations politiques ont cependant partout le souci de l'autonomie et de bien séparer leurs activités de celles des partis.

Les formes juridiques varient d'abord du fait des différences qui existent entre les démocraties en matière de droit des fondations et de la variété de leurs activités

Aux États-Unis les fondations bénéficient d'un prestige et de ressources qu'il est difficile de trouver dans les autres pays. Elles jouissent aussi, comme dans les autres pays anglo-saxons, d'une grande indépendance par rapport au gouvernement. C'est le cas en particulier de *The Heritage Foundation* et du *Progressive Policy Institute*.

Mais le statut des fondations peut aussi varier à l'intérieur d'un même pays : c'est ainsi qu'en Allemagne, pour des raisons historiques, les fondations politiques ont le statut de simples associations déclarées.

Elles se caractérisent donc par leur but non lucratif et leur inscription au registre des associations. À la différence de la France, les associations font l'objet à leur création d'un contrôle par les tribunaux qui vérifient si les associations ne contreviennent pas aux lois pénales, ne s'opposent pas à la Constitution ou à la bonne entente entre les peuples. C'est ainsi que le projet de fondation proposé par le parti communiste attend toujours du tribunal constitutionnel fédéral l'autorisation de recevoir des financements publics au même titre que les autres fondations. Se référant aux articles du Code civil relatifs aux associations, le régime particulier des fondations politiques a été fixé, ainsi que cela a déjà été souligné, non point par une loi, mais par une série de décisions du tribunal constitutionnel de Karlsruhe, dont la plus importante date de 1986. Cette jurisprudence a, en particulier, stipulé que pour créer une fondation susceptible de recevoir des fonds publics, un parti doit être représenté au Parlement durant deux législatures successives – ce qui implique selon la loi électorale allemande qu'il ait obtenu chaque fois 5 % des voix. Seule la *Friedrich Naumann Stiftung*, issue du parti libéral (FDP) a, pour des raisons historiques, le statut d'une véritable fondation au sens français du terme, ce qui implique une autorisation du gouvernement du *Land* où elle a son siège.

Bien qu'elle soit financée essentiellement sur fonds publics, la *National Endowment for Democracy* est une institution de droit privé à but non lucratif, créée par un vote du Congrès.

De même, la *Wesminster Foundation for Democracy* est une société sans capital social, à responsabilité limitée. Elle a été créée en

mars 1992 par « prérogative royale » (donc sans vote du Parlement) mais à l'initiative de l'ensemble des partis politiques représentés au Parlement.

En revanche, la fondation canadienne : le *Centre international des droits de la personne et du développement démocratique* a un statut d'organisme public autonome (ce que nous appellerions établissement public) et, comme le *National Endowment for Democracy*, elle a été instituée par une loi.

Dans tous les pays, et quelle que soit leur origine, les fondations jouissent d'une réelle autonomie

- Elles sont toutes dotées de la personnalité morale.
- Elles bénéficient dans tous les pays (sauf la Suède) d'**avantages fiscaux substantiels** : en Allemagne, les Fondations sont totalement exonérées d'impôts, et elles récupèrent, de surcroît, la TVA.
- Toutes les fondations bénéficient d'une **réelle autonomie par rapport aux partis politiques** : cela est naturellement vrai des fondations anglo-saxonnes multipartites où toutes les tendances sont représentées. Le *National Endowment for Democracy* est dirigé par un conseil d'administration qui comprend une vingtaine de membres représentant tous les courants de la vie politique et de la société civile : parlementaires démocrates et républicains, représentants du monde des affaires, de la confédération syndicale AFL-CIO, et de la fédération des enseignants, universitaires etc.

Le conseil d'administration de la *Westminster Foundation for Democracy* est composé :

- des représentants des trois principaux partis politiques nommés par le ministère des Affaires étrangères après proposition des partis ;
- des représentants des petits partis ;
- des représentants des syndicats, du monde des affaires, de l'université et de la société civile.

Actuellement parmi les membres du conseil d'administration, figurent six membres du Parlement et un député européen. Un délégué du ministère des Affaires étrangères siège également au conseil d'administration mais sans droit de vote. Le conseil est présidé de droit par le *speaker* de la Chambre des communes.

Mais l'indépendance par rapport aux partis s'observe aussi dans les fondations qui se situent clairement dans la mouvance d'un parti politique, comme les fondations allemandes. En Allemagne, il est prévu que les présidents et secrétaires généraux des partis ne peuvent figurer au conseil d'administration des fondations. À titre d'exemple, le comité directeur de la Fondation Friedrich Ebert se compose de douze personnalités parmi lesquelles : trois députés du Bundestag ; un ministre de Land ; un membre de la direction du SPD ; sept « personnalités qualifiées » dépourvues de fonctions politiques.

D'une façon générale, les fondations allemandes s'attachent, au sein de leurs organismes directeurs, à équilibrer les personnalités politiques et non-politiques. Les conseils d'administration sont généralement doublés par un directoire, de composition analogue. La *Friedrich Ebert Stiftung* comprend aussi un « *Kuratorium* » de 80 experts.

Cette autonomie statutaire par rapport aux partis ne signifie naturellement pas l'absence de contacts étroits et d'échanges suivis : si les principaux dirigeants du parti ne figurent pas à la tête de la fondation, d'autres personnalités politiques peuvent y siéger. Le vivier humain est en tous les cas le même. Les échanges d'information sont constants entre le parti et la fondation. L'idée qu'une rivalité puisse exister avec le parti ne semble pas avoir lieu d'être : les fondations tendent à mettre à leur tête des « sages », ayant eu ou non des responsabilités politiques mais en tous les cas ayant cessé de les convoiter.

Le rôle qu'ont joué des hommes comme Bill Clinton et José Maria Aznar dans le lancement de certaines fondations ne semble pas avoir été décisif dans leur carrière et demeure en tout état de cause exceptionnel : les fondations dont il s'agit sont d'ailleurs de petites structures.

• Les fondations bénéficient aussi d'une **réelle autonomie par rapport aux gouvernements.**

Telle est à l'évidence la situation des fondations américaines à financement uniquement privé. Cela est également vrai aussi pour les fondations anglo-saxonnes multipartites, en particulier le *National Endowment for Democracy*.

La tutelle du *Foreign and Commonwealth Office* semble en revanche plus affirmée sur la *Westminster Foundation for Democracy*, non seulement parce qu'un représentant du ministère siège au conseil d'administration mais aussi parce que le secrétaire général de la Fondation est nommé par le ministre des affaires étrangères et que le personnel est, pour une part, composé de personnel des affaires étrangères. Toutefois, même une fondation aussi liée au gouvernement que la WFD a pu se permettre, contre l'avis du ministère des Affaires étrangères, d'aider des actions en faveur de la démocratisation au Tibet.

Paradoxalement, ce sont les fondations allemandes, où pourtant aucun représentant de l'État fédéral ne figure dans les organes dirigeants, qui sont soumises à la surveillance la plus étroite : leurs activités font l'objet d'un contrôle *a priori* et la plupart des actions à l'étranger sont préparées en concertation avec le gouvernement fédéral. Une fois par an des réunions paritaires réunissent les représentants du ministère de la Coopération et ceux de chacune des fondations : leurs projets faisant l'objet d'un financement public spécifique sont examinés un à un.

En fait l'autonomie des fondations par rapport au gouvernement n'est jamais totale à partir du moment où elles agissent en dehors du territoire national et où elles bénéficient d'un financement public. L'important est qu'elles jouissent d'une réelle autonomie stratégique,

notamment pour aider certains éléments de la société civile avec lesquels un gouvernement peut difficilement se compromettre, et qu'elles apparaissent comme des organismes nettement distincts de l'État, n'engageant en aucune façon leur gouvernement.

Les fondations s'efforcent de maintenir une séparation stricte avec les activités des partis politiques

Il en est ainsi des fondations qui se consacrent aux actions à l'extérieur, qui, par définition, n'ont pas de rapport direct avec les enjeux électoraux internes : aux États-Unis, au Royaume-Uni et jusqu'à un certain point en Suède. C'est aussi le cas de certaines organisations privées américaines qui se refusent, par principe, à participer directement aux batailles électorales. Toutefois, une organisation comme la Fondation Héritage a abondamment alimenté en idées la campagne présidentielle de Ronald Reagan ou les batailles parlementaires d'un Newt Gingrich. Aucune règle n'existant en la matière, leur seule contrainte est de préserver leur crédibilité scientifique et de maintenir une image cohérente.

La tentation d'interférence est naturellement plus forte dans le cas des grandes fondations allemandes, du fait de l'importance de leurs moyens, du fait aussi que certaines de leurs actions comme la formation civique, peuvent avoir des rapports évidents avec l'action politique. C'est la raison pour laquelle, ainsi que cela a été souligné, les règles les plus strictes ont été édictées par le tribunal constitutionnel de Karlsruhe en vue de prévenir toute interférence avec les actions internes des partis : organisation interne, préparation des élections, campagnes électorales. S'il est vrai que certaines activités (enquêtes d'opinion, colloques susceptibles de nourrir les plates-formes électorales) ont nécessairement un lien indirect avec l'action des partis politiques, toute interférence directe demeure proscrite. Les sanctions pour les fondations qui enfreindraient cette règle sont sévères.

Parmi les différentes missions que remplissent les fondations à vocation politique, l'action internationale tend à passer au premier plan

Les missions que peuvent assurer les fondations politiques sont de quatre sortes

La garde des archives du mouvement

La garde des archives du mouvement, mais aussi de mouvements connexes : par exemple la Fondation Friedrich Ebert a la garde d'une bonne partie des archives du mouvement ouvrier allemand, du mouvement coopératif et, naturellement, du parti social-démocrate. Les hommes politiques qui se retirent peuvent aussi confier aux fondations leurs archives personnelles.

Les fondations sont ainsi la mémoire du mouvement. Mais elles doivent en être, si possible, la mémoire vivante : en facilitant l'accès de ces archives aux étudiants et aux chercheurs, en organisant des colloques sur l'histoire du mouvement, en finançant des publications, en offrant des bourses de recherche etc.

La préoccupation de la mémoire est d'ailleurs partagée avec les fondations liées au souvenir des anciens présidents, telles qu'on les trouve aux États-Unis et en France. Toutefois pour ces dernières, le caractère particulier de leur objet nous empêche de les assimiler aux fondations à vocation proprement politique.

La réflexion doctrinale et la prospective

Cette activité de réflexion se traduit non seulement par une recherche théorique, portant sur la doctrine (elle s'apparente dès lors aux activités évoquées dans le paragraphe précédent) mais également par une recherche pratique de solutions à proposer aux problèmes de la cité et d'une société en évolution rapide dans un contexte de mondialisation accélérée.

Cette deuxième forme d'action apparente les fondations aux *think tanks* anglo-saxons.

Il apparaît en effet que les partis, accaparés dans le quotidien, et qui fonctionnent un peu « *le nez dans le guidon* », comme l'ont souligné certains de leurs responsables, ont souvent du mal à prendre la hauteur de vue nécessaire à la réflexion à long terme. Ne dénonce-t-on pas dans nos démocraties modernes une crise de l'imagination, qui fait le berceau de la « pensée unique » et dont il faut bien dire qu'elle n'est pas totalement infondée ?

La contribution à l'éducation civique

Cette préoccupation a été d'autant plus présente à l'origine des fondations allemandes qu'on a vu qu'elles voulaient répondre à un déficit démocratique dans ce pays.

L'école, les mouvements de jeunesse des partis ont aussi vocation à promouvoir cette formation civique. Mais il est notoire qu'ils l'assurent souvent de manière incomplète. Dans la plupart des sociétés avancées, les institutions qui ont traditionnellement la responsabilité de l'éducation civique, comme la famille ou l'école, traversent une crise qui ne leur permet plus d'assurer convenablement cette tâche.

Sans se substituer à ces structures, les fondations peuvent apporter en la matière un complément utile. Cette formation se distingue de la formation des cadres des partis ou des candidats aux élections, interne aux partis et donc fermée, du fait qu'elle a un caractère ouvert. Les grandes fondations allemandes publient un programme et un calendrier de leurs activités éducatives ou culturelles et tout citoyen est admis à y participer, sans considération de son affiliation partisane. Les fondations suédoises qui se trouvent dans la mouvance du parti social-démocrate, ont des activités analogues.

L'action internationale

Elle comprend l'organisation d'échanges avec les pays étrangers, en particulier avec des mouvements se situant dans la même mouvance idéologique. Mais elle comporte surtout une aide concrète à l'établissement de nouvelles démocraties, impliquant des actions qui, dans le pays d'origine, sont réservées aux partis comme la formation des candidats ou l'aide à l'organisation des nouveaux partis. L'essentiel de cette action internationale est orienté vers les démocraties en émergence de l'Est ou du Sud. Seules les grandes fondations allemandes entretiennent des représentants dans les autres pays de l'OCDE.

Les fondations ont pu exceptionnellement intervenir pour aider des mouvements de résistance contre des régimes d'oppression (par exemple l'ANC ou la SWAPO en Afrique australe), des prisonniers politiques ou, plus simplement pour participer à l'aide au développement ou à l'action humanitaire.

En revanche, que cela soit ou non précisé de manière explicite dans leurs statuts, les fondations ne traitent, dans leur pays d'origine, aucune des affaires réservées aux partis, en particulier la préparation des élections et l'organisation de la vie militante.

En résumé, à la différence des partis, plus orientés vers un horizon immédiat, conditionnés par la conjoncture présente, par les affaires politiques internes et par les enjeux de pouvoir, les fondations prennent en compte davantage le facteur temps avec la mémoire et la réflexion prospective, ainsi que l'ensemble des évolutions mondiales avec l'action internationale. En s'attachant à développer le civisme, elles

agissent sur les ressorts profonds de la démocratie, en assurent les fondements et l'enracinement.

À vrai dire seules les fondations allemandes ont été conçues dès l'origine pour assurer à la fois toutes ces missions et ces formes d'action parce qu'elles ont pu se doter des moyens nécessaires (la Fondation Friedrich Ebert dispose de 92 archivistes et chercheurs !) et parce que l'ensemble de ces actions s'inscrit dans leurs traditions. En revanche, dans presque tous les autres pays, et en particulier dans les pays anglo-saxons et aux Pays-Bas, les fonctions ont été rigoureusement scindées : il est peu question d'archivage ou de formation civique dans ces pays. Des institutions comme la Fondation Heritage ou le *Progressive Policy Institute*, de pair avec les différents *think tanks*, prennent en charge la réflexion doctrinale et essaient d'être une force de proposition. Les institutions multipartites suscitées par le gouvernement : *National Endowment for Democracy* (avec ses satellites au sein des différents partis) et *Westminster Foundation for Democracy* se spécialisent dans l'action internationale. Les deux dernières s'interdisent même, de par leurs statuts, toute action sur le territoire national.

Parmi ces différentes missions, l'action internationale tend de manière incontestable à prendre l'avantage

D'abord en raison des sommes importantes qui lui sont consacrées. Ensuite du fait que les fondations apparues au cours des années récentes, en particulier dans les pays anglo-saxons, n'ont pas d'autre finalité. Enfin parce qu'en Allemagne même, le pays par excellence des fondations polyvalentes, l'action internationale a tendu à voir son rôle se développer jusqu'à représenter plus de la moitié de l'activité totale pour les Fondations Friedrich Ebert et Konrad Adenauer. Même des fondations dont le rôle interne est prédominant comme la Fondation Héritage, se sont ouvertes récemment, on l'a vu, à l'action internationale.

Les champs de l'action internationale sont très variés : le Tiers Monde (surtout l'Amérique latine, l'Afrique, l'Asie du Sud-Est) et les pays d'Europe de l'Est sont privilégiés. Les actions au sein des autres pays développés sont plus rares mais les grandes fondations allemandes ont, par exemple, des activités non négligeables en France.

L'intervention se fait sous la forme d'aides aux projets. Il est évident que la détection et le suivi des projets est plus aisée quand la fondation dispose d'une représentation permanente sur place : c'est le cas en particulier des grandes fondations allemandes. La Fondation Konrad Adenauer est, on l'a dit, présente dans plus de 120 pays ; la Fondation Friedrich Ebert, dans soixante-seize pays et active dans une centaine. Même une fondation plus petite comme la Fondation Friedrich Naumann a cinquante-cinq représentations à l'étranger. La représentation extérieure des fondations anglo-saxonnes est pour le moment beaucoup plus modeste. Beaucoup de ces projets se font en partenariat avec des associations

locales : partis-frères quand ils existent, mais aussi associations, syndicats, collectivités locales, églises etc.

On peut donner en exemple de ces actions celles que cite, pour l'Afrique, la **Fondation Friedrich Ebert** dans son dernier rapport d'activité :

- formation politique à Madagascar en coopération avec les églises ;
- aide à la préparation des premières élections municipales en Namibie ;
- coopération avec l'ANC en Afrique du Sud pour préparer les discussions sur la constitution de l'Afrique du Sud ;
- soutien du plan « environnement » en Égypte en coopération avec la Banque mondiale ;
- aide à la mise en place de chambres de commerce et d'industrie en Namibie ;
- soutien à des organisations de défense des droits de l'homme en Afrique de l'Ouest et du Sud pour la préparation de la conférence de 1993 sur les Droits de l'Homme.

De même la **Fondation Konrad Adenauer** a mené plusieurs actions destinées à renforcer la démocratie en Amérique latine :

- soutien à l'Association des cours constitutionnelles d'Amérique latine ;
- programme de formation politique au Nicaragua et au Salvador ;
- ingénierie parlementaire et municipale au Chili.

En Afrique, la Fondation Konrad Adenauer est active dans la plupart des pays, mais en particulier dans les anciennes colonies allemandes : Tanzanie, Namibie, Cameroun, Togo. Elle intervient dans la plupart des pays du Sud-Est asiatique. Elle a joué un grand rôle dans la structuration du mouvement démocrate chrétien dans des pays comme le Chili, la Hongrie, la République tchèque.

Enfin n'oublions pas l'action des grandes fondations dans les pays de l'OCDE et donc naturellement en France, où elles patronnent des colloques, organisent des conférences, en général en coopération avec des institutions nationales.

Les Fondations allemandes reçoivent en outre de nombreux boursiers étrangers : pour 1992, 407 pour la Fondation Friedrich Ebert, 327 pour la Fondation Konrad Adenauer, 187 pour la Fondation Friedrich Naumann, 189 pour la Fondation Hans Seidel.

Disposant de moyens plus réduits, les fondations anglo-saxonnes ont cependant des actions analogues. Au risque de s'éparpiller, le *National Endowment for Democracy* poursuit une politique délibérée de petits projets afin de toucher le maximum d'interlocuteurs à travers le monde.

En 1992, le *National Endowment for Democracy* s'est ainsi engagé dans les actions suivantes aux Philippines :

- par le biais du CIPE (*Center for International Public Enterprise*) pour permettre à la Fondation pour la presse en Asie et à la chambre de commerce et d'industrie des Philippines de former un groupe de journalistes de province aux mécanismes de l'économie de marché ;

- toujours par le biais du CIPE, pour aider la chambre de commerce et d'industrie des Philippines à mettre en œuvre un programme appelé : « libérer le marché, libérer l'entreprise » ;
- par le biais du FTUI (*Free Trade Union Institute*), pour permettre à l'*Asian American Free Labor Institute* de fournir une assistance technique aux syndicats philippins dans leur rôle de soutien aux institutions démocratiques ;
- par le biais du NDI (parti démocrate), pour apporter une assistance technique à l'organisation des élections présidentielles.

À la différence des fondations allemandes, présentes partout, les fondations anglo-saxonnes n'interviennent que dans les pays en développement.

Si l'activité première des fondations à l'étranger est l'ingénierie démocratique – et de ce fait, elles peuvent s'engager dans ces pays dans des activités qui sont à l'intérieur réservées aux partis, comme la formation des candidats ou l'aide aux campagnes électorales –, il leur arrive fréquemment d'engager des actions relevant du développement pur et simple : environnement, développement industriel, statut de la femme etc., voire dans des actions caritatives.

L'action internationale explique la place prise par le financement public dans les fondations à vocation politique

Il a déjà été souligné que dans le cas des fondations anglo-saxonnes coexistaient deux types de financement :

- un financement presque exclusivement privé pour les fondations à finalité interne. Toutefois ce financement n'est important que dans des pays, comme les États-Unis, où les donateurs bénéficient d'avantages fiscaux importants, ce qui, d'une certaine manière équivaut aussi à une aide publique. Il est évident que la motivation idéologique et le souci de promouvoir certaines valeurs fondamentales défendues par la Fondation sont des éléments primordiaux chez les donateurs ;
- un financement presque exclusivement public pour les actions à l'étranger et cela dans tous les pays.

Le financement public intervient soit de manière forfaitaire, sous la forme d'une dotation d'État que les fondations utilisent librement, soit au coup par coup en fonction de l'importance des projets. Le premier système est naturellement plus avantageux pour la fondation ; le second implique naturellement un contrôle plus étroit, à partir des programmes présentés. En général, les deux systèmes se combinent : une aide forfaitaire et une aide par projet.

Dans tous les pays un souci d'équité tend à répartir en fonction du poids des différents partis, de manière consensuelle, les dotations publiques, tant pour la dotation globale qu'en fonction du nombre de projets soutenus. Il semble d'usage, au moins en Allemagne et au Royaume-Uni, d'aider les petits partis, proportionnellement plus que les grands ainsi que de mettre à égalité la majorité et l'opposition.

La règle qui lie action extérieure et financement public ne souffre guère d'exception.

Dans le cas de l'Allemagne, où les fondations sont globalement financées à 97 % par l'État fédéral les actions internes, en particulier l'éducation civique, sont également financées sur fonds publics.

Au total, ce sont les fondations allemandes qui reçoivent l'aide publique la plus importante : 650 millions de DM en 1992, pour 35 millions de dollars aux États-Unis, 5 millions de dollars au Canada et 2,4 millions de £ au Royaume-Uni, 70 à 80 millions de couronnes en Suède.

Il est néanmoins intéressant de noter que le financement public des fondations politiques a été mis en place aux États-Unis et au Royaume-Uni par les gouvernements conservateurs idéologiquement attachés à une limitation stricte des interventions de l'État.

De manière directe (subventions) ou indirecte (avantages fiscaux), les concours publics sont importants pour les fondations. Là où l'aide publique est faible et les avantages fiscaux peu incitatifs – c'est, on le verra, le cas de la France –, les fondations politiques ont du mal à trouver leur élan.

L'importance du financement public justifie la rigueur des contrôles qui s'exercent sur les fondations dans les différents pays

Dans tous ces pays, le contrôle *a posteriori* est rigoureux. Il existe en outre, sous des formes diverses, un contrôle *a priori*, en particulier en Allemagne. Dans ce pays, la lourdeur du contrôle qui s'exerce sur les fondations n'a d'égal que son formalisme. Les modalités du contrôle *a priori* des fondations allemandes : régime d'autorisation et financement des projets, ont déjà été évoquées.

Les contrôles *a posteriori* ne sont pas moins contraignants. Le contrôle de l'utilisation des fonds est effectué :

- à l'intérieur de chaque fondation par le service chargé du contrôle, qui mobilise une équipe importante ;
- à l'extérieur par un cabinet d'audit, jouant le rôle de commissaire aux comptes ;

- une fois par an par la direction du contrôle de chacun des ministères qui financent les projets (Affaires étrangères, Coopération, Recherche). Ce contrôle ne concerne naturellement que l'exécution des projets subventionnés mais la sanction, qui peut être le non-renouvellement des contrats, est redoutée ;
- de façon inopinée par la Cour fédérale des comptes, qui a compétence sur l'ensemble du budget et donc des activités ;
- par l'administration fiscale en raison des avantages fiscaux consentis aux fondations.

Ce contrôle est particulièrement rigoureux s'agissant des actions menées à l'intérieur du territoire, pour veiller en particulier à ce qu'il n'y ait aucune interférence entre l'action des partis, et donc que les fondations ne soient pas un moyen détourné de financer des activités politiques. C'est ainsi que l'une des grandes fondations allemandes s'est vue privée pendant six ans de son statut fiscal avantageux pour avoir financé le journal d'un candidat à une élection. Les grandes fondations allemandes ont d'ailleurs pu constater qu'elles étaient soumises en moyenne à 300 journées de contrôle par an.

Le *National Endowment for Democracy* fait aussi l'objet d'un contrôle *a priori* de la part de l'Agence d'information qui le finance et du département d'État, sans que pour autant l'administration dispose d'un pouvoir de veto. Les modalités du contrôle *a posteriori* sont diverses :

- les comptes du *National Endowment for Democracy* font l'objet d'un contrôle annuel par des experts comptables agréés. Leur rapport, analogue à celui d'un commissaire aux comptes, est inclus dans le rapport annuel de l'organisme ;
- le *General Accounting Office*, assimilable à une Cour des comptes fédérale, mais dépendant du Congrès, peut procéder chaque année à un contrôle des transactions financières du *National Endowment for Democracy*. Il adresse son rapport au Congrès ;
- l'Agence d'information des États-Unis effectue elle-aussi un contrôle annuel des transactions financières.

Le *National Endowment for Democracy* veille en outre à ce que chacun des bénéficiaires, notamment les organes dépendant directement des partis, tienne une comptabilité séparée des sommes qui lui ont été attribuées. Enfin, au plus tard le 1^{er} février de chaque année, le NED présente au Président son rapport annuel, lequel sera remis ensuite au Congrès. Ce rapport comprend un compte rendu détaillé des activités de l'organisme.

Les modalités de contrôle sont un peu analogues pour le Centre canadien. Les comptes sont en particulier examinés chaque année par le vérificateur général du Canada. Un rapport annuel d'activité est produit et déposé devant chaque chambre qui procède à son examen détaillé. En outre l'activité du Centre fait l'objet d'une évaluation quinquennale.

Au Royaume-Uni, le ministre des Affaires étrangères, qui nomme les membres du conseil d'administration et a le pouvoir de les révoquer est également chargé de contrôler l'utilisation des fonds et de s'assurer que la fondation « *a pris suffisamment de garanties afin*

d'effectuer une gestion et des contrôles financiers efficaces ». À la fin de chaque exercice, les comptes de la fondation sont contrôlés par le *National Audit Office* qui vérifie si les dépenses de la fondation correspondent à sa mission. Son rapport est inclus dans le rapport annuel de la fondation.

Le développement des fondations implique une bonne entente entre les forces politiques et entre celles-ci et l'exécutif

L'entente entre les partis

C'est particulièrement vrai pour tout ce qui touche à l'action internationale. Quel que soit le système adopté : fondations de parti ou fondations multipartisanes, se trouve l'idée, sous-jacente au système, qu'une entente tacite entre les partis est possible s'agissant de questions sans incidence électorale immédiate et conformes à l'intérêt du pays et de la démocratie.

Cette idée se trouve d'ailleurs parfaitement dans la ligne de l'esprit démocratique, lequel, dans son fondement même, tend à dépasser la lutte fratricide des factions en organisant la rivalité des partis de manière pacifique et réglée et donc sur un fond de valeurs communes.

Ce consensus sous-tend d'abord le partage des ressources publiques : il importe pour les différentes forces en présence, de trouver, non point tant une règle de répartition absolument rigoureuse, toujours difficile à établir, mais plutôt un *modus vivendi* sur un partage équitable. La clef de répartition obtenue s'applique en général non seulement pour le partage des ressources forfaitaires, mais encore pour celui des « projets », que le partage soit opéré directement par les ministères ou le Parlement, comme en Allemagne ou qu'il se fasse au sein d'une organisation écran, principalement chargée de la redistribution, comme le sont les fondations pluripartites aux États-Unis et au Royaume-Uni. Au Royaume-Uni et en Allemagne, on a vu que le sort fait à l'opposition dans la clef de répartition des aides est plutôt avantageux. Les dotations reçues par les petits partis comme le FDP en Allemagne, le parti libéral-démocrate ou le parti national écossais au Royaume-Uni sont également plus que proportionnelles à leur représentation parlementaire. Dans tous les pays, les aides sont en revanche réservées aux fondations émanant de partis ayant une représentation parlementaire.

Le consensus sous-tend aussi, au moins sur le plan international, un partage des tâches, voire un certain partage géographique des champs d'action. En Allemagne, la Fondation Konrad Adenauer s'est longtemps orientée prioritairement vers l'Amérique latine et la Fondation Friedrich Ebert vers le Moyen-Orient. Mais même là où un tel partage ne s'opère pas, il ne fait pas de doute qu'en soutenant chacune ses « poulains », ainsi qu'il arrive en Europe de l'Est, les fondations sont

conscientes de travailler chacune à sa manière, à la fois pour la démocratie et pour le rayonnement de leur pays.

L'entente avec le gouvernement

Le bon fonctionnement des fondations politiques implique aussi un rapport harmonieux avec les organes de l'exécutif avec lesquels elles sont amenées à coopérer.

En Allemagne, des rencontres régulières sont organisées entre le ministère de la Coopération et les différentes fondations afin, notamment, d'examiner les projets d'action extérieure. Les représentants à l'étranger des fondations Konrad Adenauer ou Friedrich Ebert sont en contact régulier avec leurs ambassadeurs et les tiennent naturellement informés de leurs activités et de leurs contacts.

Au Royaume-Uni, le ministère des Affaires étrangères exerce une tutelle étroite sur les activités de la *Westminster Foundation for Democracy*.

En Suède, le ministère des Affaires étrangères et le SIDA (Agence de développement suédoise) sont les partenaires privilégiés de la Fondation Olof Palme.

Aux États-Unis, le *National Endowment for Democracy* est en relations étroites avec le USIA (Agence d'Information). Les relations semblent moins harmonieuses entre le *National Endowment for Democracy* et l'USAID (Agence de développement des États-Unis), du fait qu'une ligne de démarcation claire entre leurs activités ne semble pas encore avoir été tracée.

La préoccupation d'une relation harmonieuse avec l'administration concerne moins, naturellement, les fondations dont la cible est d'abord interne comme *The Heritage Foundation* ou le *Progressive Policy Institute*. Pour des raisons évidentes, qui tiennent à la nature même de la démocratie, les fondations politiques agissant à l'intérieur du territoire national doivent être entièrement libres de leurs mouvements, par rapport au gouvernement.

Les Parlements sont généralement impliqués dans le suivi des fondations politiques

L'implication du Parlement est liée au fait que le système des fondations nécessite un certain dialogue entre les partis. Le Parlement constitue en effet le lieu privilégié du dialogue entre les partis, puisqu'il est géré de façon pluraliste.

Cette imbrication directe entre Parlement et fondations politiques s'observe à tous les stades :

- la création des fondations politiques ou à tout le moins leur accès au financement public est partout réservé aux partis représentés au Parlement ;
- des parlementaires figurent dans les conseils d'administration des fondations, même quand les dirigeants des partis n'ont pas le droit d'y figurer, comme c'est le cas en Allemagne ;

- au Royaume-Uni, le conseil d'administration de la *Westminster Foundation for Democracy* est présidé, de manière statutaire, par le *speaker* de la chambre des communes. On peut même dire que les fondations multipartisanes anglaises et américaines sont l'émanation directe des Parlements. En Allemagne, les Fondations liées aux grands partis sont également suivies de très près par les groupes politiques.

Enfin l'un des buts fondamentaux des fondations politiques consistant à diffuser de l'« ingénierie démocratique » et les Parlements étant un lieu privilégié de ce savoir, les ressources humaines des Parlements sont parfois impliqués dans les actions menées par les fondations à l'étranger.

Cette étude comparée n'a volontairement pas abordé le cas de la France. Son retard en la matière justifie un examen particulier.



Le retard de la France en matière de fondations à vocation politique est lié au rapport particulier que nos concitoyens entretiennent avec la politique

Des fondations à vocation politique sont apparues récemment en France, mais leurs moyens demeurent limités. Cela entraîne des insuffisances sur le plan interne, mais aussi un sérieux handicap pour notre action internationale. Le retard que nous avons pris en la matière tient sans doute au rapport particulier que nos concitoyens entretiennent avec la politique. La manière dont a été réglée la question du financement des partis politiques est à cet égard significative. Sans toucher à la législation existante en la matière, il convient de donner aux fondations françaises les moyens de fonctionner.

Malgré d'intéressantes initiatives, le retard de la France est indéniable

Les deux fondations à vocation politique existant dans notre pays, la Fondation Jean Jaurès et la Fondation Robert Schuman, n'ont vu le jour qu'à une date récente : toutes deux ont été reconnues d'utilité publique après avis du Conseil d'État par décret en date du 21 février 1992. Ayant en commun la modestie de leurs moyens, elles se distinguent des fondations liées à la mémoire des anciens présidents de la République, lesquelles doivent être traitées à part.

La Fondation Jean Jaurès

La Fondation Jean Jaurès, qui se situe dans la mouvance du Parti socialiste a été fondée et est présidée par M. Pierre Mauroy.

Elle s'assigne pour objectif de « *favoriser l'étude de l'histoire du mouvement ouvrier et du socialisme international, de promouvoir les idéaux démocratiques et humanistes par le débat des idées et la recherche, de contribuer à la connaissance de l'homme et de son environnement, de mener des actions de coopération économique et culturelle concourant à l'essor du pluralisme et de la démocratie dans le monde* ».

La Fondation Jean Jaurès s'est engagée, en coopération avec l'Internationale socialiste, dans certaines actions de formation en Europe de l'Est. Ainsi, en Pologne, elle a organisé deux colloques, à Nowy Sacz en avril 1995 et Kamian Pomorsky en septembre 1995 ; elle a contribué à l'achalandage de la librairie social-démocrate polonaise inaugurée en octobre 1995 et organisé un dialogue avec les partis d'inspiration social-démocrate de Lituanie, Biélorussie et Ukraine à Naleczow en janvier 1996. En Afrique, elle a organisé deux colloques, au Burkina-Faso en 1995 et en Centrafrique en 1996 entre des partis de la région, formé des élus ivoiriens à la gestion municipale, formé à la surveillance des élections au Gabon, promu la cause des femmes au Mali. En partenariat avec d'autres fondations et en premier lieu avec la Fondation Friedrich Ebert, elle a organisé différents colloques en Amérique latine : à Montevideo en 1993, à Carthagène (Colombie) en 1994. En outre, la Fondation a été représentée dans différents colloques à travers le monde.

La Fondation Robert Schuman

La création de la Fondation Robert Schuman fut encouragée par le groupe de l'Union centriste au Sénat ; elle est présidée par le sénateur honoraire Louis Jung.

La Fondation Robert Schuman a pour buts de « *favoriser l'étude de la pensée européenne, la promotion des idéaux européens, le rapprochement des peuples d'Europe, l'approfondissement de leur culture commune, la promotion de leurs idées partagées, la diffusion partout dans le monde des convictions démocratiques, humanistes et sociales* ».

Au cours de ses quatre années d'existence, elle s'est attachée à développer des actions concrètes autour de quatre grands axes :

- la coopération franco-allemande : c'est dans ce cadre qu'est organisée, en collaboration avec la Fondation Konrad Adenauer, une conférence annuelle sur les relations russo-ukrainiennes ;
- la construction européenne : sa réalisation la plus remarquable a été, au moment du débat sur la ratification du Traité de l'Union européenne l'édition d'une plaquette destinée aux enfants intitulée « *L'Europe, on n'a pas fait tout ça pour rien* » ; cette plaquette, très demandée, a été diffusée à 1,5 million d'exemplaires ;

- l'aide et l'assistance aux pays d'Europe centrale et orientale : la Fondation a participé à l'ouverture d'un centre culturel français à Kaunas en Lituanie ; elle a traduit en lituanien un livre français sur la construction européenne. Mais elle a aussi participé à des actions de formation professionnelle, fourni des machines à des PME en Pologne et Hongrie, convoyé des médicaments ;
- la mise en place d'un programme de bourses d'études pour chercheurs de haut niveau d'Europe centrale et orientale.

Les fondations françaises ont des moyens d'autant plus modestes qu'elles résultent d'initiatives particulières

Les fondations françaises ont été dotées en 1992 par le gouvernement, de 15 millions de F pour la Fondation Jean Jaurès, de 5 millions de F pour la Fondation Robert Schuman.

Leur budget de fonctionnement, de l'ordre de 5 millions de F demeure modeste. Il ne permet que des actions d'envergure limitée.

Outre la faiblesse de leurs moyens, les fondations françaises ont ceci de remarquable par rapport à la plupart de leurs homologues étrangères qu'elles résultent d'initiatives extérieures aux partis et aux gouvernements, ce qui n'est le cas ni des grandes fondations allemandes, ni des fondations anglo-saxonnes destinées à l'action extérieure.

La Fondation Robert Schuman est issue, comme cela a été souligné, de l'action du groupe centriste du Sénat. Quant à la fondation Jean Jaurès, elle résulte largement d'une initiative personnelle de M. Pierre Mauroy, lequel s'était vu confier, à titre personnel, la gérance de l'ancien immeuble de la SFIO situé cité Malesherbes en vue d'un usage d'utilité publique. L'exemple de la Fédération Léo Lagrange, regroupement d'associations sportives et culturelles dans la mouvance de la SFIO mais indépendantes d'elles, que Pierre Mauroy avait fondée au lendemain de la guerre, a été une source d'inspiration pour la Fondation Jean Jaurès, qui se situe également dans la mouvance du parti socialiste, tout en étant indépendante.

Confronté à ces institutions de type nouveau, le Conseil d'État a accepté de conférer le statut de Fondation –, selon le droit commun, – aux institutions se réclamant de Robert Schuman et de Jean Jaurès.

On notera enfin que les deux seules fondations existantes se réclament de la même famille politique que les deux principales fondations allemandes. Les autres familles politiques ne sont pas pour le moment représentées. Notre éventail politique est ainsi loin d'être couvert.

Les fondations liées à la mémoire des anciens Présidents de la République doivent être considérées à part

Les fondations liées à la mémoire des anciens Présidents sont, on l'a vu, un phénomène généralisé aux États-Unis.

Ce phénomène tend à prendre aussi racine en France.

L'archétype de ce genre d'institution est naturellement l'Institut Charles de Gaulle, fondé le 20 février 1971, sous la forme d'une association privée de la loi de 1901, reconnue d'utilité publique. En 1991, l'Institut a décidé de doubler sa structure par celle d'une fondation, la Fondation Charles de Gaulle reconnue d'utilité publique par le décret du 22 septembre 1992 et qui a été dotée de 50 millions de F par le gouvernement. **L'Institut Charles de Gaulle**, actuellement présidé par M. Pierre Messmer, prend en charge non seulement les archives du Général de Gaulle, mais encore celles du mouvement gaulliste jusqu'en 1970. Il publie une revue et entretient une équipe de chercheurs. Il a en outre la garde du monument érigé à Colombey-les-deux-Églises à la mémoire du Général de Gaulle.

Tout entier tourné vers la mémoire du fondateur de la V^e République et l'étude de sa vie et de sa pensée, l'Institut s'est toujours refusé à s'engager dans des débats d'actualité. Sollicité par les démocraties émergentes de l'Europe de l'Est, à l'occasion de la chute du rideau de fer, il a également considéré que l'action internationale n'était pas de son ressort.

Sur un modèle analogue se met en place un **Institut François Mitterrand**, déclaré d'utilité publique le 4 avril 1996 et qui a déjà bénéficié d'une aide de l'État de 2 millions de F.

Une association liée à la mémoire de Georges Pompidou, envisagerait elle aussi, de se transformer en fondation.

Du fait de son caractère semi-officiel, la Fondation du Maréchal de Lattre, quoique tournée davantage vers l'action caritative, présente certains traits communs avec celles des anciens Présidents.

S'il est vrai que ces fondations remplissent une des fonctions que l'on rencontre par exemple dans les grandes fondations allemandes : celle de conserver la mémoire d'un homme ou d'un mouvement, leur domaine d'action demeure très spécifique. C'est pourquoi, on ne saurait les assimiler aux fondations démocratiques à vocation politique telles qu'elles ont été évoquées ci-dessus, ni considérer qu'elles puissent porter remède aux carences que la France présente en ce domaine.

La conséquence la plus grave de ce retard : une action internationale handicapée

Le retard de la France en matière de fondations démocratiques à vocation politique a en effet des conséquences regrettables, d'abord sur le plan intérieur, ensuite sur le plan international.

Les conséquences sur le plan intérieur

Des archives mal tenues

On ne saurait sous-estimer le problème que pose la conservation des archives des mouvements politiques en France. Au moins jusqu'aux années récentes, la vie politique française se caractérisait par :

- la continuité des grands courants idéologiques (libéralisme, démocratie-chrétienne, socialisme, gaullisme) ;
- la volatilité des structures partisans, régulièrement « refondées », environ tous les vingt ou trente ans.

Dans un tel contexte la question de la conservation des archives des mouvements n'est sérieusement prise en compte par personne. Même si les archives nationales ou départementales les reçoivent, leur accès n'y est pas toujours facile, pour les déposants eux-mêmes. Les archives du mouvement gaulliste sont conservées, on l'a dit, à l'Institut Charles de Gaulle, mais seulement jusqu'à la date de la mort du Général (1970). Pour le reste, aucun des partis français n'a véritablement résolu le problème de la gestion de ses archives et donc la préservation sa mémoire écrite.

Il en est de même des archives audiovisuelles, qui revêtent une place de plus en plus importante et qui n'ont pas été non plus pleinement prises en charge à ce jour.

Une citoyenneté en crise

On pourrait aussi évoquer les problèmes relatifs à la citoyenneté. Le déclin incontestable de l'éducation civique dans nos écoles, joint à de nouveaux problèmes de société (banlieues, exclusion etc.) reposent la question du lien social. La montée de mouvements se situant en dehors du champ des partis traditionnels, que l'on ne rencontre au même degré dans aucun des grands pays occidentaux, comme la désaffection de nos concitoyens pour la vie politique, dont la faiblesse chronique du nombre d'adhérents aux partis politiques est un indice significatif, sont autant de symptômes d'une certaine crise de la démocratie française.

Sans vouloir noircir le tableau, la France n'aurait-elle pas à cet égard suivi un mouvement inverse de l'Allemagne : longtemps pays-phare de la démocratie et des droits de l'homme, son tour ne serait-il pas venu d'être relativement déficitaire ? Les fondations politiques ne

sauraient, bien entendu, à elles seules résoudre ces problèmes. Mais la formation civique est l'affaire de tous, y compris des forces politiques organisées : or il est patent que, faute de fondations, nos partis n'ont pas les moyens d'agir efficacement dans ce domaine.

La relative faiblesse de la pensée politique

Dans le domaine des idées et de la recherche idéologique, notre pays connaît également des carences évidentes.

Parfois la réflexion des partis politiques tend à se réduire à la mise en place hâtive de programmes ou de plates-formes à la veille des échéances électorales.

Les clubs ont tenté à une certaine époque d'assurer cette fonction : ils sont malheureusement pour la plupart en déclin aujourd'hui. Beaucoup déplorent une crise de l'imagination politique. Certains ont ainsi regretté la faiblesse de la réponse française au mémorandum proposé par M. Karl Lamers au nom du groupe parlementaire chrétien-démocrate allemand sur l'avenir de l'Europe ; on pouvait même déplorer que la France ait laissé l'initiative à l'Allemagne dans ce domaine où elle se trouvait traditionnellement en pointe. Il est vrai que le mémorandum du RPR a ensuite compensé cette carence.

S'agissant de l'Afrique, autre champ d'action privilégié de notre diplomatie, beaucoup ne comprennent pas que la France, qui avait une connaissance particulièrement intime de ce continent et une véritable expertise de ses problèmes ait, sur le plan des idées, parfois renoncé à développer une pensée propre à ce sujet. Les problèmes économiques des africains sont trop souvent envisagés par certaines administrations françaises selon les catégories imposées par les organismes internationaux en charge des politiques d'ajustement structurel comme le FMI ou la Banque mondiale. Les schémas économiques selon lesquelles raisonnent ces organismes reflètent une pensée d'inspiration anglo-saxonne que d'autres apports pourraient utilement enrichir.

S'agissant des problèmes intérieurs, on ne peut que déplorer que, rivaux aux contraintes de l'actualité immédiate, nous manquions parfois de lieux de réflexion à long terme.

Dans un monde en évolution rapide, il est nécessaire de renouveler sans cesse les analyses et d'apporter des réponses tant conceptuelles qu'idéologiques innovantes. On peut même dire que plus les évolutions sont rapides, plus il faut, pour les maîtriser, s'appuyer sur une vision large et à long terme.

Pour maîtriser les évolutions, il ne suffit pas d'avoir de bons spécialistes ; il faut pouvoir faire appel à toutes les ressources, à toutes les capacités d'expertise de la société civile, en particulier celle des hommes et des femmes qui, quoique ne voulant pas adhérer à un parti

(ils sont particulièrement nombreux dans ce cas en France) s'intéressent à la chose publique.

C'est toute la société politique, administrative mais surtout civile, qui doit mettre aujourd'hui en commun ses capacités. La décadence des clubs, dépourvus de moyens, prive de lieux de rencontre et d'expression une partie de nos concitoyens dont les contributions aux grands débats d'actualité pourraient être fort précieuses. L'absence de fondations puissantes empêche d'y porter remède.

Une conséquence évidente de cette situation est le poids pris par l'administration dans la gestion des affaires publiques. Faute de sources d'information ou d'études diversifiées, nos ministres ou nos parlementaires n'ont d'autre recours que la seule expertise de l'administration. Arrivés aux responsabilités, ils se contentent, bien souvent, d'avaliser les projets qui leur sont présentés par leurs services. L'insuffisance de la prise en compte de la dimension politique et des aspirations de nos concitoyens est alors particulièrement ressentie par l'opinion.

La mise en cause de la « technocratie » n'a pas d'autre origine. Son aboutissement est la « **pensée unique** » qui fait l'objet de critiques de plus en plus marquées jusqu'au sommet de l'État. Le syndrome de la « pensée unique » se trouve renforcé en France par le système des grandes écoles qui induit une véritable « monoculture » de la haute administration, peu propice aux remises en question. Les profils intellectuels non « calibrés » se trouvent dans ce système parfois exclus du jeu. L'imagination est souvent impitoyablement chassée du pouvoir.

C'est pour corriger ces dérives, qu'il serait souhaitable que la classe politique puisse disposer de moyens d'étude et de prospective indépendants de l'administration, non point que celle-ci soit en elle-même sujette à caution, mais parce que la tâche propre du politique est de la contrôler et qu'il ne saurait le faire que s'il en a les moyens.

Ce peut être là une des missions des fondations démocratiques.

Mais c'est sur le plan international que notre handicap est le plus lourd.

Une action internationale handicapée

La France a toujours été soucieuse d'une présence internationale active. Cela est particulièrement vrai dans le champ de la coopération et de l'aide au développement où elle a longtemps mené une politique exemplaire.

Les raisons de cette volonté sont diverses : son passé colonial lui crée certaines obligations. Le souci de défendre et promouvoir la francophonie également. Son prestige, les nombreuses sympathies dont elle bénéficie à travers le monde font qu'elle suscite beaucoup d'attentes, au-delà même de ce que ses moyens lui permettent d'assumer. Le fait qu'elle soit encore présente, au travers de ses départements et territoires

d'outre-mer sur presque toutes les parties du globe, justifie à soi seul une action vers les pays proches.

Il est évident qu'au moment où l'apprentissage de la démocratie devient un passage obligé du développement, la France, pays des Droits de l'Homme, ne peut qu'être largement sollicitée.

Loin de nous l'idée de mépriser ce qu'elle accomplit déjà en matière d'ingénierie démocratique avec les moyens dont elle dispose. Nos meilleurs juristes sont largement sollicités pour rédiger ici une constitution, là une loi électorale. Nos agences de publicité les plus prestigieuses sont consultées dans les campagnes électorales. Nos militaires sont requis pour transporter les urnes. Nos fonctionnaires pour réformer l'administration. Une institution comme l'École nationale d'administration est largement imitée.

Mais il s'agit presque toujours d'actions de l'État. Or notre époque est de plus en plus marquée par la démultiplication des canaux en matière de relations internationales. Les canaux publics ne suffisent plus. D'autant plus qu'il s'agit précisément d'enseigner à beaucoup de ces pays à échapper au tout-État, à bâtir une société civile autonome, ayant ses structures et ses ressorts propres.

De plus, il est des choses qu'avec la meilleure volonté du monde nos ambassades ne sauraient faire : former des candidats aux élections, aider à la structuration d'un parti au pouvoir ou *a fortiori* d'opposition, garder le contact avec des mouvements de résistance ou des minorités vis-à-vis desquelles notre diplomatie nous commande une certaine réserve.

Il est arrivé que nos services culturels et de coopération interviennent en prise directe avec la société civile, en contournant les canaux officiels, mais ce ne fut que de manière exceptionnelle et dans des situations atypiques. Ce fut le cas en Afrique du Sud, dans les dernières années de l'Apartheid où d'importants programmes d'aide directe aux associations noires dans la mouvance du Congrès national africain (ANC) furent organisés.

Pour une action indirecte de ce type, auprès de certaines forces de la société civile, il faut d'autres canaux. Les partis politiques ou les fondations en sont un. Nos partis sont, bien évidemment, incapables de faire face avec leurs ressources actuelles à une telle responsabilité. À peine ont-ils, pour les plus importants d'entre eux, un ou deux cadres affectés aux relations internationales, avec un budget particulièrement modeste ne permettant de prendre en charge que certains frais de déplacement.

La faiblesse de l'action de la France en la matière contraste singulièrement avec la forte présence de certaines fondations étrangères, notamment allemandes. Une présence d'autant plus efficace que dans certains cas, par exemple au Togo, les gouvernements peuvent affirmer qu'ils n'interviennent pas, se retranchant derrière la liberté des fondations.

Ces carences sont d'autant plus regrettables que les actions du type de celles qu'entreprennent les fondations politiques, sont en termes de retombées, parmi les plus intéressantes et les plus rentables pour l'image de la France. Former des élèves dans un lycée français ou accorder des bourses à des étudiants et des professeurs, sont des actions de fond dont les retombées sont lointaines mais certaines. Construire des infrastructures lourdes coûte, on le sait, très cher. En revanche, former les candidats aux élections qui prendront le pouvoir non point après-demain mais demain coûte peu : quelques séminaires ou stages, un conférencier, un rétroprojecteur etc. mais peut être d'un rendement élevé en termes d'influence.

Cette influence est démultipliée quand, comme dans le cas des fondations allemandes, un représentant permanent se trouve à demeure dans le pays, qu'il peut assurer un suivi des contacts noués à l'occasion des actions de coopération, trouver des partenaires pour des actions futures. Même si les fondations allemandes se tiennent rigoureusement à l'écart de toute action à but lucratif, comment ignorer qu'un des ressorts cachés des succès du commerce extérieur allemand est la retombée de l'action de ces fondations ? En faisant cette remarque, nous voyons naturellement, en creux, une de nos carences.

Dans un univers en voie de mondialisation, où les luttes d'influence se font de plus en plus âpres et où les canaux des relations internationales sont de plus en plus diversifiés, la France manque manifestement d'une arme importante dans sa panoplie : les fondations démocratiques à vocation politique.

Un retard lié aux attitudes complexes des Français vis-à-vis de la politique

L'État et la société civile

Le retard français a différentes causes : d'abord une certaine conception du rapport de l'État à la société civile. Malgré la décentralisation, en dépit du développement considérable du monde associatif, nous sommes longtemps restés marqués par l'idée qu'il y a d'un côté l'État, de l'autre les citoyens et peu de structures intermédiaires entre les deux. L'Allemagne a, à coup sûr, une conception différente du partage des rôles entre l'État, les collectivités locales et les grandes organisations sociales que sont les entreprises, les syndicats, les églises et aussi les partis politiques. Les méthodes de son action à l'étranger s'en ressentent dans tous les domaines : la différence d'approche dans l'aide aux exportateurs est par exemple très significative : là où nous nous appuyons principalement sur les postes d'expansion économiques, services extérieurs du ministère des Finances, ce sont les chambres de commerce allemandes à l'étranger qui jouent le rôle principal. Le rôle dévolu aux fondations politiques allemandes participe de la même logique.

Des sentiments ambivalents vis-à-vis de la politique

Mais la manière particulière dont les Français vivent leur rapport avec le monde politique constitue un facteur encore plus décisif pour expliquer le faible développement qu'ont connu à ce jour en France les fondations à vocation politique.

D'un côté, la démocratie revêt dans notre pays le caractère de l'évidence. La patrie des Droits de l'Homme et de la Grande Révolution s'offusquerait que l'on ait le souci de lui apprendre la démocratie, ou de vouloir l'y enraciner. Cela n'est à l'évidence, pour l'opinion publique, guère nécessaire. À cet égard, la position française apparaît bien distincte de la position allemande, où l'histoire récente a conduit à des comportements totalement différents. Mais on pourrait en dire autant des pays anglo-saxons où la démocratie a aussi de très anciennes racines, peut-être encore plus solides que chez nous, et qui ont pourtant ressenti le besoin de développer des fondations politiques.

D'un autre côté, il existe une vieille tradition de méfiance vis-à-vis de la politique en général et des partis politiques en particulier. À gauche, cette méfiance s'est exprimée par l'anarcho-syndicalisme, qui fut longtemps une tradition vivace dans le mouvement ouvrier. À droite, l'antiparlementarisme remonte loin : au refus de la Révolution française et donc du régime représentatif par une partie des élites françaises, refus prolongé par un courant d'opinion particulièrement vivace avant la dernière guerre, qui a donné lieu au développement des ligues et à une presse d'extrême-droite dont l'antiparlementarisme était le fond de commerce principal. Le régime de Vichy a trouvé sa source principale d'inspiration dans cette lignée.

Ces différents courants ont diffusé l'idée que l'action politique était impure, que la politique était un lieu de perdition, là où au contraire les Allemands, retrouvant la démocratie après d'effroyables aventures, ont vu dans le régime parlementaire une forme de rédemption.

C'est pourquoi, en France, l'idée que des partis politiques puisse émaner, fut-ce au travers des fondations, une action à caractère philanthropique et relativement désintéressée, ne peut que susciter un certain scepticisme, voire de la méfiance.

Pour la même raison, les partis français sont faibles et attirent traditionnellement peu de militants par rapport aux autres grandes démocraties. Cela pose, bien entendu, le problème de leurs ressources.

La question du financement des partis politiques est particulièrement exemplaire des rapports complexes que les Français entretiennent avec la politique

La question des rapports de l'argent et de la politique a trop longtemps été une sorte de sujet « tabou » dans notre société.

Or la démocratie coûte cher. Et on ne peut faire fonctionner un parti sans argent. Il en est de même d'ailleurs pour les organisations syndicales.

Faute de militants en nombre suffisant et d'aide publique significative, il fallut trop longtemps recourir aux expédients.

Une telle dérive était d'autant plus facile que, précisément parce que le sujet était tabou, on s'était gardé de réglementer le financement des partis politiques.

Une législation tardive

Le retard de la France en la matière contrastait avec la situation de la plupart des grandes démocraties.

Historiquement, c'est en Grande-Bretagne qu'est apparue en premier, dès 1883, une réglementation des campagnes électorales, sous la forme d'un plafonnement des dépenses, repris par la loi de 1949, modifiée en 1969 puis en 1983. Dans la plupart des autres pays, les législations sont plus récentes : 1966 en Suède, 1967 en République fédérale d'Allemagne, 1969 en Finlande et en Israël, 1972 aux États-Unis, 1974 en Italie, 1989 en Belgique.

Une situation de non-droit a perduré, en France, jusqu'à ce que la justice s'empare d'un certain nombre d'affaires, dans un mouvement de moralisation parallèle à ce qui pouvait s'observer à la même époque dans les autres grandes démocraties.

Une moralisation qui appelait une rationalisation.

Entre 1989 et 1995, douze lois successives se sont efforcées de clarifier le financement de la vie politique. Les plus importantes sont les lois du 11 mars 1988, l'une organique, l'autre ordinaire, la loi du 15 janvier 1990 et la loi organique du 10 mai 1990, la loi du 29 janvier 1993 et enfin la loi du 19 janvier 1995 issue du débat sur dix-huit propositions de loi présentées par Pierre Mazeaud.

Après avoir pris du retard, la mise en place d'une législation française spécifique apparaît donc marquée par la précipitation et une évolution très rapide des concepts.

Son aboutissement est une législation particulièrement rigoureuse qui a été mise en place pour un délai de trois ans (1995-1998) et à laquelle il ne saurait être question de toucher.

Une réglementation rigoureuse

La France est ainsi passée d'un extrême à l'autre : d'une situation d'absence de règles à une réglementation particulièrement stricte, d'un financement principalement fondé sur les entreprises privées à un financement fondé, au contraire, uniquement sur les concours publics et sur les participations des personnes physiques. Tous les aspects du financement ont été touchés par ces changements :

- Ces lois ont peu modifié les concours des personnes physiques. Libres autrefois, ils ont été plafonnés (30 000 F pour une campagne électorale, 50 000 F par an pour les partis) et assortis d'une possibilité de déduction fiscale, laquelle reste cependant moins favorable que celle dont bénéficient les dons aux associations et fondations d'utilité publique. Alors que les donateurs peuvent obtenir, depuis la loi du 24 juin 1996, des déductions de 50 % plafonnées à 6 % du revenu pour les sommes qu'ils versent à des associations, en revanche, les dons aux partis politiques demeurent soumis à une déduction limitée de 40 % dans un plafond de 5 %, comme si le législateur voulait, à la marge, maintenir un certain déclasserement de l'action politique. Ceci appelle, à l'évidence, une réflexion approfondie de la part du Parlement et du Gouvernement.

- Les concours des personnes morales, libres au départ, ont été d'abord plafonnés, puis totalement interdits, ce qui représente une des solutions les plus radicales qui ait été choisie dans le monde occidental.

- En revanche, des concours d'État ont été institués :
 - au bénéfice des partis politiques, au prorata de leur représentation parlementaire et du nombre de voix obtenues ;
 - au bénéfice des candidats aux élections : au départ seuls certains frais de campagne (bulletins, professions de foi) étaient pris en charge ; aujourd'hui, un candidat aux élections législatives ou municipales (dans les municipalités de plus de 3 500 habitants) recueillant 5 % des voix peut prétendre au remboursement de ses dépenses personnelles jusqu'à la moitié du plafond des dépenses.Ces concours représentent des sommes non négligeables.

- Le dispositif a été complété par un certain nombre de règles nouvelles comme la limitation **des dépenses de campagne** et l'interdiction de certains moyens, tel l'usage de panneaux commerciaux.

- En même temps, il a été institué une **Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques** dont la surveillance, globale pour les partis, est très stricte et détaillée pour les campagnes électorales.

La situation créée par la loi de 1995, qui interdit les concours des personnes morales et fait reposer le financement des partis principa-

lement sur les aides publiques crée une situation nouvelle dont on n'a pas encore pleinement tiré les conséquences.

Une chose est certaine : les partis français, qui avaient peu de moyens à consacrer à l'action extérieure ou aux autres actions désintéressées qui peuvent être du ressort d'une fondation en ont désormais moins que jamais. Il est possible de penser qu'ils n'affecteront plus leurs ressources qu'au financement de leur fonctionnement et de leurs fédérations, à l'aide aux candidats et à certaines actions générales en vue des différentes élections. Ce n'est donc certainement pas grâce aux ressources de ses partis politiques que la France pourra compenser son retard en matière de fondations.

Sans remettre en cause le nouveau régime de financement des partis politiques, il convient de faciliter celui des fondations politiques

Le nouveau régime de financement des partis politiques ne saurait être remis en cause.

Il constitue, après plusieurs années de tâtonnements, un aboutissement. La situation actuelle semble en outre répondre à certaines attentes de l'opinion et il convient de faire fonctionner les nouvelles règles sans heurts pendant la période de trois ans prévue par la loi de 1995.

Mais limités dans leurs ressources, les partis vont plus que jamais se cantonner aux tâches immédiates d'organisation interne et de préparation des élections à l'exclusion de toute autre.

Les fondations s'avèrent ainsi plus que jamais nécessaires, notamment pour l'action extérieure, pour la formation civique et pour la recherche conceptuelle.

Le développement des fondations est certes tout à fait possible dans le régime juridique actuel. Mais il faut bien remarquer que le système des fondations n'a jamais connu dans la culture française le développement que l'on constate dans certains pays étrangers, comme les pays anglo-saxons, à la fois pour des raisons fiscales et d'attitudes sociales.

En tout état de cause, en dehors du système des fondations privées américaines, les exemples étrangers montrent que, même dans les pays où les financements privés sont plus aisés qu'ailleurs, les fondations à but politique ont recours aux aides publiques, notamment pour leurs actions extérieures. Or, l'aide publique aux fondations à vocation politique n'est pas une procédure habituelle en France. Si une telle aide peut être envisagée, elle ne saurait l'être qu'entourée de certaines précautions.

Pour toutes ces raisons, une réflexion plus approfondie sur le statut propre des fondations démocratiques à vocation politique est nécessaire car on a vu, par les exemples étrangers, qu'elles n'entraient dans aucune des catégories existantes.

Deuxième partie

**Le
développement
des fondations
démocratiques
à vocation
politique en
France nécessite
une adaptation
du droit existant
et un soutien
public**



Le régime de droit commun reste le plus approprié aux fondations à vocation politique

D'ores et déjà, le statut de fondation d'utilité publique a été accordé aux deux fondations à vocation politique créées en France. La Fondation Jean Jaurès et la Fondation Robert Schuman ont été reconnues d'utilité publique par décrets en Conseil d'État du 18 février 1992.

Un tel statut ne s'imposait pas nécessairement, mais son choix apparaît justifié aussi bien par ses avantages propres que par son adaptation aux contraintes de l'activité politique.

Le statut de fondation est préférable en France aux autres statuts

Le statut d'association est parfois préféré à celui de fondation

Les « fondations » politiques étrangères sont souvent des associations

C'est ainsi qu'en Suède, les organismes correspondant aux fondations politiques sont en réalité organisés le plus souvent sous forme d'associations.

En Allemagne, les puissantes fondations politiques n'ont de fondation que le nom. Leur véritable statut est celui d'association qui est plus responsabilisant en droit allemand. Les **associations allemandes**, si elles sont soumises à un plus grand formalisme lors de leur constitution, n'en sont pas moins munies dès leur naissance d'une **pleine capacité juridique** dont ne jouissent pas totalement les associations françaises. Elles constituent de ce fait des partenaires responsables.

En France certaines associations ont des activités politiques

D'ores et déjà, c'est dans le cadre d'associations simplement déclarées que des activités de réflexion politique se placent en France. Telle est la situation des clubs de réflexion – Club 89, Perspective et Réalités, Forum du Futur, Club Periclès, Club Témoins, Institut Res Publica – qui prennent souvent la forme juridique d'associations, quand ils ne forment pas des groupements à caractère politique au sens des textes constitutionnels et législatifs applicables.

Ce choix tient sans doute à la liberté et à l'indépendance attachées en France au statut d'association. En application de la loi du 1^{er} juillet 1901 les associations se créent dans la liberté la plus totale. Elles ignorent les conditions restrictives posées à la création des fondations. Elles ne sont pas tenues, contrairement aux fondations, d'admettre parmi leurs administrateurs des représentants de la puissance publique.

En outre, **les associations sont des groupements de personnes alors que les fondations sont des groupements de biens**. Aussi les premières présentent-elles un caractère plus démocratique qu'une fondation dépourvue d'adhérents et d'assemblée générale. La responsabilité des dirigeants d'une association devant l'assemblée générale qui les élit est en principe directe, avec un droit au moins théorique, pour l'assemblée de leur manifester sa défiance.

Liberté, indépendance et démocratie marquent sans doute un statut adapté à des associations de réflexion où la liberté de ton et l'indépendance d'esprit sont des qualités recherchées dans les actions menées comme chez les membres adhérents.

Mais le statut de fondation est plus avantageux en droit français

Le statut d'association présente trois faiblesses

D'abord l'existence d'un contrôle démocratique exercé au sein des associations par l'assemblée générale peut être considéré par certains comme un facteur d'incertitude, voire d'instabilité. Elle peut remettre en cause le caractère sécurisant d'une institution que sa stabilité incite souvent les citoyens à soutenir ou à rejoindre.

Ensuite, les associations françaises, déclarées dans un régime de liberté quasi totale en application de la loi du 1^{er} juillet 1901, n'ont qu'une **personnalité morale réduite**. Elles n'ont pas la **capacité juridique de leurs homologues allemandes**. Elles sont dépourvues de la « grande personnalité » qui seule permet de recevoir et de gérer des immeubles. La capacité à recevoir des immeubles à titre gratuit est ainsi refusée, en application de l'article 6 de la loi du 1^{er} juillet 1901, aux quelque 700 000 associations librement déclarées dans ce cadre.

Il n'est enfin pas surprenant que dans ces conditions, les associations puissent présenter sous certains aspects un déficit de crédibilité en France. C'est notamment en raison de l'absence de contraintes entourant leur création et leur gestion que les associations françaises sont soumises à fortes critiques. On peut se référer, à cet égard aux analyses pertinentes faites par Pierre-Patrick Kaltenbach dans son ouvrage *Associations lucratives sans but*. Aussi, dans le contexte actuel, le statut de fondation, plus stable et sécurisant semble-t-il nettement préférable à celui de l'association.

Le statut de fondation possède des avantages refusés aux associations françaises

Contrairement aux associations, la fondation ne comporte pas d'assemblée générale parfois considérée comme facteur d'incertitude ou d'instabilité. Elle est souverainement gérée par un conseil d'administration qui jouit d'une totale indépendance.

Contrairement encore aux associations, les fondations sont parmi les seules personnes morales à but non lucratif à jouir d'une pleine capacité ou de la « grande personnalité » juridique. Elles peuvent notamment recevoir à titre gratuit et gérer tous types d'immeubles, nécessaires ou non à l'accomplissement de leur objet social.

Ces avantages se retrouvent quelle que soit la catégorie juridique de fondation que le fondateur peut choisir de créer : la fondation reconnue d'utilité publique ou la « fondation abritée » sans personnalité morale.

On doit observer, à cet égard, que le droit français ne permet pas de constituer une fondation non reconnue d'utilité publique, simplement déclarée comme peut l'être une association. La fondation « abritée » est créée par l'ouverture d'un compte affecté à la Fondation de France ou à l'Institut de France. Ces deux institutions possèdent, avec quelques autres, plus spécifiques, le privilège d'héberger des « fondations » ne réunissant pas les critères nécessaires à l'obtention de la reconnaissance d'utilité publique. Bien que ces fondations ne soient ni reconnues d'utilité publique ni même aient la personnalité juridique, elles jouissent des avantages décrits ci-dessus par l'intermédiaire de leur fondation-relais qui possède la pleine capacité juridique et l'exerce pour leur compte. La gestion de ces « fondations » subit cependant la forte empreinte de l'organisme relais.

De fait, seules les fondations reconnues d'utilité publique joignent à une pérennité obligée une réelle indépendance. Ces deux qualités sont, comme l'image qu'elles valorisent, particulièrement adaptées aux fondations à vocation politique.

Le statut de fondation d'utilité publique offre au monde politique un instrument qui enracine et valorise l'action politique

La meilleure image que la fondation apporte au mouvement ou au courant politique qui la crée repose sur le prestige qui lui est attachée et sur la pérennité qui la définit.

La création de fondations d'utilité publique peut améliorer l'image des mouvements politiques

La présence d'une fondation d'utilité publique peut apporter deux atouts à l'image d'un mouvement politique.

L'utilité publique est un label valorisant

L'**utilité publique est valorisante** pour la fondation qui l'obtient et **pour son fondateur**. Elle constitue un label accordé par la puissance publique. Elle garantit en principe la gestion désintéressée mais performante d'un organisme privé au service de l'intérêt général. Caution morale de la puissance publique, la reconnaissance d'utilité publique d'établissements proches de mouvements politiques peut **renforcer une action politique qui a parfois fait l'objet de certaines critiques** ces dernières années.

L'avantage sera d'autant plus net que **l'utilité publique est un label sélectif** que l'État accorde rarement. Seules 2 100 associations (sur 700 000) et 448 fondations forment les deux catégories d'établissements reconnus d'utilité publique. Cette reconnaissance est solennelle, prenant la forme d'un décret du Premier ministre pris après avis du Conseil d'État.

L'existence d'une fondation apporte un gain d'image encore supérieur à l'utilité publique

La **qualité de fondation est plus prestigieuse encore que l'utilité publique** : la protection du terme de « fondation » contribuera encore davantage à un accroissement de notoriété et à l'amélioration de l'image du mouvement de pensée.

Le prestige de la fondation découle de la rareté de sa dénomination, réservée en droit français aux 448 fondations reconnues d'utilité publique et aux « fondations » sans personnalité morale. Cette protection de l'appellation de « fondation » repose sur les dispositions de la loi du 23 juillet 1987 modifiée relative au développement du mécénat.

La **dénomination de « fondation » est devenue de ce fait interdite à des associations** déclarées conformément à la loi du 1^{er} juillet 1901. Les associations se dénommant « fondation » avant l'entrée en vigueur de la loi bénéficiaient d'un délai légal de cinq ans afin de s'y conformer, soit en abandonnant l'appellation de fondation, soit en transformant leur association en une fondation d'utilité publique. Ces associations constituaient en fait des instruments de mécénat créés par des entreprises qui retiraient de l'existence d'une fondation portant leur nom un avantage considérable de communication institutionnelle, externe et interne. Ceci prouve, s'il en était besoin, le **gain d'image déterminant que représentera pour une tendance politique la création d'une fondation se référant plus ou moins directement à son histoire, à son message ou au courant de pensée dont elle se réclame.**

À tel point que ces mêmes entreprises, plutôt que de se placer dans l'alternative prévue par la loi de 1987, ont obtenu, après son entrée en vigueur, la création d'un nouveau statut légal spécifique de « **fondation d'entreprise** » à peine plus contraignant que celui d'association mais préservant le terme de fondation. Tel a été l'objet de la loi du 4 juillet 1990 modifiant la loi du 23 juillet 1987, élaborée à l'initiative du ministre de la Culture. Il existe aujourd'hui plus de quarante fondations d'entreprise, toutes créées depuis moins de quatre ans selon ce nouveau statut.

Aussi précieux soit-il, l'avantage en terme d'image apporté par la dénomination de fondation n'est profitable dans le long terme que si celle-ci est un reflet sincère des qualités qui doivent être les siennes : stabilité, pérennité, indépendance, audience.

Ces qualités sont tout particulièrement adaptées aux missions des fondations démocratiques à vocation politique.

L'existence d'une fondation pérenne au patrimoine inaliénable maintient la continuité d'une tendance politique ou d'un courant de pensée

La fondation se définit comme une institution pérenne

La fondation s'est définie depuis l'origine à la fois comme l'acte de fonder et comme l'institution qui en résulte. La fondation d'utilité publique est un patrimoine d'affectation érigé en personne morale et doté de l'autonomie financière, afin de mener des actions d'intérêt général.

La fondation est un groupement de biens. Son patrimoine, issue d'un acte de mutation **irrévocable**, doit être au moins en partie **inaliénable** pour respecter la volonté du donateur ou du légateur.

Cette inaliénabilité est une condition indispensable à la reconnaissance d'utilité publique d'une fondation. Elle est statutaire et, dès lors, juridiquement opposable. La fondation présente à ce titre une **double**

garantie pour la continuité d'un courant de pensée ou d'un mouvement politique. Elle peut conserver son patrimoine. Elle peut transmettre son message.

La présence d'une dotation protégée est adaptée à des missions patrimoniales détachées d'un mouvement politique

La présence d'une dotation statutaire garantit directement l'exécution des missions de la fondation politique tenant à l'acquisition, à l'entretien et à la conservation d'un patrimoine lié à la mémoire du mouvement politique ou de l'un de ses dirigeants.

Il faut rappeler que l'une des missions des fondations à vocation démocratique et politique est d'entretenir la mémoire du mouvement politique dont elles se réclament. Cette fonction comprend d'abord la gestion des archives d'un parti politique, notamment ses archives audiovisuelles qui prennent une importance accrue. La mission de telles fondations peut comprendre également la conservation de biens meubles d'intérêt historique. Elle recouvrira, au besoin, la sauvegarde et l'entretien de l'immeuble ayant abrité le parti et associé à la mémoire du mouvement. La fondation pourra enfin être chargée de la propriété et de la gestion de divers monuments commémoratifs (comme cela est le cas pour l'Institut et la Fondation Charles de Gaulle) ou de mémoriaux consacrés au souvenir du mouvement ou à celui des grands hommes qui l'ont incarné.

Le statut de fondation paraît particulièrement adapté à ces missions, car il oblige à **conserver** et à **développer** un patrimoine.

D'une part, le statut de fondation d'utilité publique **garantit toujours l'intégrité d'un patrimoine**. La composition de ce patrimoine, ou « dotation », est précisée dans ses statuts qui mentionnent les biens inaliénables et, le cas échéant, les biens aliénables, transmis lors de la création de la fondation. Les statuts interdisent de céder des biens compris dans la partie inaliénable du patrimoine transmis. Seule une modification statutaire permettrait de contourner cette interdiction. Mais une telle modification ne peut intervenir que sur autorisation administrative qui prend aujourd'hui la forme d'un arrêté du ministre de l'Intérieur pris après avis du Conseil d'État.

En outre, le statut de fondation soumet à autorisation administrative préalable et discrétionnaire tout acte portant sur la dotation : aliénations de biens, emprunts grevant ou risquant de grever le patrimoine. C'est ainsi que le décret du 13 juin 1966 modifié, relatif à la tutelle administrative sur les associations, fondations et congrégations dispose en son article 5 (décret du 17 mars 1970 le modifiant) : « *Lorsque les associations ou les fondations reconnues d'utilité publique ont dans leurs statuts une disposition soumettant à autorisation administrative les opérations portant sur les droits réels immobiliers, les emprunts, les aliénations ou le emploi des biens mobiliers dépendant de la dotation ou du fonds de réserve, cette autorisation est donnée par arrêté du préfet*

du département où est le siège de l'association ». De fait, les statuts-type des fondations d'utilité publique, approuvés par le Conseil d'État, reprennent ces dispositions. Ils disposent en leur article 9, premier alinéa : « *Les délibérations du conseil d'administration relatives aux aliénations de biens mobiliers et immobiliers dépendant de la dotation, à la constitution d'hypothèques et aux emprunts ne sont valables qu'après autorisation administrative* ».

Ainsi, l'administration pourra veiller, en cas de négligence du conseil d'administration, au maintien d'une dotation intacte au service du respect sans failles de « *l'affectio societatis* » issue de la volonté des pères fondateurs du mouvement.

D'autre part, ces règles protectrices se doublent d'un régime obligeant les fondations à développer leur dotation, par capitalisation interne et par apports externes. Les statuts-type précisent en leur article 10, second alinéa, que la dotation « est accrue du produit des libéralités autorisées sans affectation spéciale ainsi que du dixième au moins de l'excédent de ressources annuelles ». Inspirée par le souci de compenser l'érosion monétaire, cette obligation, pour inutile qu'elle puisse sembler à une période de faible tension inflationniste, n'en conserve pas moins sa valeur dans le long terme et conforte les mesures destinées à assurer la durée de vie des fondations.

Trois avantages déterminants, propres aux établissements d'utilité publique, encouragent la constitution et l'enrichissement par apports externes, du patrimoine statuaire de toute fondation.

D'abord, grâce à sa « grande personnalité » juridique, la fondation peut recevoir à titre gratuit des biens de toute nature qui lui sont donnés ou légués en vertu d'un acte authentique – legs ou donation. Cet avantage joue pleinement lorsque le bien transféré est un immeuble, transmis en droit français par acte authentique.

Cet avantage juridique se double logiquement d'une exonération fiscale adaptée. **Les fondations comme les associations reconnues d'utilité publique bénéficient, en application des articles 795 et 795-2° du Code général des impôts, d'une exonération totale des droits de mutation à titre gratuit sur les biens qui leur sont légués ou donnés, meubles ou immeubles.**

Cette exonération fiscale est définitive si l'on considère que la durée de vie d'une fondation est en principe indéterminée. Elle apparaît d'une part importante, comparée aux taux fixés pour les successions entre personnes physiques non parentes (60 %) ou entre frères et sœurs (de 35 % à 40 %). Elle se montre d'autre part déterminante si l'on compare la longévité de la fondation à celle d'une personne physique. La première reste ainsi pendant plusieurs siècles propriétaire d'un capital jamais imposé.

Enfin, le régime fiscal des fondations les incite à capitaliser leurs excédents. Elles jouissent à cette fin d'un régime de taux réduits de l'impôt sur les revenus de leur patrimoine. Le taux est de 24 % des

bénéfices d'exploitations agricoles ou forestières ou des revenus immobiliers ou locatifs. Il n'est que de 10 % des bénéfices réalisés sur les revenus mobiliers financiers. Les fondations échappent, enfin, à l'imposition des gains résultant de la cession de titres (absence d'imposition des plus-values). Ce régime d'imposition favorable est comparable aux dispositifs en vigueur à l'étranger.

En somme, la fondation est une institution dont la pérennité est associée à la continuité de l'action publique et politique. Aussi paraît-elle un instrument adapté aux missions à long terme, de conservation, de commémoration, mais aussi de recherche historique et politique, de réflexion et de prospective qui sont du ressort de l'action politique au sens le plus large.

La pérennité de la fondation garantit la permanence d'un courant de pensée politique

La présence d'une dotation productive de revenus est une garantie réelle de la pérennité de l'affectation de ressources connues à l'activité démocratique et politique de la fondation. **La fondation garantira ainsi la permanence, voire la survivance d'un courant de pensée**, même si le mouvement politique correspondant se transforme, fusionne avec une autre formation, voire se dissout, dans le cadre de la recomposition quasi permanente d'un monde politique français marqué à la fois, par une certaine permanence des courants, doublée d'une réelle volatilité des mouvements.

C'est ainsi que la vocation de la Fondation Robert Schuman est d'assurer la pérennité du courant de pensée Chrétien démocrate en France, face aux évolutions successives du mouvement politique qui l'a incarné, du MRP à Force Démocrate.

Telle est également la vocation de la Fondation Jean Jaurès à l'égard du courant de pensée Socialiste.

La pérennité de la fondation au service du renouvellement d'un courant politique

La pérennité de la fondation est enfin adaptée au développement d'une réflexion politique à plus long terme. Des études dont la programmation est assurée dans un cadre stable et qui s'inscrivent dans une longue période peuvent guider le renouvellement doctrinal d'un mouvement politique.

Pour autant, la pérennité de la fondation issue d'un mouvement politique ne doit pas conduire à figer sa doctrine. Aussi la fondation ne valorisera-t-elle la formation dont elle est issue qu'à condition de joindre l'indépendance à la pérennité.

L'indépendance d'une fondation avantage le mouvement politique dont elle est issue

L'indépendance de la fondation crédibilise le courant de pensée qui l'inspire

Les mouvements politiques deviendront plus attractifs grâce à des fondations indépendantes situées dans leur mouvance

L'indépendance statutaire de la fondation d'utilité publique est totale. Non seulement le conseil administre seul et souverainement la fondation, mandatant son bureau et son président sans contrôle interne, mais sa compétence s'étend en outre jusqu'à sa propre désignation : le conseil d'une fondation se renouvelle ainsi par cooptation. Les administrateurs ne sont pas révocables. Leurs mandats sont renouvelables.

L'indépendance statutaire de la fondation garantira son indépendance idéologique par rapport au parti. Elle pourra être un facteur favorable à un renouvellement doctrinal que sa pérennité ne doit pas exclure.

La fondation pourra ainsi être un cadre de référence, indépendant, du parti dans lequel un discours novateur et plus attractif, pourra compléter ou actualiser sa doctrine, face à un environnement politique, économique, social et culturel changeant. Elle pourra inciter le mouvement à s'adapter davantage à son époque et à rester suffisamment attractif pour l'ensemble des citoyens susceptibles de s'y intéresser.

C'est ainsi qu'aux États-Unis, la *Fondation Heritage* ou le *Progressive Policy Institute* sont des organismes créés par des anciens du parti mais à l'extérieur du parti, pour susciter ou encourager son évolution dans certaines directions souhaitées.

L'indépendance de la fondation en fera aussi un cadre adapté pour accueillir une réflexion politique plus détachée des enjeux de pouvoir immédiats et des plates-formes électorales qu'ils supposent. Elle fera naître un discours peut être moins partisan, mais complémentaire des réflexions du parti dont les préoccupations sont généralement liées à la prochaine consultation législative.

L'indépendance de la fondation facilitera l'engagement de certaines catégories de citoyens peu désireux d'apparaître comme adhérent à un parti politique, mais souhaitant s'impliquer, en France ou à l'étranger, sous d'autres formes dans une action politique et civique, en faveur du développement et du renouveau de la démocratie.

L'indépendance statutaire se prolonge en principe par une indépendance financière

La présence d'une dotation statutaire fait bénéficier la fondation de ressources propres qui lui donnent en principe son indépendance financière.

C'est ainsi qu'une fondation, quel que soit son objet, est supposée vivre en principe, des revenus de son capital ou dotation. Afin de posséder un capital d'une importance suffisante, elle dispose de la faculté, interdite aux associations même d'utilité publique, de posséder des immeubles qui ne sont pas strictement nécessaires à la poursuite de son but statutaire. Elle est ainsi la seule personne morale à but non lucratif à pouvoir détenir des immeubles de rapport. Cette faculté lui offre une ressource propre supplémentaire, correspondant à un patrimoine important.

À cet égard, le Conseil d'État, section de l'intérieur, qui se prononce sur les projets de décret de reconnaissance d'utilité publique, a veillé depuis le XIX^e siècle à ce que cette dotation soit d'une importance suffisante pour financer les charges générales de gestion de la fondation. Depuis la fin de la décennie 1970, la section a fixé en principe la dotation minimale à 5 millions de francs.

La possession d'un capital de 5 millions de francs productifs de revenus présente en principe, selon cette logique l'avantage d'assurer à toute fondation politique l'indépendance nécessaire à l'accomplissement de ses missions.

Pourtant, cette analyse ne se vérifie plus aujourd'hui dans les faits : la diminution des taux d'intérêt enregistrée à partir des années 90 ne permet plus de considérer un capital de 5 millions de francs comme suffisant pour faire vivre la fondation de ses revenus propres. Pour faire vivre une petite structure, un budget de 2 à 3 millions de francs est nécessaire chaque année. Or une dotation de 5 millions de francs produit aujourd'hui environ 250 000 francs par an.

Aussi les fondations ne conservent-elles une viabilité et une indépendance suffisantes qu'en ajoutant à leurs revenus propres des ressources externes diversifiées.

L'indépendance de la fondation est un préalable incontournable au respect des dispositions régissant le financement des partis

Les lois actuelles concernant le financement des partis politiques sont en vigueur jusqu'en 1998. Elles interdisent aux partis de recevoir des aides des personnes morales. **Aussi les partis ne peuvent-ils recevoir aucune aide de fondations démocratiques à vocation politique.**

Quant aux sphères d'activités entre des institutions, elles sont nettement différenciées.

Aux partis politiques revient l'action électorale à court et moyen terme et le fonctionnement de ses structures. L'enjeu de cette action est la conquête du pouvoir politique.

Aux fondations démocratiques reviennent les actions concernant la réflexion, la formation des citoyens et la promotion de la démocratie.

Aussi chacune des deux institutions doit-elle pouvoir en pleine indépendance, agir sans s'écarter de son objet statutaire.

Dès lors, la séparation des sphères d'activités, garantie par l'indépendance statutaire, contrôlée par un organe indépendant, autorise le maintien au bénéfice des fondations démocratiques d'un régime de ressources diversifiées.

Le régime financier de droit commun offre aux fondations des ressources diversifiées, adaptées à des activités différentes

Les fondations reconnues d'utilité publique présentent l'avantage de pouvoir percevoir des **ressources diversifiées**, encouragées par des avantages fiscaux dont peuvent bénéficier les fondations démocratiques à vocation politique.

La faculté de bénéficier d'une aide publique doit être maintenue

En France, toute fondation d'utilité publique a statutairement la possibilité de recevoir des subventions publiques qui leur seraient consenties par « l'État, les régions, les départements, les communes et leurs établissements publics », aux termes de leurs statuts-type.

Certaines fondations d'utilité publique vont jusqu'à déroger à la règle d'un financement majoritairement privé, pour vivre principalement de subventions.

Dans ces conditions, il paraît normal de ne pas écarter la possibilité d'un financement public « à la carte » pour les fondations démocratiques à vocation politique, dans le cadre du présent régime de droit commun des fondations.

Ces subventions, si elles sont accordées à l'échelon des administrations centrales, traduiront une meilleure reconnaissance par les Pouvoirs publics de l'utilité des fondations démocratiques à vocation politique, notamment pour l'action internationale.

Elles permettront également à l'État, s'il en est besoin, de veiller à une bonne articulation entre les actions extérieures des fondations démocratiques à vocation politique et les actions qui relèvent de la politique étrangère du Gouvernement.

Le droit commun permet aux fondations de percevoir des ressources diversifiées d'origine privée

Les fondations sont en France autorisées, comme les autres organismes à but non lucratif, à recevoir des dons des personnes privées, physiques ou morales. Elles peuvent faire appel à la générosité publique. Tel est aussi le cas de toutes les fondations étrangères.

Sans doute existe-t-il des cas particuliers. Ainsi, les fondations politiques allemandes peuvent recevoir, mais ne peuvent solliciter, les dons des personnes privées, physiques ou morales. Cette règle est liée au fait que près de 97 % des ressources de ces institutions sont d'origine publique.

Aux États-Unis, la plupart des fondations à vocation politique, notamment les « *think tanks* » (cercles de réflexion), positionnés sous un label non partisan, jouissent comme cela a déjà été précisé, d'une déductibilité de 100 % des dons jusqu'à 50 % du revenu du donateur, ainsi que d'une exonération totale des droits de succession.

Ces avantages fiscaux déterminants montrent que l'engagement des citoyens sur des enjeux civiques ou proches de la politique est, à l'étranger, ouvertement considéré comme utile.

Aussi le maintien du statut de droit commun pour les fondations démocratiques et politiques, paraît-il adapté en France.

C'est ainsi que les particuliers donateurs au profit d'associations ou de fondations reconnues d'utilité publique et assimilées peuvent aujourd'hui, en application de l'article 200 du Code général des impôts, déduire de leur revenu imposable dans la limite de 6 % de celui-ci, des montants représentant 50 % de la valeur des dons consentis. Le taux-plafond correspondant est sensiblement moins élevé -1,75 % – lorsque le bénéficiaire est une association d'intérêt général dépourvue de ce label. Les taux-plafonds correspondants sont de 0,225 % et de 0,325 % du chiffre d'affaires pour les entreprises donatrices, en application de l'article 238 bis du Code.

Les taux de dégrèvement indiqués ci-dessus prennent en compte la réévaluation générale, quoique inégale, dont ils viennent de faire l'objet. Celle-ci est issue des dispositions de la **loi du 24 juin 1996 portant diverses mesures en faveur des associations** (mais s'appliquant également aux fondations). Les taux-plafonds correspondants n'étaient auparavant respectivement que de 5 %, de 1,2 %, de 0,2 % et de 0,3 %. Les taux de réduction fiscale étaient de 40 % pour les associations d'intérêt général et de 50 % pour les établissements d'utilité publique.

Bien évidemment, ces avantages ne doivent, en aucun cas, **inciter les partis politiques à contourner l'interdiction faite en France aux personnes morales de participer à leur financement, au travers de fondations** bénéficiant de la faculté de recevoir des dons des personnes morales. Si ce risque paraît certes écarté grâce à l'indépendance statutaire de toute fondation, il justifie toutefois la **mise en place d'un contrôle propre aux fondations démocratiques à vocation politique.**

Adapter le statut de droit commun pour garantir le respect de la séparation entre fondations et groupements politiques

La création de fondations à l'initiative de groupements politiques ne doit pas remettre en cause la séparation entre les deux institutions. À cette fin, un contrôle spécifique paraît devoir être mis en place, ainsi que certaines incompatibilités entre les fonctions de leurs dirigeants.

Le caractère politique des fondations proches de groupements politiques justifie un contrôle spécifique

Sans doute les fondations démocratiques ou politiques ne sont-elles ni à l'étranger ni en France, soumises à un contrôle propre

À l'étranger, les fondations démocratiques font l'objet de contrôles internes et externes rigoureux mais non spécifiques

Les contrôles des fondations sont justifiés par la présence de fonds publics dont elles bénéficient (Allemagne) et par les avantages fiscaux qui leur sont consentis (États-Unis, Allemagne).

Comme cela a déjà été souligné, les fondations allemandes sont soumises à de multiples contrôles : Cour des comptes, inspection des ministères et surtout l'administration fiscale. Aux États-Unis, le contrôle est également celui de l'*Internal Revenue Service* (IRS) qui n'est autre que l'administration fiscale compétente à l'égard de l'ensemble des citoyens et personnes morales assujetties à l'impôt.

En France, les fondations reconnues d'utilité publique sont soumises aux seuls contrôles de droit commun

Les fondations politiques françaises ne sont soumises aujourd'hui à **aucun contrôle externe spécifique** : elles relèvent en principe des contrôles de droit commun que justifie leur reconnaissance d'utilité publique. Ces contrôles sont exercés par les administrations centrales et déconcentrées compétentes, ainsi que par les Inspections générales ministérielles.

Plus spécifiquement, la Cour des comptes exerce le contrôle d'un nombre limité de fondations d'utilité publique. Sont dans ce cas depuis la loi du 2 mars 1982 modifiée par la loi du 5 janvier 1988 les fondations dont le financement est en partie d'origine publique. Sont également dans ce cas depuis la loi du 7 août 1991, les institutions qui font appel à la générosité du public.

En revanche, le contrôle interne des fondations n'est actuellement pas imposé en France.

Les fondations démocratiques doivent être soumises à un contrôle interne qui n'est pas imposé par le droit commun

Sans doute l'interdiction de financer des actions en dehors de leur objet statutaire, en vertu d'un **principe de spécialité**, commun aux établissements publics et aux établissements reconnus d'utilité publique, s'applique-t-elle déjà aujourd'hui à toutes les fondations. Ce principe de spécialité pourrait être légalisé, pour disposer d'une assise juridique plus solide. Des actes contraires à ce principe seraient déjà aujourd'hui, frappés de nullité car ils s'écarteraient de l'objet statutaire de la fondation. Mais la constatation de cette nullité ne s'opère qu'à posteriori, à condition d'avoir été détectée.

Aussi, un contrôle interne paraît-il nécessaire pour veiller au respect de l'objet statutaire de la fondation. Un commissaire aux comptes pourrait utilement exercer ce contrôle, mais sa présence n'est pas imposée par la loi à toutes les fondations. Il paraît donc hautement **souhaitable de prévoir, dans la loi, l'obligation pour les fondations démocratiques de faire certifier leurs comptes par un commissaire aux comptes.**

Il est proposé de mentionner cette obligation dans la proposition de loi relative aux fondations démocratiques, article 8, annexée au présent rapport.

Ce commissaire, dont la présence est obligatoire aujourd'hui au sein de toute fondation d'entreprise en application de la loi du 23 juillet 1987 modifiée, y a pour rôle d'alerter les Pouvoirs publics en cas de risque de non-respect de l'objet statutaire ou des obligations comptables. Ce rôle pourrait également intervenir au sein des fondations démocratiques, afin que les Pouvoirs publics puissent exercer un contrôle externe indispensable.

Mais l'interdiction en France des dons des personnes morales aux groupements politiques, qu'il n'est pas question de remettre en cause, justifie des obligations particulières pour les fondations démocratiques

L'interdiction de financer un parti s'impose aux fondations démocratiques

Dans ce domaine, la pratique des fondations existantes a précédé la loi.

Depuis leur création en 1992, les fondations Robert Schuman et Jean Jaurès ont soigneusement évité de mentionner dans leurs statuts toute action en rapport direct avec un parti ou un groupement politique. Elles s'interdisent statutairement de mener toute action partisane ou électorale.

Cette règle de conduite a trouvé sa consécration légale dans l'interdiction des dons en provenance des personnes morales, posée par les dispositions de l'article 16-I de la loi du 19 janvier 1995.

Au termes de l'article 11-4 de la loi du 11 mars 1988 modifiée relative à la transparence financière de la vie politique, deuxième alinéa, issu de la loi du 19 janvier 1995 : « *Les personnes morales à l'exception des partis ou groupements politiques ne peuvent contribuer au financement des partis ou groupements politiques, ni en consentant des dons, sous quelque forme que ce soit, à leurs associations de financement ou à leurs mandataires financiers, ni en leur fournissant des biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués* ».

L'interdiction s'impose à toutes les fondations, qu'elles soient reconnues d'utilité publique et disposant à ce titre de la personnalité morale, ou qu'elles soient seulement constituées sous la forme d'un compte affecté auprès d'une fondation-relais telle la Fondation de France, personne morale par l'intermédiaire de laquelle transiteraient les dons qu'il est interdit aux partis politiques de recevoir.

Seuls échappent à l'interdiction de financer les groupements politiques, les groupements politiques eux-mêmes. Les fondations démocratiques n'étant pas des groupements politiques, l'interdiction légale s'impose à elles.

Le respect de cette interdiction doit faire l'objet de contrôles attentifs

Les activités respectives des fondations et des groupements politiques concernant, au sein d'un même secteur, des domaines très voisins mais dont la séparation peut et doit être nette.

Ainsi, l'action internationale est un domaine où la ligne de séparation entre activités partisans et activités de la fondation est aisée à définir.

De même, la réflexion théorique et pratique, l'activité de recherche politique, économique et sociale à moyen et long terme menée par la fondation politique dans le cadre d'un institut de réflexion se distinguent clairement de la prise en charge de la définition des orientations d'une plate-forme électorale, nécessairement à court terme.

C'est ainsi que la gestion d'un périodique à forte orientation politique par la fondation ne doit pas constituer un instrument de propagande électorale. Une telle interdiction peut être précisément contrôlée, comme elle l'a été en Allemagne, où ce contrôle a par exemple conduit à une suspension pendant six ans, des avantages consentis à une des grandes fondations allemandes.

Ce sera également le cas pour des actions de formation menées par la fondation qui ne devront, en aucun cas, être réservées aux seuls adhérents ou sympathisants d'un parti politique quel qu'il soit. Ces actions ne devront non plus profiter de quelque manière que ce soit ni aux permanents, ni aux militants, ni évidemment aux candidats en campagne électorale ou se préparant à entrer en campagne.

L'interdiction spécifique qui s'impose à tout parti politique de recevoir des dons de la fondation qui lui sera reliée appelle en outre un contrôle attentif **des échanges en nature entre les deux institutions** : mise à disposition de personnels, de locaux, délivrance de prestations à titre gratuit.

Or, le contrôle de droit commun des fondations les astreint aujourd'hui à la transmission de documents comptables qui ne sont ni uniformes ni homogènes. Aussi, selon ses modalités actuelles, ce contrôle apparaît-il insuffisamment adapté aux spécificités des activités politiques.

Aussi des obligations particulières doivent-elles traduire les modalités d'un contrôle adapté et précis des fondations démocratiques

Un contrôle crédible des fondations politiques doit porter sur leurs activités et sur leurs flux comptables. Il doit se faire au moyen d'une comptabilité précise, adaptée à leurs activités.

Déjà, ont été définis des documents comptables pour le contrôle des comptes des partis politiques et des comptes de campagne. La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CCFP) créée par la loi du 15 janvier 1990 a ainsi défini une présentation comptable uniforme pour tous les partis et groupements politiques.

Afin de faciliter la comparaison entre comptes des partis et comptes des fondations démocratiques, ces derniers devront adopter la présentation uniforme des comptes élaborée par la CCFP. Ils devront

également donner des indications suffisamment précises, sur les postes retraçant la fourniture de services à des tiers et ceux retraçant les aides financières consenties aux personnes physiques et aux personnes morales.

En recettes, les comptes des fondations démocratiques devront faire apparaître les dons en fonction de leur provenance.

Le bilan devra également isoler, dans les fonds propres ou le capital de la fondation, la dotation statutaire, en distinguant entre sa partie inaliénable et sa partie aliénable. À ce bilan seront joints le rapport moral et le rapport financier.

D'autres documents comptables, dont la production n'est aujourd'hui exigée ni des fondations d'utilité publique, ni des partis politiques, pourront également être demandés aux fondations démocratiques. En effet, certains estiment également opportune la transmission de documents de comptabilité analytique faisant apparaître les dépenses non seulement selon leur nature mais selon leur finalité.

Une obligation de publication des comptes annuels, au moins du compte de résultats et du bilan, comme le font les partis et groupements politiques, devra enfin être imposée aux fondations politiques.

Le principe de ces obligations spécifiques, notamment l'obligation de transmission, devrait faire l'objet d'une disposition de **nature législative. Aussi cette mesure est-elle inscrite dans la proposition de loi, annexée au présent rapport, relative aux fondations démocratiques, article 8.**

Le contrôle propre des fondations démocratiques restera ainsi d'essence libérale, reposant sur l'examen de documents comptables certifiés, à l'exemple du système fiscal déclaratif des sociétés.

Un contrôle adapté des fondations démocratiques nécessite une autorité spécifique

Le contrôle des fondations par les services qui en sont chargés aujourd'hui n'est pas approprié

Sans doute la comparaison entre comptes des partis et comptes de fondations démocratiques assujetties aux obligations proposées précédemment pourrait-elle, théoriquement, être menée par toute autorité actuellement chargée du contrôle des fondations.

En effet, toute autorité peut, comme tout citoyen, examiner des comptes de partis politiques et des comptes de campagne dont la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CCFP) assure la publication, ainsi que des comptes des fondations d'utilité publique qui sont accessibles auprès de la préfecture territorialement compétente.

Dans ce cas, il pourrait être envisagé purement et simplement de recourir aux autorités aujourd'hui chargées du contrôle des fondations d'utilité publique. Ces autorités exercent déjà le contrôle des deux fondations politiques existantes, qui leur adressent leurs comptes de résultats, bilans et annexes.

Une telle solution ne paraît cependant pas adaptée.

Le contrôle général des fondations n'apparaît pas, faute de moyens et de cohérence, suffisamment efficace tel qu'il est actuellement exercé par les administrations centrales, les inspections générales et les services préfectoraux et déconcentrés de l'État. C'est la raison pour laquelle un groupe de travail a été mis en place au sein du Conseil d'État en 1995 afin d'en étudier les améliorations possibles.

Enfin, il n'apparaît pas opportun de soumettre à un contrôle administratif des fondations, qui, bien que n'étant pas des groupements politiques, conservent une certaine dimension politique et présentent un caractère sensible.

Un contrôle exclusivement parlementaire ne serait pas suffisant

Le Parlement n'est pas chargé, en France, du contrôle des partis et groupements politiques. Aussi n'est-il pas destinataire des comptes de partis politiques. Dès lors, le Parlement ne paraît pas dans la position optimale pour se livrer au contrôle des fondations démocratiques et du respect de la séparation des deux sphères d'activités.

La Cour des comptes ne contrôle pas les partis, mais seulement l'utilisation des fonds publics

La Cour des comptes n'est pas non plus chargée du contrôle des comptes des partis. Elle se limite au contrôle de l'utilisation des fonds publics ou versés par le public dans le cadre d'un régime de dégrèvements fiscaux. Aussi, si le maintien de son contrôle sur les fondations bénéficiant de ressources publiques ou parapubliques ne paraît pas devoir être écarté, la Cour des comptes ne semble-t-elle pas appelée à exercer le contrôle spécifique de la séparation entre fondations et groupements politiques.

Le choix d'une autorité indépendante conduit à retenir la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CCFP)

Un contrôle véritablement efficace nécessite une comparaison régulière entre les comptes des partis politiques et les comptes de campagne d'une part et les comptes des fondations d'autre part. Les organisateurs chargés du contrôle devront donc non seulement disposer

des deux types de documents dont ils devront être destinataires, mais également avoir développé une expérience préalable des comptes des partis politiques, qui présentent des postes spécifiques importants.

Pour ces motifs **l'organisme le mieux placé pour exercer le contrôle des comptes des fondations à vocation politique paraît bien être celui qui est déjà aujourd'hui compétent pour le contrôle des comptes des partis politiques et des comptes de campagne. Aussi, la Commission nationale des comptes de campagnes et des financements politiques (CCFP) paraît-elle devoir être chargée du contrôle des comptes des fondations démocratiques, comme elle le fait déjà, avec des modalités particulières, pour les comptes des partis politiques.**

Le choix de la CCFP présentera deux avantages. **Il évitera d'ajouter aux vingt autorités administratives indépendantes existantes, un nouvel organisme.** Il permettra une utilisation rationnelle et un contrôle optimal des comptes des partis et des comptes de campagnes d'ores et déjà adressés à la CCFP qui en assure la vérification. La CCFP pourra ainsi procéder à un contrôle efficace de la séparation des activités de deux institutions et effectuer des comparaisons entre comptes des partis et comptes des fondations démocratiques dont elle sera légalement destinataire.

Ce contrôle ne pourra être imposé que par une disposition législative précisant son champ d'application, les pouvoirs de l'autorité qui en sera chargée et les obligations que devra respecter la procédure applicable. Tel est l'objet de l'article 8 de la proposition de loi relative aux fondations démocratiques.

**Le contrôle devra s'étendre
à des fondations démocratiques définies
par leur objet, même sans liens
organiques avec un groupement politique**

Le champ d'application du contrôle spécifique
ne peut être délimité par un seul critère
organique

Sans doute pourrait-on imaginer que les fondations démocratiques soumises à contrôle soient l'ensemble des fondations créées par un parti ou un groupement politique, quel que soit leur objet statutaire.

L'utilisation d'un tel critère organique présenterait quelques avantages. Il est plus aisé à constater. Il est objectif, juridiquement sûr et a l'avantage de la simplicité.

Pourtant, l'imprécision de la notion de groupement politique et la diversité des liens possibles entre groupements et fondations **écartent une définition purement organique des fondations démocratiques.**

Ainsi, la définition des fondations démocratiques soumises à contrôle sur la base d'un seul critère organique recouvrirait difficilement

les fondations non créées directement par un parti politique, bien qu'à l'initiative de certains de ses membres. Tel est le cas des deux fondations à vocation politique existantes en France.

Il faut par conséquent s'attacher à des critères matériels tirés du caractère politique de l'objet de la fondation.

La fondation démocratique soumise à contrôle doit se définir par son objet

Selon un critère matériel, auront la qualité de fondation démocratique les fondations dont la finalité principale est de promouvoir et de développer la démocratie, à l'étranger et en France et qui auront sollicité l'octroi du statut spécifique réservé à ces fondations.

Sans doute cette définition matérielle de la fondation démocratique présente-t-elle des inconvénients. Elle resterait incertaine car la politique peut par définition, recouvrir tout le champ des activités humaines. Elle nécessitera, le cas échéant, des précisions jurisprudentielles. Elle ne couvrira pas, les activités politiques accessoires exercées par des fondations dont ce n'est pas l'objet principal, ce qu'aucun texte n'écarte actuellement.

Il reste que cette définition objective de la fondation démocratique permet d'étendre le contrôle spécifique aux fondations démocratiques dépourvues de lien institutionnel avec un parti ou avec un groupement politiques mais qui se seront déclarées comme telles.

Dans ce cas il sera nécessaire de définir dans la loi la fondation démocratique selon son objet, ou sa finalité, et ses activités, qui seront celles qui ont été examinées en première partie.

Les fondations démocratiques pourront ainsi se définir légalement comme des fondations ayant pour objet :

- de promouvoir les idéaux, les institutions et la vie démocratique ;
- de soutenir les pays, notamment ceux qui se sont engagés dans un processus de développement de progression vers la démocratie et de coopérer avec les institutions étrangères ayant de tels objectifs ;
- de développer la réflexion et la prospective politiques, d'encourager et de diffuser les recherches sur les doctrines et mouvements de pensée de nature politique, économique et sociale ;
- de concourir à la formation civique des citoyens et à l'amélioration de la connaissance des institutions démocratiques françaises et européennes ;
- de conserver et de permettre l'accès au public des archives des mouvements politiques ou de toute personne physique ou morale dont elles ont accepté le dépôt.

Cette dernière activité est probablement la seule, parmi celles qu'exerceront les fondations démocratiques, à devoir faire l'objet de dispositions législatives spécifiques. En effet, des règles légales garantissent déjà la sécurité, l'accès et la protection de la confidentialité des archives publiques, qui relèvent de la loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 sur

les archives publiques. Afin de soumettre aux mêmes garanties les archives que détiendront les fondations démocratiques, il est apparu opportun de leur étendre les dispositions de cette loi.

Tels sont les objets des articles 2 et 9 de la proposition de loi relative aux fondations démocratiques.

Un dernier risque paraît toutefois devoir être écarté. Des interférences entre parti et fondation peuvent en effet apparaître en cas d'identités entre leurs dirigeants

Aussi au-delà d'un contrôle spécifique, un régime de séparation plus marquée entre dirigeants de fondations démocratiques et dirigeants de groupements politiques paraît-il devoir être prévu par la loi.

Traduire la séparation entre fondation et groupement politique par des incompatibilités personnelles

Une gestion séparée de la fondation à vocation politique reste tributaire d'un principe de séparation statutaire

Sans doute les règles de droit commun peuvent-elles apparaître comme suffisantes pour garantir l'indépendance de la fondation par rapport à son fondateur politique

Le droit commun prévoit actuellement que la fondation est administrée par un conseil d'administration dont la composition est équilibrée. Les fondateurs ne sauraient en nommer tous les membres. Ils n'en nomment directement qu'un tiers. Un autre tiers est composé de « personnalités qualifiées », c'est-à-dire ayant une compétence susceptible d'être utile à la gestion de la fondation, nommés par l'ensemble du conseil, mais, dans la pratique, sur proposition des membres fondateurs.

Un dernier tiers des membres d'une fondation de droit commun est constitué de représentants de l'administration ou d'autres personnes publiques.

Malgré cette diversité juridique, le conseil d'administration d'une fondation reste en fait ainsi majoritairement composé de représentants nommés par le ou les fondateurs ou à leur initiative. Il n'apparaît pas souhaitable de réduire l'importance de ces derniers qui, à l'étranger, nomment le plus souvent l'ensemble des membres du ou des organes dirigeants.

Mais la garantie d'une pleine séparation entre mouvement politique et fondation démocratique nécessite un régime légal d'incompatibilités personnelles

Sans doute la nomination, par le parti ou le groupement politique, des administrateurs de « sa » fondation paraît-elle d'autant plus justifiée qu'il aura, le cas échéant, financé directement sa dotation et l'aura ainsi véritablement créée. Cette participation sera l'un des moyens de faire respecter l'orientation générale donnée à l'action de la fondation, ce qui apparaît normal.

En retour, le parti attachera évidemment une certaine importance à ce que la fondation qu'il aura lui-même créée ne puisse se retourner contre lui. Le parti ne pourra se prémunir absolument contre un tel risque car il ne peut révoquer les administrateurs qu'il nomme de la fondation qu'il a directement créée. Ces derniers restent libres de déterminer l'orientation donnée au message et aux actions de la fondation démocratique créée par le parti politique.

En somme, ce n'est que dans le cas où les responsables du parti et de la fondation seraient les mêmes, en partie ou en totalité, qu'une fidélité absolue de la fondation à l'orientation du parti serait garantie.

Mais une telle identité pourrait risquer de susciter des interférences entre parti et fondation. Elle doit pour ce motif être écartée dans son principe même.

Aussi apparaît-il souhaitable de **prévoir une incompatibilité légale entre certaines fonctions exécutives dans le parti ou dans le groupement politique et le mandat d'administrateur d'une fondation démocratique.**

La juste mesure de ces incompatibilités peut raisonnablement s'attacher à la qualité de membre de l'organe exécutif. Il est ainsi proposé d'interdire que les principaux membres en exercice de l'organe exécutif d'un parti ou d'un groupement politiques – présidents, premiers secrétaires, secrétaires généraux et trésoriers – puissent être nommés membres du conseil d'administration de toute fondation démocratique.

Une telle incompatibilité ne peut à l'évidence relever que d'une loi. Aussi fait-elle l'objet de l'article 5 de la proposition de loi relative aux fondations démocratiques.

Parachever l'indépendance de la fondation démocratique en écartant, sauf exception, toute représentation de l'État à son conseil d'administration

La présence de membres représentant la puissance publique au conseil d'administration d'une fondation de droit commun est en principe recommandée par le Conseil d'État.

Mais cette exigence est parfois contestée dans son principe. Si elle se révèle parfois efficace à des fins de prévention des dysfonctionnements, elle aboutit aussi à une confusion des responsabilités. Son opportunité est aujourd'hui examinée dans le cadre du groupe de travail déjà évoqué, mis en place au sein du Conseil d'État, chargé de proposer des mesures de réforme du régime des fondations.

En tout état de cause, les fondations démocratiques ont une nature en partie politique, qui paraît devoir exclure la participation à leur conseil de représentants de l'administration. **Il paraît nécessaire de prévoir d'écarter par des dispositions spécifiques la participation de membres de droit représentant une personne publique au conseil d'administration des fondations démocratiques.**

Une telle interdiction paraît bien devoir faire l'objet d'une disposition législative.

Sans doute la règle d'une représentation publique aux conseils des fondations n'est-elle pas de nature législative. Son objet ne figure pas au nombre des matières que l'article 34 de la Constitution réserve au législateur. Quant à l'origine du principe, elle n'est que « jurisprudentielle », relevant d'une pratique administrative entérinée par les avis donnés par le Conseil d'État, section de l'intérieur, sur les projets de décret créant les fondations reconnues d'utilité publique qui lui sont soumis.

La règle atteint ainsi tout au plus la valeur du décret. Aussi son inversion définitive en ce qui concerne les fondations démocratiques paraît-elle devoir faire l'objet d'une disposition législative.

Il apparaît ainsi préférable d'inclure, à l'article 5 de la proposition de loi une disposition qui énoncerait les incompatibilités statutaires décrites précédemment, **et préciserait que l'État n'est pas représenté au conseil d'administration d'une fondation démocratique.**

Une seule exception à ce principe doit toutefois permettre au directeur des Archives nationales de participer directement ou par ses représentants, aux conseils d'administration des fondations démocratiques qui auront choisi d'exercer une activité de conservation d'archives. En effet, l'exercice d'une activité d'archivage nécessite des compétences et une expérience que paraissent pouvoir apporter dans les meilleures conditions les agents d'un service public reconnu, dont la contribution, notamment au départ, s'avérera précieuse.

La séparation entre les patrimoines des fondations et groupements politiques paraît garantie par les règles existantes

Les règles de droit commun des fondations assurent une séparation patrimoniale

La séparation totale entre les patrimoines d'une fondation et d'un parti est assurée par le régime actuel. D'une part la loi du 19 janvier 1995 interdit qu'une fondation aliène une partie de ses biens au profit d'un parti politique, car une telle opération s'assimile à un don. D'autre part, le droit commun soumet déjà à autorisations préfectorales préalables les opérations de nature patrimoniale des fondations. Ces autorisations sont accordées ou refusées selon un pouvoir d'appréciation discrétionnaire. Il est ainsi exclu que les fondations démocratiques à vocation politique puissent seulement engager une aliénation de leur dotation au profit d'un groupement politique.

Des règles propres de dissolution ne paraissent pas non plus nécessaires

Les fondations d'utilité publique ne disparaissent que rarement, avec une à deux dissolutions annuelles en moyenne de 1980 à 1992. Leur « mort juridique » peut résulter de deux mécanismes : soit la dissolution volontaire par délibération du conseil d'administration de la fondation, soit, plus rarement encore, le retrait de l'utilité publique par décret en Conseil d'État (seulement trois cas à ce jour).

Toutefois, il importe d'éviter que la disparition d'une fondation démocratique ne donne lieu à transfert de biens en direction d'un parti politique. D'après certains, cette opération serait permise par une transformation d'une fondation en parti. Cette éventualité reste peu probable.

Sans doute l'acte de transformation d'une personne morale en une autre est-il parfois admis pour certaines personnes morales, telles les sociétés de commerce. Compte tenu de l'absence de règles écrites régissant la matière des fondations, leur transformation en parti politique n'est interdite par aucun texte. Cette opération leur permettrait de transférer leurs biens au parti. La valeur constitutionnelle de la liberté de création d'un parti ou groupement politique rendrait très difficile d'empêcher sans texte une telle transformation.

Dans ces conditions, il pourrait selon certains sembler opportun de prévoir une interdiction légale spécifique pour une fondation politique de se transformer en parti ou groupement politique.

Il reste que le droit commun des fondations ignore la transformation et lui préfère la double opération que constitue une dissolution suivie d'un transfert de patrimoine à caractère définitif (ou dévolution) à un groupement existant ou à créer.

Dans ce cas, la dévolution de l'actif net d'une fondation politique à un parti politique constituerait une mutation à titre gratuit qui s'analyserait comme un don déjà interdit par la législation en vigueur au profit d'un groupement politique. Aussi une disposition législative spécifique ne paraît-elle pas nécessaire.

L'affectation politique, mais non partisane du patrimoine de la fondation doit rester définitive

Les règles de droit commun relatives à la dévolution du patrimoine des fondations qui disparaissent exigent leur transfert à un **établissement public ou reconnu d'utilité publique de spécialité analogue.**

Ceci implique que l'actif net de la fondation qui s'est dissoute reste affecté à une activité à caractère démocratique ou politique. Pour autant, cet actif ne saurait être transmis à un parti ou à un groupement politiques.

Dès lors, le patrimoine d'une fondation dissoute paraît ne pouvoir être transmis qu'à une autre fondation démocratique.

Dans le cas où le conseil d'administration de la fondation dissoute ne parviendrait pas à choisir un bénéficiaire, le patrimoine pourrait revenir :

- soit à la Fondation de France ou à l'Institut de France, dont c'est la vocation ;
- soit à une fondation ou à un établissement public pluraliste et à vocation politique spécifique ; tel pourrait être le cas de la Fondation nationale des sciences politiques ; tel pourrait être également le cas d'un organisme analogue au *National Endowment for Democracy* (NED) ou à la *Westminster Foundation for Democracy*, par lesquels transite un financement public de certaines activités politiques. Mais une solution de ce type n'est pas préconisée en ce qui concerne le financement public des fondations démocratiques et politiques en France.



Soutenir le développement de fondations démocratiques à vocation politique dans la mouvance des groupements politiques représentatifs

La modicité des ressources des fondations justifie un soutien mesuré de la part des Pouvoirs publics

L'utilité des fondations démocratiques justifie une aide publique modeste mais réelle.

Un financement public des fondations politiques existe d'ailleurs à l'étranger et la faiblesse financière des fondations françaises ne plaide que davantage pour son intervention.

Un financement public existe dans les principales démocraties occidentales

Le financement public des fondations démocratiques étrangères est souvent restreint, limité à certaines activités ou structures (EU, GB) notamment l'action internationale. Il est parfois prépondérant, en Allemagne, où, comme il a été indiqué, près de 97 % des ressources de ces fondations sont d'origines publiques.

Les ressources propres des fondations françaises sont trop limitées pour financer des actions significatives notamment à l'extérieur

Sans doute certaines fondations politiques étrangères ont-elles une dimension plus modeste encore qu'en France. En Suède, la Fondation

Hjalmarsson n'a qu'un budget annuel de 3 millions de couronnes (un peu moins de 3 millions de francs) et la Fondation Berthil Ohlin (libérale), de... 20 000 couronnes !

Mais hormis ce dernier exemple, la comparaison des chiffres se montre défavorable à la France.

On se bornera à rappeler ici que les budgets des deux fondations françaises, les fondations Robert Schuman et Jean Jaurès, ne dépassent pas 6 millions de francs par an, alors que celui de la Fondation Konrad Adenauer, qui avoisine les 700 millions de francs, leur est **cent fois supérieur**.

Les partis politiques disposent de ressources limitées qui restreignent de ce fait l'aide qu'ils pourraient consacrer aux fondations démocratiques

Les partis politiques disposent en France de ressources limitées

Cette insuffisance est d'abord liée à la présence d'un militantisme moins développé qu'ailleurs. Elle est surtout due d'une part à la limitation des ressources publiques et d'autre part à un régime fiscal moins incitatif que celui dont profitent les donateurs à des œuvres d'intérêt général.

C'est ainsi que les taux de la réduction d'impôt sur le revenu liée aux dons aux partis politiques, associations de financement électoral et mandataires financiers n'ont pas été réévalués à concurrence de ceux dont bénéficient les particuliers qui donnent aux autres œuvres : ils restent soumis à un plafond de 5 % du revenu imposable d'un particulier, avec une réduction fiscale de 40 % du don consenti, contre des taux de 50 % pour une association d'intérêt général non soumise à contrôle spécifique et de 60 % pour certains établissements.

Cette insuffisance est également due à la réduction (-10 %) de la dotation publique aux partis politiques décidée en 1994, comme à l'interdiction, déjà évoquée, des dons des personnes morales en leur direction.

Ces restrictions conduisent les partis à affecter désormais exclusivement leurs ressources aux activités partisanes et électorales.

Le manque de ressources disponibles des partis et groupements politiques a notamment pu être observé lors de la création des fondations à vocation politique qui existent aujourd'hui.

Les fondations existantes n'ont pu voir le jour que grâce à l'aide de l'État

Il est significatif d'observer que les dotations initiales des fondations Robert Schuman et Jean Jaurès n'ont pu être constituées que

grâce à une aide de l'État au départ de 5 millions de francs pour l'une et de 15 millions de francs pour l'autre.

Il est frappant que cette aide publique se soit avérée nécessaire à une époque où les versements privés des personnes morales, notamment des entreprises, aux partis n'étaient pas encore interdits.

**Les autres intervenants privés
ne seront vraisemblablement conduits
qu'à apporter des contributions
modestes au financement
des fondations démocratiques**

Les entreprises ont peu d'intérêt direct
à contribuer au financement d'une fondation
démocratique

Les entreprises ont déjà, pour les plus grandes, leur propre fondation d'entreprise, voire leur fondation reconnue d'utilité publique, qui leur apporte le gain d'image qu'elles recherchent. Elles sont du reste, plus attirées par le sponsoring médiatique que par le mécénat. Elles ont, enfin, été rendues prudentes par l'évolution du contentieux sur l'abus de bien social.

**Les citoyens restent modérément incités
à contribuer au financement des fondations
démocratiques**

D'une part, la culture politique des français n'est pas imprégnée d'une participation financière directe à la vie publique, telle qu'on la trouve dans la tradition américaine.

D'autre part, si en France, les taux de dégrèvement qui s'appliquent aux dons aux œuvres d'intérêt général viennent, d'être majorés, ils restent nettement inférieurs aux taux en vigueur à l'étranger.

C'est ainsi, comme cela a déjà été précisé, que le citoyen américain dispose de la faculté de déduire 100 % des dons dans la limite de 50 % de son revenu imposable, soit l'intégralité des sommes qu'il aura versées aux organismes d'intérêt général, lorsque celles-ci sont des « *public charities* » autorisées à faire appel à la générosité des contribuables. Ces taux sont considérablement plus élevés que les taux français.

Le simple maintien au profit des fondations démocratiques françaises des taux de dégrèvements normaux, ne suffira donc probablement pas à les placer sur un pied d'égalité avec leurs homologues américaines.

Dans ces conditions, sauf à élever sensiblement en France les taux de dégrèvement favorisant l'ensemble des organismes d'intérêt général, à vocation politique ou non, un financement public modeste mais

réal paraît nécessaire pour doter les fondations démocratiques françaises d'une viabilité suffisante. Ce soutien public pourrait constituer l'un des attributs spécifiques des fondations démocratiques à vocation politique dans notre pays.

L'aide publique doit permettre aux partis représentatifs ou à des mouvements de pensée de développer des fondations démocratiques

Une aide à la constitution du capital de la fondation n'est pas à écarter

La fondation est une personne morale de droit privé et un souci de cohérence conduirait à écarter en principe un financement public de sa dotation. Telle est la règle suivie dans la pratique, comme le demande le Conseil d'État lors des examens des projets de décrets de création de fondations.

Mais un tel financement a, comme on l'a vu, été nécessaire au lancement des deux fondations politiques françaises existantes. Aussi ne paraît-il pas devoir être exclu, alors qu'aucun texte ne l'interdit aujourd'hui.

Un financement public, même minoritaire conduirait en principe la puissance publique à être représentée au conseil d'administration de la fondation en qualité de fondateur, ce qui remettrait en cause son indépendance statutaire. Toutefois, l'interdiction, prévue dans la loi, du principe d'une telle représentation, écarte cette éventualité.

Le choix d'une structure pluripartite de financement des fondations de type anglo-saxon ne paraît pas adapté au contexte français

Certaines grandes démocraties occidentales disposent d'une structure spécifique de financement, peu adaptée à la France

Comme cela a été vu précédemment, le financement public des fondations politiques étrangères est souvent canalisé par l'intermédiaire d'une structure unique, consacrée à la politique étrangère. Cette structure unique peut être exclusive, telle la *Westminster Foundation for Democracy* en Grande-Bretagne. Elle peut, telle le *National Endowment for Democracy* (NED) aux États-Unis, s'accommoder de l'existence de fondations

propres à chaque parti politique, elles-mêmes libres de mener des actions à l'international.

La présence en France des deux fondations politiques existantes comme le souhait de chacun des courants de vouloir trouver une pleine autonomie ainsi que cela ressort clairement de toutes les auditions, semblent écarter le recours à une structure collective telle la *Westminster Foundation for Democracy*.

Le contexte français incite plutôt à conserver un système pluraliste avec une ou plusieurs fondations démocratiques par parti ou groupement politique représentatif

Sans doute pourrait-on s'inspirer du modèle américain, où un seul organisme canalise les fonds publics consacrés à une activité internationale particulière des fondations politiques, sans pour autant interdire aux partis de constituer leur fondation propre, à financement principalement privé.

Mais la configuration politique française ne s'accommoderait vraisemblablement pas d'une structure unique à financement public, pour deux raisons : le fractionnement excessif des formations politiques ; le défaut de consensus sur les finalités ou sur les modalités d'une telle opération.

Il paraît plus opportun de s'inspirer du système allemand qui présente trois avantages. Les fondations démocratiques sont polyvalentes, exerçant des activités diversifiées, à l'intérieur comme à l'extérieur. Elles sont, chacune, dans la mouvance d'un parti politique. Elles bénéficient enfin d'un financement public qui leur est propre.

L'accès au financement public pourra être réservé à des fondations démocratiques représentatives

Il faut réserver l'aide publique aux fondations ayant prouvé leur audience

On pourrait d'abord imaginer une aide publique accessible à toute fondation créée à l'initiative d'un parti, sans autres restrictions. On peut noter, en faveur d'une telle solution que toute fondation démocratique aura nécessairement, en sa qualité de fondation d'utilité publique, subi un examen sélectif pour être au préalable reconnue par décret en Conseil d'État. Ce décret est instruit par l'administration en vertu d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire, dans le cadre duquel a été appréciée l'utilité publique des fondations Robert Schuman et Jean Jaurès. Le caractère politique de la fondation ne fera ainsi que suivre son examen techniquement neutre, mais hautement sélectif, par l'administration et par le Conseil d'État.

Cet examen limitera en fait, le nombre de fondations démocratiques créées et, par conséquent, le nombre de fondations habilitées à bénéficier de l'aide publique. On pourrait dès lors considérer l'examen par le Conseil d'État comme un critère suffisant pour déterminer la qualité de fondation démocratique ayant accès à un financement public.

Pourtant, l'ouverture d'une aide publique à toute fondation parrainée par un parti ou un groupement politique quel que soit son audience, reste contestable. Sans pousser à la multiplication de partis fantaisistes ou de tentatives de détournement du dispositif, un tel système n'empêcherait nullement une fondation à patrimoine suffisant mais n'émanant d'aucun parti représentatif, de prétendre à l'aide publique et de l'obtenir.

Dès lors, la fixation de certains critères de représentativité a paru nécessaire pour stabiliser le dispositif.

L'emploi de critères trop partiels pour mesurer la représentativité des fondations politiques paraît devoir être écarté

L'accès à l'aide publique devra être réservé aux fondations dans la mouvance de groupements politiques représentatifs.

On pense d'abord aux fondations démocratiques parrainées par un parti politique. La détermination légale de celles d'entre elles qui pourront prétendre à l'aide publique devra s'opérer dans le respect des principes rappelés par le Conseil constitutionnel, notamment le principe d'égalité du suffrage.

Le Conseil constitutionnel a ainsi rappelé, à l'occasion de son examen du projet de loi relatif à la limitation des dépenses électorales et à la clarification des activités politiques le 11 janvier 1990, que le législateur ne pouvait, sans méconnaître ce principe, réserver l'aide publique aux partis et groupements ayant obtenu plus de 5 % des suffrages aux dernières élections législatives.

Dans ces conditions, il ne paraît pas sans risques de transposer un critère aussi partiel, même à des fondations qui ne sont pas des groupements politiques.

Dès lors, pourraient être utilisés les critères admis par le Conseil constitutionnel dans sa même décision. Ces critères sont énoncés en termes de nombre de candidatures présentées et de nombre de parlementaires se réclamant du parti ou directement de la fondation, au moyen de la déclaration de rattachement remplie chaque année par les députés et les sénateurs.

Encore l'utilisation du critère relatif au nombre des candidatures présentées comporterait-elle un risque certain. L'allocation de l'aide publique à la fondation politique créée par un parti ayant présenté des candidatures dans plus de cinquante circonscriptions risquerait d'encourager une inflation de candidatures. Le dispositif pourrait donner lieu à

des candidatures émanant de groupements non représentatifs, voire à des tentatives d'escroquerie. La première fraction de l'aide publique a bénéficié pour 1995 à vingt-trois partis ou groupements politiques en Métropole, sans compter les treize partis et groupements politiques ayant présenté des candidats exclusivement outre mer. Aussi a-t-il également paru opportun d'écarter un tel critère.

Les deux critères retenus doivent refléter la représentativité politique et parlementaire du groupement parrainant la fondation

Deux critères restent opportuns pour déterminer l'accès à une aide publique des fondations démocratiques.

D'une part, le critère du parrainage de la fondation par trente-cinq parlementaires (vingt députés et quinze sénateurs), soit un chiffre équivalent au minimum requis pour constituer un groupe parlementaire dans chacune des deux assemblées. Son usage présentera l'avantage de ne pas réserver le statut de fondation démocratique aux seules fondations parrainées par un parti politique représentatif.

Ainsi, les parlementaires seront libres de déclarer, quelle que soit leur appartenance partisane, une fois par législature, au bureau de leur assemblée, la fondation qu'ils souhaitent soutenir. La nature politique des activités des fondations politiques et le caractère national de la souveraineté et du suffrage conduisent par ailleurs à rappeler que le parrainage des fondations démocratiques devra être réservé aux parlementaires nationaux, sans pouvoir s'étendre notamment aux membres du Parlement européen.

D'autre part, l'accès à l'aide publique devrait pouvoir profiter à des partis dont l'importance est certaine mais auxquels le mode de scrutin n'a pas permis d'être représentés au Parlement. Aussi pourrait-elle dépendre de l'existence d'une aide publique minimale versée au parti ou au groupement politique parrainant la fondation.

Il ne paraît pas contraire aux principes constitutionnels d'exiger que les fondations démocratiques demandant à bénéficier de l'aide publique, soient parrainées par un parti ou par un groupement politique ayant perçu au moins 1 % de l'aide publique aux partis attribuée par la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

Le critère de l'aide publique accordée aux mouvements politiques est un indicateur synthétique et incontestable de la représentativité d'un mouvement politique, puisqu'il s'appuie à la fois sur le nombre de suffrages obtenus aux élections et sur le nombre d'élus au Parlement.

Aussi ces deux critères sont-ils ceux retenus à l'article 4 de la proposition de loi relative aux fondations démocratiques.

Enfin, la place qu'occupe le Président de la République dans certains systèmes démocratiques a généré un mouvement de création de fondations dont l'activité est consacrée à leur mémoire et à la tenue de leurs archives. Tel est le cas aux États-Unis où chaque ancien président a créé sa fondation. En France, la Fondation Charles de Gaulle et la Fondation François Mitterrand ont le même objet. **Ces fondations qui n'ont aucune activité politique militante, pourraient être éligibles aux mêmes procédures de financement.**

Le Parlement doit être compétent pour réguler l'aide publique aux fondations démocratiques

L'autorité compétente pour constater l'accès d'une fondation au statut de fondation démocratique et pour répartir entre ces fondations l'aide publique paraît devoir être le Parlement.

L'intérêt d'une participation active du Parlement

Le Parlement est l'organisme privilégié de nos institutions démocratiques, qu'il faut placer au centre du dispositif de promotion et de contrôle des fondations démocratiques.

Dans la plupart des grandes démocraties occidentales, la régulation de fondations démocratiques relève de la compétence d'assemblées qui, par l'exemple de pluralisme que constitue leur organisation et leur fonctionnement, paraissent les mieux à même d'intervenir dans ce domaine.

Aussi en France, dans le cadre de la réhabilitation du rôle du Parlement et de l'implication souhaitable des parlementaires et des responsables politiques dans la création des fondations démocratiques, paraît-il opportun de confier au Parlement la répartition de l'aide publique qui leur sera consacrée.

Les modalités de la régulation parlementaire

Il apparaît souhaitable de **confier aux bureaux de l'Assemblée nationale et du Sénat une responsabilité particulière à l'égard de l'aide publique aux fondations démocratiques.**

Il s'agirait de **conférer aux bureaux des deux assemblées** le pouvoir de proposer conjointement chaque année un montant de crédits à inscrire en loi de finances au bénéfice des fondations.

Une disposition analogue a d'ailleurs été prévue par l'article 8 de la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, mais jamais appliquée en fait.

Une délégation de ces deux bureaux, composée d'un nombre égal de députés et de sénateurs aurait ensuite pour tâche de procéder à

leur répartition entre les fondations démocratiques, en tenant compte à la fois du volume des activités des fondations et du montant de l'aide publique attribuée aux partis ou groupements qui les parrainent.

La représentation proportionnelle des groupes politiques au sein des bureaux de chaque assemblée rendra ainsi les décisions pluralistes et consensuelles et contribuera à développer la vie démocratique française.

Tel est l'objet de l'article 6 de la proposition de loi relative aux fondations démocratiques.

Le contrôle du respect des règles de séparation devra permettre au Parlement de décider le retrait de l'aide publique

En cas de non-respect des dispositions légales, la suppression de l'aide publique ou de la qualification démocratique de la fondation, constitue une sanction adaptée

Certaines sanctions pécuniaires auraient des conséquences trop graves. Ainsi, la confiscation du capital de la fondation qui aura soutenu un parti politique paraît plus néfaste qu'utile, car elle mettrait fin à l'existence même de la fondation. Elle serait de ce fait, disproportionnée à la faute commise.

La rétrocession de l'aide publique déjà consommée aurait probablement le même effet sur l'existence de la fondation.

En revanche, la suppression de l'aide publique pour le restant de la législature paraît adaptée à la gravité de la faute. Une telle sanction peut être recommandée. Elle aura l'avantage de ne pas remettre en cause l'existence de la fondation qui continuera de fonctionner selon les règles du droit commun, comme cela se pratique en Allemagne.

La faculté de suspendre l'aide publique doit être réservée au Parlement

Le Parlement sera destinataire du rapport annuel d'activité de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CCFP) pour ce qui concerne les fondations démocratiques. Tout manquement aux règles de séparation des activités des partis et des fondations lui sera signalé.

Tel est l'objet du 2^e alinéa de l'article 8 de la proposition de loi.

En cas de manquement dûment vérifié, les bureaux des assemblées pourraient ensuite, au vu du bilan de l'exercice, décider la suppression des aides au profit de la fondation en cause pour le restant de la législature.



Liste des personnes auditionnées au cours de cette mission

Membres du Gouvernement

Jacques Toubon, ministre de la Justice.

François Bayrou, ministre de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, président de Force Démocrate.

Hervé de Charette, ministre des Affaires étrangères.

Jean-Louis Debré, ministre de l'Intérieur.

Roger Romani, ministre des relations avec le Parlement.

Dominique Perben, ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de la Décentralisation.

Jean-Jacques de Peretti, ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de l'Outre-Mer.

Jacques Godfrain, ministre délégué auprès du ministre des Affaires étrangères, chargé de la coopération.

Personnalités politiques

Assemblée nationale

Nicole Catala, vice-présidente de l'Assemblée nationale.

Pierre Mazeaud, président de la Commission des lois, député de la Haute-Savoie.

Laurent Fabius, ancien Premier ministre, président du groupe socialiste, député de Seine-Maritime.

Michel Péricard, président du groupe du Rassemblement pour la République, député des Yvelines.

Gilles de Robien, président du groupe de l'Union pour la Démocratie Française, député de la Somme.

Raymond Barre, ancien Premier ministre, député du Rhône.

Jean-Jacques Descamps, député d'Indre-et-Loire.

Arthur Dehaine, député de l'Oise, trésorier du Rassemblement pour la République.

Valéry Giscard d'Estaing, ancien Président de la République, ancien président de l'Union pour la Démocratie Française, député du Puy-de-Dôme.

François Léotard, ancien ministre, président de l'Union pour la Démocratie Française, député du Var.

Alain Madelin, ancien ministre, député d'Ille-et-Vilaine.

Jean-François Mancel, secrétaire général du Rassemblement pour la République, député de l'Oise.

Didier Migaud, député de l'Isère, membre du Parti Socialiste.

Roland Nungesser, député du Val-de-Marne, président de Carrefour du Gaullisme.

Xavier de Roux, avocat, député de la Charente-Maritime.

Sénat

René Monory, président du Sénat, sénateur de la Vienne.

Michel Dreyfus-Schmidt, vice-président du Sénat, sénateur du Territoire de Belfort.

Jean Faure, vice-président du Sénat, sénateur de l'Isère.

Paul Girod, vice-président du Sénat, sénateur de l'Aisne.

Yves Guéna, vice-président du Sénat, sénateur de la Dordogne.

Jacques Valade, vice-président du Sénat, sénateur de la Gironde.

Lucien Neuwirth, questeur du Sénat, sénateur de la Loire.

Jacques Larché, président de la Commission des lois, sénateur de Seine-et-Marne.

Maurice Blin, président du groupe de l'Union centriste, sénateur des Ardennes.

Guy Cabanel, président du groupe du Rassemblement démocratique et social européen, sénateur de l'Isère.

Henri de Raincourt, président du groupe des Républicains et indépendants, sénateur de l'Yonne.

Josselin de Rohan, président du groupe du Rassemblement pour la République, sénateur du Morbihan.

Hélène Luc, présidente du groupe Communiste républicain et citoyen, sénateur du Val-de-Marne.

Gérard Larcher, rapporteur de la loi sur le financement politique, sénateur des Yvelines.

Robert Badinter, ancien président du Conseil constitutionnel, sénateur des Hauts-de-Seine.

Christian Bonnet, ancien ministre, sénateur du Morbihan.

Michel Charasse, ancien ministre, sénateur du Puy-de-Dôme.

Charles Pasqua, ancien ministre, sénateur des Hauts-de-Seine.

Alex Turk, sénateur du Nord.

Maurice Ulrich, sénateur de Paris.

Autres personnalités

Alain Clayes, trésorier du Parti Socialiste.

Renaud Denoix de Saint-Marc, vice-président du Conseil d'État.

Roland Dumas, président du Conseil constitutionnel, ancien ministre.

Pierre Joxe, ancien ministre, premier président de la Cour des comptes.

Charles Lederman, sénateur honoraire, membre du Parti Communiste.

Georges de la Loyère, conseiller régional, ancien trésorier de l'UDF.

Philippe Mestre, conseiller régional, trésorier de l'UDF.

Jacques Rigaud, président de la CLRT et de l'Association pour le développement du mécénat industriel et commercial.

René Vacquier, président de la Commission nationale de contrôle des comptes de campagne et du financement de la vie politique.

Représentants diplomatiques

François Bujon de l'Estang, ambassadeur de France à Washington.

François Scheer, ambassadeur de France à Bonn.

Jean Gueguinou, ambassadeur de France à Londres.

Philippe Boissy, premier secrétaire chargé des affaires intérieures à l'ambassade de France à Stockholm.

Olivier Chambard, premier secrétaire à l'ambassade de France à Londres.

Jean-Pierre Lacroix, secrétaire chargé des affaires intérieures à l'ambassade de France à Washington.

Christine Moro, deuxième secrétaire chargée des affaires intérieures à l'ambassade de France à Bonn.

Juristes, professeurs et politologues

Philippe Ardant, président de l'université Paris II.

Pierre Catala, professeur des universités.

Arnaud de Chaisemartin, avocat au conseil.

Georges Daublon, notaire.

Patrice Gassenbach, avocat.

Yves Gaudemet, professeur de droit à Paris II.

Alain Lancelot, membre du Conseil constitutionnel, ancien directeur de l'Institut d'études politiques de Paris.

Didier Maus, président de l'Institut international d'administration publique.

René Rémond, président de la Fondation nationale des sciences politiques

Fonctionnaires

Michel Bernard, président de section honoraire au Conseil d'État.

Pierre Bordry, conseiller d'État.

Pierre Brochand, directeur aux affaires étrangères.

Yves-Marie Doublet, conseiller à la Commission des lois de l'Assemblée nationale.

Jean Fuerxer, secrétaire général de la Commission nationale de contrôle des comptes de campagne et du financement de la vie politique.

Jean-Pierre Lemoine, inspecteur général de l'administration au ministère de l'Intérieur.

Jean-François Lorit, chef de l'Inspection générale de l'administration au ministère de l'Intérieur.

Yves Ronteix, conseiller d'État.

Responsables des fondations existantes

Louis Jung, président de la Fondation Robert Schuman.

Jacques Golliet, chargé de mission à la Fondation Robert Schuman.

Pierre Mauroy, ancien Premier ministre, président de la Fondation Jean Jaurès.

Pierre Messmer, ancien Premier ministre, président de la Fondation Charles de Gaulle.

Représentants des fondations à l'étranger

Allemagne

Fondation Konrad Adenauer

Gerd Languth, président exécutif.

Lothar Kraft, secrétaire général.

Hans Joachim Veen, directeur de l'Institut recherche et conseil.

Josef Thesing, directeur de l'Institut de coopération internationale.

Fondation Friedrich Ebert

Günther Esters, directeur du département dialogue international.

Gerhard Fischer, directeur administratif et financier.

Ernst Stetter, direction « Dialogue international », chargé des programmes Europe Centrale.

Fondation Friedrich Naumann

Uwe Johannes, directeur de l'Institut pour la coopération internationale.

Bruno Thiesbrummel, chargé de mission.

Parlement fédéral et partis allemands

Hans Eberhard Dingels, ancien directeur des relations internationales du SPD.

Veronika Isenberg, directeur des relations internationales du SPD.

Guntraum von Schenk, conseiller du SPD au Bundestag.

Andreas Schmidt, secrétaire du groupe CDU/CSU au Bundestag.

Jürgen Schornack, chef du bureau du trésorier.

États-Unis

National Endowment for Democracy

Carl Gershman, président.

John Braderas, directeur de l'International Forum for Democratic Studies.

Keith W. Burton, contrôleur de gestion.

Barbara Haig, coordinatrice des programmes internationaux.

Progressive Policy Institute

Will Marshall, président.

National Democratic Institute for International Affairs

Kenneth Wollack, président exécutif.

Ned Mac Mahon, directeur de programmes.

International Republican Institute

Lorne Craner, président exécutif.

The Heritage Foundation

Phillip Truluck, président exécutif.

John Vonkannon, vice-président chargé de la recherche de fonds.

Thomas Atwood, directeur, coalition relations.

Département d'État

Catherine Dalpino, secrétaire d'État délégué à la Démocratie, aux Droits de l'Homme et du Travail.

Penn Kemble, directeur United States Information Agency.

Grande-Bretagne

Westminster Foundation For Democracy

Sue Chudleigh, directrice des programmes internationaux.

Ann Brown, chargée de projet.

Richard Pinto-Duschinsky, governor.

Parti conservateur

Richard Normington, directeur des relations internationales.

Sir Geoffrey Pattie, vice-chairman.

Parti liberal-démocrate

Graham Elson, secrétaire général.

Parti travailliste

Nick Sigler, secrétaire international.

Suède

Gunnar Hökmark, député, secrétaire international Moderata, président de la Fondation Jarl Hjalmarsson.

Henning Isoz, conseiller de la Cour d'appel de Stockholm, auteur d'un projet de loi sur les fondations.

Inger Mähler, responsable des fondations au Parti social démocrate.

Sven-Erik Söder, directeur du centre international Olof Palme.

Ann Wibble, présidente de la Fondation Berthil Ohlin, ancien ministre des Finances, député.

Pays-Bas

Berend-Jan van den Boomen, directeur général de la Fondation Alfred Mozer (Parti social démocrate).

Jos van Gennip, député, directeur de l'Institut de recherche du Parti social démocrate.

Norbert Schmelzer, président de la Fondation Edwardo Freigam.

Jan-Willem Wiggers, secrétaire international du parti chrétien-démocrate.



ANNEXES



Les fondations reconnues d'utilité publique

La procédure de reconnaissance d'utilité publique

L'article 18 de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987, modifiée, sur le développement du mécénat prévoit que lorsque l'acte de fondation a pour but la création d'une personne morale, la fondation ne jouit de la capacité qu'à compter de la date d'entrée en vigueur du décret en Conseil d'État accordant la reconnaissance d'utilité publique. Elle acquiert alors le statut de fondation reconnue d'utilité publique.

La procédure suivie comporte quatre étapes.

Le dépôt de la demande

La demande de reconnaissance d'utilité publique est généralement déposée auprès du ministère de l'Intérieur. Il peut également arriver qu'elle le soit auprès d'une préfecture. Dans ce cas, le préfet transmet, accompagné de son avis, le dossier au ministère.

Les pièces à produire sont les suivantes :

- 1) la demande de reconnaissance d'utilité publique, établie sur papier libre, présentée et signée par ou les fondateurs ;
- 2) un exposé indiquant le but de l'œuvre et les services qu'elle peut rendre ;
- 3) l'acte authentique constituant la donation initiale et/ou les engagements de versements pris par le ou les fondateurs ;
- 4) les projets de budgets pour les trois premiers exercices ;
- 5) la liste des membres du conseil d'administration avec indication de leur nationalité, profession et domicile ;
- 6) les statuts de la fondation sur papier libre.

Les documents visés aux 1, 2, 3, 4 et 5 sont communiqués en deux exemplaires et certifiés sincères et véritables. Les statuts sont établis en dix exemplaires, dont trois exemplaires paraphés à chaque page et signés sous le dernier article par le ou les fondateurs.

Le dépôt de la demande est parfois précédé d'entretiens entre le ou les fondateurs et le ministère de l'Intérieur pour la constitution du dossier.

L'instruction de la demande

Sur la forme

Le ministère de l'Intérieur accuse réception du dossier transmis et s'assure qu'il est complet. Le cas échéant, il demande les pièces manquantes.

Sur le fond

Il étudie les différentes pièces du dossier. Il peut demander des compléments d'information. Il peut également demander une nouvelle présentation de certains documents (statuts, projets de budgets notamment). Il peut enfin faire des remarques sur le montant et/ou la composition de la dotation initiale.

Il peut décider de ne pas poursuivre l'instruction de la demande. Il le fait alors connaître aux intéressés en motivant sa décision. S'il décide de poursuivre l'instruction de la demande, il consulte le préfet du département où la fondation aura son siège si la demande a été adressée directement au ministère. Il consulte aussi les ministères concernés par l'objet de la fondation. L'avis favorable du ou des départements ministériels directement intéressés est un préalable à la poursuite de la procédure. Tout avis défavorable doit être argumenté. Il vérifie que les membres de droit au conseil d'administration ont bien donné leur accord pour y figurer (représentants des collectivités locales notamment).

Après avoir reçu ces avis et effectué ces vérifications il transmet généralement le dossier au Conseil d'État.

L'avis du Conseil d'État

Au Conseil d'État le dossier est affecté à la section de l'intérieur qui le confie à un rapporteur. Ce dernier vérifie que les conditions de forme et fond sont réunies. Il peut demander des compléments d'information, la production de nouveaux documents et la tenue de réunions avec le ou les fondateurs et/ou l'administration. Le dossier est ensuite examiné par la section qui émet un avis. Cet avis peut être favorable ou défavorable. Dans ce dernier cas il fait l'objet d'une note. Les avis sont transmis au ministère de l'Intérieur.

Le décret de reconnaissance d'utilité publique

Le gouvernement suit dans la quasi-totalité des cas les avis du Conseil d'État. C'est au ministère de l'Intérieur qu'il revient d'engager la procédure de signature du projet de décret par le Premier ministre. Lorsque le décret a été signé et publié au *Journal officiel* de la République française, il est transmis au préfet du département où est situé le siège social de la fondation. Il le notifie au ou aux fondateurs.

Si l'avis du Conseil d'État est défavorable, la procédure de signature d'un projet de décret n'est pas engagée. Le ou les fondateurs sont alors informés par le ministère de l'Intérieur des observations qui ont été formulées. Il leur est demandé d'en tenir compte quand la poursuite de l'examen du dossier peut être envisagée. Si la poursuite de l'examen du dossier ne peut être retenue, une décision de refus motivée est prise par le ministère de l'Intérieur et notifiée aux intéressés.

Les conditions de fond de la reconnaissance d'utilité publique

Les sources du régime applicable

La loi de juillet 1987 (art. 18)
pose trois conditions :

- Affectation irrévocable de biens, droit ou ressources.
- Œuvre d'intérêt général.
- But non lucratif.

Les modèles de statuts

Ils n'ont pas de caractère obligatoire. Rédigés par le Conseil d'État, ils sont simplement « proposés aux fondations ». Ils comportent des « blancs » et des formules du genre « *il est souhaitable que...* », « *en principe* »... Cependant le Conseil d'État estime que les statuts d'une fondation « *ne peuvent s'en écarter sensiblement sans justifications* ».

Les principales dispositions « proposées » par les modèles de statuts concernent le conseil d'administration (composition, fonctionnements, attributions), la dotation et les ressources, la modification des statuts et la dissolution, le contrôle de l'administration.

La jurisprudence de la section de l'intérieur du Conseil d'État

Remontant au début du XIX^e siècle, elle a dû remédier au silence de la loi et a posé les principes essentiels du droit des fondations.

Elle n'a évidemment pas la même portée que la jurisprudence contentieuse du Conseil d'État, mais sauf très rares exceptions, les avis du Conseil d'État sont généralement suivis par le gouvernement.

Les conditions de la reconnaissance d'utilité publique, telles qu'elles résultent de ces trois « sources du droit » des fondations, concernent essentiellement l'objet des fondations, leur conseil d'administration et leurs ressources.

L'objet de la fondation

Oeuvre d'intérêt général (loi de 1987, art. 18)

a) Interdiction des avantages particuliers aux fondateurs et membres de leur famille.

b) Gratuité des fonctions de membres du conseil d'administration ou du bureau (modèle de statuts, art. 6).

Il en résulte que dans les fondations importantes, le président doit donner de larges délégations à des agents rétribués.

c) Pas de risque de confusion entre la fondation et une société commerciale :

- la part du capital d'une société qui peut être détenue par une fondation doit être inférieure à la moitié ;
- la part de la dotation de la fondation constituée par les actions d'une société ne doit pas être excessive (par exemple 92 % ou la quasi-totalité).

Spécialité

L'objet de la fondation :

- ne doit pas être trop large par rapport à l'importance des ressources ;
- doit être suffisamment précis pour permettre d'apprécier le caractère d'utilité publique ;
- doit être suffisamment distinct de celui de la personne morale fondatrice.

Pérennité

Exigée par la jurisprudence, elle n'est que la conséquence nécessaire de l'irrévocabilité de l'affectation prévue à l'article 18 de la loi. Cet article s'applique en effet non seulement aux fondations reconnues, mais aussi aux fondations d'entreprise qui, portant, en vertu de l'article 19-2 sont créées pour une durée déterminée.

Pourrait-on admettre que les fondations reconnues d'utilité publique aussi puissent être créées à durée déterminée ?

Le conseil d'administration de la fondation

Catégories représentées au sein du conseil

En principe, une représentation de l'État au sein des conseils d'administration est demandée par l'administration.

La présence de salariés au conseil d'administration est déjà admise par la jurisprudence dans les fondations reconnues d'utilité publique.

Nombre des administrateurs

D'après les modèles de statuts (art. 3, note 2) « il est souhaitable que le nombre des membres du conseil d'administration soit de douze au maximum ».

Le Conseil d'État admet que ce chiffre peut être dépassé dans certaines limites (50 %) lorsque des circonstances particulières le justifient, notamment lorsque cela est nécessaire pour assurer une représentation diversifiée des fondateurs ou d'autres catégories.

Cependant, le nombre excessif de membres du conseil d'administration est un motif fréquemment retenu par le Conseil d'État pour donner un avis défavorable à la reconnaissance d'utilité publique.

Modalités de désignation

Elles doivent être définies par les statuts avec une précision suffisante.

Elles ne peuvent être renvoyées au règlement intérieur.

Les statuts ne peuvent permettre au conseil d'administration de choisir librement ses membres après le décès des fondateurs.

Ils doivent prévoir les conditions dans lesquelles il sera pourvu au remplacement des membres fondateurs. Ils ne peuvent laisser au fondateur le soin de désigner lui-même son successeur au moment qu'il choisira.

Les ressources de la fondation

Une fondation doit disposer de ressources propres suffisantes pour assurer son indépendance et sa pérennité

Les ressources doivent couvrir une proportion suffisante des dépenses.

Elles peuvent provenir des produits de la dotation ou de subventions dont la pérennité est garantie de façon irrévocable.

Une fondation doit avoir une dotation suffisante

Il doit y avoir une dotation

On cite le cas de plusieurs fondations créées sans dotation en capital (Fondation de France, Elf, Air-France, Fondation pour la recherche médicale). Mais ces cas, déjà anciens, ont toujours été exceptionnels et aujourd'hui la loi (art. 18-1) prévoit que la dotation initiale peut être versée en plusieurs fractions sur une période maximum de cinq ans. Ceci implique qu'il doit y avoir une dotation. La jurisprudence récente va, en tout cas, en ce sens :

- les ressources affectées par les fondateurs devant servir à assurer la totalité des dépenses. Il faut donc une dotation suffisante ;
- la donation mentionnée dans les statuts doit être constatée dans un acte versé au dossier ;

– si la dotation provient de subventions des fondateurs ou de l'État, la reconnaissance d'utilité publique est subordonnée au versement de ces subventions.

La dotation doit être suffisante

La somme exigée par le Conseil d'État est de 5 000 000 F au moins :

– si le versement est échelonné, le premier versement doit être suffisant pour permettre à la fondation d'avoir d'emblée une existence réelle ;
– une fondation-relais doit avoir une dotation suffisante pour garantir pleinement l'accomplissement durable de ses missions statutaires.

L'affectation à la dotation de certaines catégories de biens soulève des problèmes particuliers

- Actions et parts sociales.

- Brevets :

– Des brevets ne peuvent figurer dans la dotation, leur valeur ne pouvant être déterminée avec une précision suffisante.

– Mais les titres de propriété auxquels donnent lieu les recherches d'une fondation doivent être déposés en son nom et figurer dans la dotation.

– Oeuvres d'art : une dotation constituée uniquement par les œuvres d'un sculpteur ne garantit pas des revenus réguliers suffisants pour assurer le fonctionnement de la fondation.

– Jardins : si leur exploitation est déficitaire, ils ne peuvent constituer la dotation d'une fondation.

L'affectation de biens à la fondation est irrévocable

– Les statuts ne peuvent prévoir la reprise de biens affectés à la dotation en cas de dissolution.

– En cas de vente de biens compris dans la dotation, le produit de la vente doit être intégralement maintenu dans la dotation et pas seulement l'équivalent de leur valeur d'origine. Les biens acquis avec le produit de la vente doivent être mentionnés dans la liste des biens compris dans la dotation.

En cas de versement échelonné sur cinq ans, le Conseil d'État veille à ce que ce versement soit effectivement opéré

– L'engagement de compléter la dotation initiale n'est pris en compte que s'il est assorti de garanties juridiques.

– Les statuts doivent prévoir que la reconnaissance d'utilité publique sera retirée en cas où les versements complémentaires ne seraient pas effectués.

– Les statuts ne peuvent être modifiés pour réduire le montant des versements que les fondateurs se sont engagés à faire pour compléter la dotation.

Les ressources autres que les revenus de la dotation doivent avoir une pérennité assurée

Des garanties irrévocables

Les aides ou subventions des fondateurs doivent être assorties de garanties irrévocables, par exemple d'un engagement contractuel d'apporter un concours financier à la fondation pendant toute sa durée.

En revanche, il n'est pas possible de tenir compte

- De subventions éventuelles et aléatoires des fondateurs.
- De dons hypothétiques ou limités dans le temps.
- De dons éventuels et aléatoires.
- D'apports des institutions présentant un caractère aléatoire.
- De ressources aléatoires provenant de la générosité publique.

La part de ressources d'origine publique ne doit pas être excessive

Il existe des fondations dont la dotation a été entièrement apportée par des personnes morales de droit public (Centre international de l'enfance, Cité internationale des arts, Fondation nationale de gérontologie, Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne) mais il s'agit de cas restés exceptionnels et assez anciens. **Dans les années récentes le Conseil d'État s'est à plusieurs reprises opposé à la création de fondations publiques.** Cette jurisprudence se fonde sur l'idée qu'une personne privée ne doit pas être financée exclusivement ou essentiellement par des fonds publics et qu'une fondation doit être indépendante de la puissance publique.

Conclusions

1) Ce sont les conditions financières de la reconnaissance d'utilité publique qui sont les plus difficiles à remplir et qui donnent lieu au plus grand nombre d'avis défavorables du Conseil d'État.

2) On peut s'interroger sur le caractère exagérément restrictif des conditions de la reconnaissance d'utilité publique.

3) Les conditions devraient peut-être être énoncées dans la loi, comme le sont les conditions de création des fondations d'entreprise.

4) Il convient d'assurer une meilleure information des fondateurs :
– en complétant et en précisant les modèles de statuts ;
– en faisant connaître la jurisprudence du Conseil d'État (rapport annuel, publication de certains avis) ;
– en publiant un guide pratique à l'usage des fondateurs.



Modèle de statut des fondations reconnues d'utilité publique Statut de la fondation...

But de la fondation

Article 1^{er}

L'établissement dit... fondé en... a pour but... Il a son siège à...

Article 2

Les moyens d'action de la fondation sont : ⁽¹⁾.

Administration et fonctionnement

Article 3

La fondation est administrée par un conseil composé de... membres parmi lesquels :

- ... nommés par le fondateur et renouvelés par lui ⁽²⁾ et en cas d'empêchement définitif, par le conseil lui-même ;
- ... membres de droit dont le ministre de l'Intérieur ou son représentant, et... ;
- ... membres cooptés en raison de leur compétence dans le domaine d'activité de la fondation.

À l'exception des membres de droit, et du/des fondateur(s), les membres du conseil sont nommés pour... ans et renouvelés par... tous les... ans.

Lors du prochain renouvellement, les noms des membres sortants sont désignés par la voie du sort.

Le règlement intérieur fixe les conditions dans lesquelles il est procédé au renouvellement des membres du conseil.

(1) À titre d'exemple : bulletins, publications, mémoires, conférences et cours, écoles, musées et expositions, bourses, pensions, concours, prix et récompenses, secours...

(2) Ou « par le fondateur pour la première fois et ensuite... ».

Les mandats des membres sortants peuvent être renouvelés ⁽¹⁾.

Chaque administrateur ne peut détenir plus d'un pouvoir.

En cas de décès ou de démission d'un membre du conseil d'administration, il sera pourvu à son remplacement dans les deux mois. La durée des fonctions de ce nouveau membre prend fin à la date où aurait normalement expiré le mandat de celui qu'il remplace.

Article 4

Le conseil choisit parmi ses membres un bureau composé du président, d'un vice-président, d'un secrétaire et d'un trésorier.

Le bureau est élu pour... ans ⁽²⁾

Article 5

Le conseil se réunit une fois au moins tous les six mois et chaque fois qu'il est convoqué par son président ou sur la demande du quart de ses membres.

La présence de la majorité des membres en exercice du conseil d'administration est nécessaire pour la validité des délibérations. Si le quorum n'est pas atteint, il est procédé à une nouvelle convocation dans des conditions qui sont précisées par le règlement intérieur. Le conseil peut alors valablement délibérer si le tiers au moins des membres est présent.

En cas de partage des voix, celle du président est prépondérante.

Il est tenu procès-verbal des séances, lequel est signé du président et du secrétaire.

Les agents rétribués par la fondation peuvent être appelés par le président à assister, avec voix consultative, aux séances du conseil d'administration.

Article 6

Toutes les fonctions de membres du conseil d'administration et de membres du bureau sont gratuites.

Des remboursements de frais sont seuls possibles. Ils doivent faire l'objet d'une décision expresse du conseil d'administration statuant hors de la présence des intéressés ; des justifications doivent être produites qui font l'objet de vérifications.

(1) Les statuts peuvent prévoir une limite du nombre des mandats, variables au surplus, le cas échéant, selon les conditions de nomination des membres du conseil et selon les fonctions exercées.

(2) En principe, les effectifs du bureau ne doivent pas excéder le tiers de ceux du conseil. La durée du mandat ne peut excéder la durée des fonctions du conseil.

Attributions

Article 7

Le conseil d'administration entend le rapport que le bureau doit présenter annuellement sur la situation financière et morale de l'établissement.

Il reçoit, discute et approuve s'il y a lieu, les comptes de l'exercice clos qui lui sont présentés par le trésorier, avec pièces justificatives à l'appui.

Il vote le budget de l'exercice suivant sur les propositions du bureau et délibère sur toutes les questions soumises à l'ordre du jour.

Le bureau instruit toutes les affaires soumises au conseil d'administration et pourvoit à l'exécution de ses délibérations.

Article 8

Le président représente la fondation dans tous les actes de la vie civile. Il ordonnance les dépenses. Il peut donner délégation dans les conditions fixées au règlement intérieur.

Le président ne peut être représenté en justice que par un mandataire agissant en vertu d'une procuration spéciale.

Les représentants de la fondation doivent jouir du plein exercice de leurs droits civils.

Le trésorier encaisse les recettes et acquitte les dépenses.

Article 9

Les délibérations du conseil d'administration relatives aux aliénations de biens mobiliers et immobiliers dépendant de la dotation, à la constitution d'hypothèques et aux emprunts ne sont valables qu'après approbation administrative.

Les délibérations du conseil d'administration relatives à l'acceptation des dons et legs ne sont valables qu'après approbation administrative donnée dans les conditions prévues par l'article 910 du Code civil, l'article 7 de la loi du 4 février 1901 et le décret n° 66-388 du 13 juin 1966 modifié.

Dotations et ressources

Article 10

La dotation comprend ⁽¹⁾... le tout formant l'objet de ⁽²⁾... fait par ⁽³⁾... en vue de la reconnaissance de ⁽⁴⁾... comme établissement d'utilité publique.

(1) Indiquer la composition de la dotation.

(2) Indiquer la nature de l'acte.

(3) Nom du fondateur .

(4) Indiquer la nature de l'établissement.

Elle est accrue du produit des libéralités autorisées sans affectation spéciale ainsi que du dixième au moins de l'excédent des ressources annuelles.

Article 11

Le fonds de dotation est placé en valeurs mobilières, cotées ou non à une bourse officielle française ou étrangère, en titres de créances négociables, en bons du trésor, en immeubles nécessaires au but poursuivi ou en immeubles de rapports tels que bois, forêts, terrains à boiser, fermes et tous immeubles construits ou à construire, enfin en capitaux affectés à l'acquisition, l'aménagement ou la construction de ces immeubles.

Article 12

Les ressources annuelles de la fondation se composent :

- du revenu de la dotation ;
- des subventions qui peuvent lui être accordées ;
- du produit des libéralités dont l'emploi est autorisé ;
- du produit des ressources créées à titre exceptionnel et, s'il y a lieu, avec l'agrément de l'autorité compétente ⁽¹⁾ ;
- du produit des ventes et des rétributions perçues pour service rendu.

Il est tenu une comptabilité faisant apparaître annuellement un compte de résultats, un bilan et une ou plusieurs annexes.

Il est justifié chaque année auprès du préfet du département, du ministre de l'Intérieur et du ministre de..., de l'emploi des fonds provenant de toutes les subventions sur fonds publics accordées au cours de l'exercice écoulé.

Modification des statuts et dissolution

Article 13

Les présents statuts ne pourront être modifiés qu'après deux délibérations du conseil d'administration prises à deux mois d'intervalle et à la majorité des trois quarts des membres en exercice.

Article 14

En cas de dissolution, ou en cas de retrait de la reconnaissance d'utilité publique, le conseil d'administration désigne un ou plusieurs commissaires chargés de la liquidation des biens de la fondation. Il attribue l'actif net à un ou plusieurs établissements analogues, publics ou reconnus d'utilité publique ou à un ou plusieurs des établissements visés à l'article 6 de la loi du 1^{er} juillet 1901 modifiée.

(1) Quêtes, conférences, tombolas, loteries, concerts, bals, spectacles, etc. autorisés au profit de l'établissement.

Ces délibérations sont adressées sans délai au ministre de l'Intérieur et au ministre de...

Dans le cas où le conseil d'administration n'aurait pas pris les mesures indiquées, un décret interviendrait pour y pourvoir. Les détenteurs de fonds, titres et archives appartenant à la fondation, s'en dessaisiront valablement entre les mains du commissaire désigné par ledit décret.

Article 15

Les délibérations du conseil d'administration prévues aux articles 14 et 15 ne sont valables qu'après l'approbation du Gouvernement.

Surveillance et règlement intérieur

Article 16

Le rapport annuel, le budget prévisionnel et les documents comptables mentionnés à l'article 12 des présents statuts sont adressés chaque année au préfet du département, au ministre de l'Intérieur, et au ministre...

Le ministre de l'Intérieur et le ministre... auront le droit de faire visiter par leurs délégués les divers services dépendant de l'établissement et de se faire rendre compte de leur fonctionnement.

Article 17

Le règlement intérieur adopté par le conseil d'administration est adressé à la préfecture du département. Il arrête les modalités nécessaires pour assurer l'exécution des présents statuts. Il ne peut entrer en vigueur ou être modifié qu'après approbation du ministre de l'Intérieur.



Le régime fiscal des dons aux associations

Il s'agit du régime en vigueur depuis l'intervention de la loi du 24 juin 1996 portant diverses mesures en faveur des associations.

Dons des particuliers

Dons aux œuvres d'intérêt général

Réduction d'impôt de 50 % du montant du don dans la limite de 1,75 % du revenu imposable.

Dons aux fondations et associations reconnues d'utilité publique et assimilées

Réduction d'impôt de 50 % du montant du don dans la limite de 6 % du revenu imposable.

Toutefois, les sommes versées à une association de financement électorale ou à un parti ou groupement politique restent soumises au régime antérieur, soit une réduction d'impôt de 40 % du don dans la limite de 5 % du revenu imposable ⁽¹⁾.

Dons aux associations « Coluche »

Réduction d'impôt de 60 % du montant du don dans la limite de 2000 francs. Le bénéfice de cette disposition s'étend aux associations procédant à la fourniture gratuite de repas à des personnes en difficulté ou favorisant leur logement ainsi qu'à celles qui procèdent à la fourniture de soins gratuits en France comme à l'étranger.

(1) Le maintien de ce régime spécifique n'a pas de véritable raison d'être. Aussi, pour simplifier le dispositif fiscal applicable aux dons, il conviendra de prévoir d'aligner cette catégorie de dons sur le régime général des dons aux associations reconnues d'utilité publique et assimilées, comme cela était le cas précédemment.

Dons des entreprises

Dons aux œuvres d'intérêt général

Déduction du bénéfice imposable dans la limite de 2,25 p. 1000 du chiffre d'affaires.

Dons aux fondations et associations

reconnues d'utilité publique et assimilées

Déduction du bénéfice imposable dans la limite de 3,25 p. 1000 du chiffre d'affaires.

Les fondations politiques existantes en France

La Fondation Jean Jaurès

La Fondation Jean Jaurès a été reconnue d'utilité publique par décret en date du 21 février 1992.

Elle a pour buts « *de favoriser l'étude du mouvement ouvrier et du socialisme international, de promouvoir les idéaux démocratiques et humanistes par le débat des idées et la recherche, de contribuer à la connaissance de l'homme et de son environnement, de mener des actions de coopération économique et culturelle concourant à l'essor du pluralisme et de la démocratie dans le monde* » (article 1^{er} des Statuts).

« *Les moyens de la Fondation sont :*

- *Le soutien à la coopération économique et à l'aide humanitaire.*
- *L'organisation d'échanges internationaux d'intérêt général*
- *La collaboration avec les instituts et ou fondations homologues à l'étranger.*
- *L'organisation de rencontres, colloques, séminaires et stages dans le cadre national et international.*
- *L'octroi de bourses de recherches dans les disciplines des sciences humaines et sociales.*
- *La mise en place d'un centre de documentation et d'archives du mouvement ouvrier international.*
- *L'édition et la diffusion de tout matériel d'information concourant aux objectifs de la Fondation*
- *La création, l'acquisition et la gestion d'établissements dont l'activité contribue aux buts de la Fondation.*
- *Tous moyens tendant à favoriser le développement d'une culture démocratique et humaniste en France et à l'étranger* » (article 2).

La Fondation Jean Jaurès est administrée par un conseil d'administration, présidé par M. Pierre Mauroy, ancien Premier ministre et composé de trois collèges :

- le collège des membres fondateurs ;

- le collège des membres de droit composé des représentants des ministres de l'Intérieur, de l'Éducation nationale, des Affaires étrangères et des Affaires européennes ;
- le collège des personnalités qualifiées.

Il possède en outre un Comité d'orientation scientifique de 52 membres, présidé par M. Jean Le Garrec.

Le patrimoine de la Fondation comprend la propriété de l'immeuble du 12, Cité Malesherbes, ancien siège de la SFIO, ainsi que les dons et legs qui lui ont été faits depuis 1992 (dont une dotation de l'État de 15 millions de F).

Son budget annuel est de 5 millions de F.

D'ores et déjà, la Fondation a suscité ou apporté sa contribution à :

- 2 publications ;
- 30 colloques, séminaires et tables rondes ;
- 300 interventions d'experts, intellectuels ou politiques, français ou étrangers.

Elle a, par exemple, organisé en coopération avec la Fondation Friedrich Ebert un colloque sur « Les intégrismes à l'aube du XXI^e siècle ».

Elle anime une table ronde mensuelle appelée « les Mardis de la Fondation ».

Elle n'a pas de représentation à l'étranger.

Elle a participé à des colloques dans trente-sept pays, à des formations dans vingt-et-un pays et effectué des missions dans trente pays. Ses activités touchent tous les continents : Europe de l'Est, Amérique latine, Afrique, Asie du Sud-Est.

Malgré l'ampleur du champ déjà couvert, ses moyens demeurent modestes, comparés à ceux des autres fondations de la mouvance social-démocrate en Europe, ainsi que l'indique le tableau suivant comparant les budgets annuels des fondations social-démocrates européennes :

- Allemagne : 800 millions de F ;
- Suède : 60 millions de F ;
- Autriche : 25 millions de F ;
- Espagne : 20 millions de F ;
- Pays-Bas : 10 millions de F ;
- France : 5 millions de F.

C'est en collaborant avec les institutions analogues à l'étranger que la Fondation Jean Jaurès parvient à être présente dans de nombreux pays du monde.

La Fondation Robert Schuman

La Fondation Robert Schuman, créée en 1991, a été reconnue d'utilité publique par décret en date du 21 février 1992.

Elle a pour buts de « *favoriser l'étude de la pensée européenne, la promotion des idéaux européens, le rapprochement des peuples d'Europe, l'approfondissement de leur culture commune, la promotion de leurs idées partagées, la diffusion partout dans le monde des convictions démocratiques, humanistes et sociales* ».

La Fondation a été créée à l'initiative du sénateur Louis Jung, par le Groupe de l'Union Centriste du Sénat, qui a apporté les moyens financiers nécessaires pour le lancement du projet. Elle a en outre reçu une dotation de l'État de 5 millions de F.

Elle est administrée par un conseil d'administration présidé par M. Louis Jung, aujourd'hui sénateur honoraire, ancien président du Conseil de l'Europe. Le conseil d'administration comprend un seul collège, composé d'un certain nombre de personnalités de la mouvance centriste et quatre commissaires du gouvernement représentant le Premier ministre, le ministre de l'Intérieur, le ministre des Affaires étrangères et le ministre des Affaires européennes.

Il y a aussi un conseil scientifique.

La Fondation Robert Schuman a un budget d'environ 5 millions de F.

Au cours de ses quatre années d'existence, la Fondation s'est attachée à développer des actions concrètes autour de quatre grands axes :

- la coopération franco-allemande ;
- la construction européenne ;
- l'aide et l'assistance aux pays d'Europe centrale et orientale ;
- la mise en place d'un programme international de bourses d'études pour chercheurs de haut niveau.

La Fondation Robert Schuman s'est particulièrement efforcée de développer la coopération avec la Fondation Konrad Adenauer, avec laquelle elle a mené plusieurs actions communes dont la plus importante a été l'organisation d'une conférence annuelle sur les relations russo-ukrainiennes. Toutes deux s'efforcent d'organiser des rencontres régulières entre parlementaires ou membres de cabinets ministériels, français et allemands.

Parmi ses publications les plus notables, un journal de dix pages édité à 1,5 million d'exemplaires en 1992, à l'occasion du référendum sur le traité de Maastricht, intitulé *l'Europe, on n'a pas fait tout ça pour rien* (1992), un autre intitulé *L'Europe ça vaut la peine*, plus particulièrement destiné aux enfants des écoles et plusieurs ouvrages tel *Les nouvelles frontières de l'Europe, Le MRP et l'Europe*.

La Fondation Robert Schuman a contribué à l'ouverture d'un centre culturel français à Kaunas (Lituanie). Elle a fourni des machines à des PME en Hongrie et une aide humanitaire à la Pologne.

Elle n'est guère à ce jour intervenue hors d'Europe.

L'Institut et la Fondation Charles de Gaulle

Dès le 20 février 1971, MM. de Boislambert, de Courcel, La Haye, Lefranc, Malraux et Palewski, unis dans la fidélité à la mémoire du général de Gaulle ont créé l'Institut Charles de Gaulle, association privée régie par la loi de 1901, et reconnue d'utilité publique.

Il a pour but (extrait des statuts) :

- de rassembler tous les documents écrits, sonores, photographiques ou cinématographiques, ainsi que tous les objets concernant l'œuvre et l'action du général de Gaulle ;
- d'entreprendre et de faciliter toutes recherches ou études sur cette œuvre et cette action ;
- de prendre toute initiative pour que cette œuvre et cette action soient largement connues à l'étranger et en France ;
- de maintenir la vérité les concernant et de les défendre dans les cas où elles seraient contestées.

L'Institut est composé d'une assemblée générale de cent quarante membres et administré par un conseil d'administration de douze membres successivement présidé par André Malraux, Gaston Palewski, Geoffroy de Courcel et Pierre Messmer.

Il est aujourd'hui présidé par le général d'armée Jean Simon.

Voué à l'œuvre et à la mémoire du général de Gaulle, l'Institut est indépendant de tout organisme public ou privé et s'interdit toute action à caractère politique.

Dans cet esprit, et afin de permettre à tous les Français de participer, s'ils le souhaitent, aux activités de l'Institut, celui-ci a créé une seconde catégorie de membres : les « Amis de l'Institut Charles de Gaulle », anciens collaborateurs du général de Gaulle ou admirateurs de son œuvre et de sa philosophie, parmi lesquels on compte une proportion croissante de jeunes qui n'ont pas connu l'époque où le Général était aux affaires. Cette commission est présidée par M. Michel Anfrol.

Une commission spéciale, appelée « commission du mémorial », présidée par M. Henri Duvillard, ancien ministre, gère et entretient le mémorial de Colombey-les-deux-Églises.

Créée à l'initiative de l'Institut Charles de Gaulle et grâce à l'aide de l'État, la Fondation Charles de Gaulle, reconnue d'utilité publique par le décret du 22 septembre 1992, a été fondée « *pour servir la mémoire du général de Gaulle, faire connaître, tant en France qu'à l'étranger, l'exemple qu'il a donné et les enseignements qu'il nous a laissés, par ses actions et par ses écrits, pour la défense des valeurs qui sont le patrimoine commun des Français* » (statuts de la Fondation Charles de Gaulle).

- Les principales missions confiées à la Fondation sont :
- de rechercher et conserver tous documents écrits ou audio-visuels, témoignages de toute nature, en vue de les mettre à la disposition des chercheurs et du public ;
 - de conserver, et le cas échéant d'acquérir les objets ou immeubles ayant un lien avec l'œuvre, la vie ou le souvenir du général de Gaulle ;
 - d'encourager les travaux, recherches et publications ;
 - d'organiser des colloques, conférences et cycles d'études ;
 - d'éditer et de publier les bulletins, revues et ouvrages susceptibles de contribuer à une meilleure connaissance de la personne et de l'œuvre du général de Gaulle ;
 - d'assurer la conservation de la maison natale du général de Gaulle à Lille.

La Fondation Charles de Gaulle est administrée par un conseil d'administration de quatorze membres présidé par M. Pierre Messmer.

La Fondation Charles de Gaulle s'interdit également toute activité ou prise de position politique.

La Fondation comme l'Institut Charles de Gaulle à son siège à Paris, 5, rue de Solférino, dans l'immeuble occupé par le général de Gaulle de 1947 à 1958.

L'Institut François Mitterrand

L'Institut François Mitterrand a été reconnu d'utilité publique par décret en date du 4 avril 1996.

Son objet est de « *contribuer à la connaissance de l'histoire politique et sociale de la France contemporaine* » (article 1^{er} des Statuts).

L'Institut « *réunit et conserve tous documents se rapportant à l'histoire de la seconde moitié du XX^e siècle qui lui seront cédés ou confiés par leurs dépositaires ou détenteurs légaux. Il facilite aux historiens et chercheurs l'accès de ces documents. Il organise des rencontres, séminaires ou colloques qui favorisent les recherches entrant dans ses buts statutaires et peut faire connaître ses travaux par tous moyens appropriés tels que communiqués, publications ou expositions* » (article 2).

- L'Institut est administré par un conseil qui comprend :
- les treize membres fondateurs de l'association pour l'histoire et l'étude politique et sociale de la France contemporaine (association de préfiguration) ;
 - deux membres de droit : le ministre de l'Intérieur et le ministre chargé des Archives de France ou leurs représentants ;
 - M. Gilbert Mitterrand et M^{lle} Mazarine Pinget.

L'Institut a reçu une dotation de l'État de 2 millions de F.

Il est actuellement présidé par M. Roland Dumas, ancien ministre et président du Conseil constitutionnel.



Les fondations étrangères

Note synthétique sur la situation des fondations en Allemagne

Préambule

« Les buts des fondations doivent précisément se distinguer de ceux des partis politiques et de leur mobilisation dirigée vers la compétition électorale. Les fondations doivent inciter la participation des citoyens à la chose politique et offrir à ceux qui sont intéressés une discussion accessible et ouverte portant sur les questions politiques. Ainsi sera éveillé l'intérêt pour un développement actif de la vie sociale et politique et le bagage intellectuel nécessaire sera acquis.

« Les partis politiques poursuivent des objectifs de nature absolument opposée. Ils s'intéressent essentiellement à la formation d'un dessein politique et agissent en vue de la participation aux élections. Ils rassemblent les opinions, les intérêts et les efforts dirigés vers la conquête du pouvoir politique et son exercice, les comparent et offrent des capacités d'alternance en fonction desquelles les citoyens peuvent voter.

« Ils influencent la formation du dessein étatique, interviennent dans le système des institutions et fonctions étatiques, et cela en partie par une certaine influence sur les décrets et mesures du Parlement et du gouvernement ».

Tribunal constitutionnel fédéral
14 juillet 1986

La présente annexe n'a pas pour objet de faire à nouveau un inventaire des moyens et actions entreprises en Allemagne ou à l'étranger par les fondations allemandes. Il s'agit plutôt de mettre en évidence quelques tendances qui donnent à ces actions un *véritable* sens.

La situation aujourd'hui des fondations allemandes fait apparaître une très grande homogénéité : à cinq grandes formations politiques représentées au Bundestag – CDU, SPD, CSU, FDP, die Grünen – correspondent cinq grandes fondations, respectivement Konrad Adenauer Stiftung, Friedrich Ebert Stiftung, Hanns Seidel Stiftung, Friedrich Naumann Stiftung et Stiftungsverband Regenbogen – dont l'importance est – en grandes masses – en rapport avec l'importance du groupe politique dudit parti au Bundestag. Ces cinq institutions portent des missions comparables.

Cette situation ne correspond pas à une volonté délibérée selon un scénario préétabli qui aurait été construit à un moment donné dans un but précis. Il s'agit d'un processus lent et progressif, d'une convergence qui s'étend sur plus d'un demi-siècle et dont cette apparente homogénéité est le produit.

Des situations de départ très diverses

Les fondations allemandes ont été constituées dans des conditions bien diverses quant à la date de création et la forme retenue.

La plus ancienne est la Fondation Friedrich Ebert, créée le 15 avril 1925 sur un modèle mémorial pour « *cultiver et maintenir l'idéologie politique de l'ancien Président du Reich* ». Elle fut à l'origine dotée d'un capital. Interdite en 1933, elle renaquit en 1945 comme fondation de la social-démocratie et du mouvement ouvrier allemand. Juridiquement, elle est aujourd'hui une association (« Verein »).

La Fondation Friedrich Naumann est chronologiquement la seconde, créée le 19 mai 1958. C'est juridiquement une véritable fondation (Stiftung), dédiée d'emblée au rayonnement des idées libérales. Si elle est aujourd'hui adossée au FDP, il s'agit au départ d'une initiative personnelle du Président Heuss et de son entourage.

La Fondation Konrad Adenauer a été fondée six années plus tard, mais par la fédération d'éléments existants (académie politique Eichholz, Institut de solidarité internationale). En droit, c'est une association (« Verein »).

La Fondation Hanns Seidel est une association (« Verein ») créée en 1987 dans un contexte qui reflétait la particularité régionale bavaroise du mouvement politique qui l'a créée (il s'agit d'une initiative purement partisane puisque c'est la direction régionale du parti qui en a décidé la création).

La Fondation « Stiftungsverband Regenbogen » est une fédération créée en 1990 de trois fondations (« Stiftung ») porteuses des valeurs du mouvement écologique.

Les raisons d'une convergence

De telles disparités de passé et de forme, il résulte aujourd'hui une grande homogénéité des missions et des méthodes. Cette évolution est à mettre au compte :

- d'une communauté de valeurs et d'une convergence des objectifs ;
- de l'irruption d'un financement public ;
- du cadrage progressif par les jurisprudences du Tribunal constitutionnel fédéral.

Une communauté de valeurs et une convergence des objectifs

Une fondation allemande n'a pas de militant, pas de position officielle. Elle peut donner des points de vue, elle contribue à un débat et lui donne le retentissement qu'il mérite. Elle n'a pas d'avis propre mais concourt à la formation de l'opinion politique et publique sur un sujet donné. Le parti politique peut prendre des orientations opposées à celles de ses points de vue ; elle reste alors dans la situation de ne pas pouvoir promouvoir une position plutôt qu'une autre.

Des ambitions initiales

Ces fondations et leur développement sont le témoignage de l'attachement de la classe politique allemande à la démocratie et de la conscience que, d'une manière générale et dans le contexte historique allemand, ces valeurs ne s'enracinent que par le fruit d'un travail patient et profond auprès du public le plus large.

C'est cette conscience qui définit les grandes missions initiales des fondations allemandes : la démocratie est le fait de citoyens conscients, actifs, ayant le goût du débat contradictoire, attachés à des solutions concrètes et peu sensibles à la démagogie, ouverts sur le monde et désireux de paix :

- des citoyens conscients : le travail des fondations est, à la base un travail de formation civique et politique, ouverte sur un public très large et sans discrimination.

Cette préoccupation de formation est très ancrée dans la société allemande : il existe une loi qui octroie à tout salarié dix jours de congés payés supplémentaires par an s'il les consacre à la formation politique. On peut estimer à 270 000 le nombre de citoyens concernés chaque année, toutes fondations confondues, par ces activités ;

- des citoyens actifs : les fondations, par leurs méthodes de formation et l'octroi de bourses, ont pour mission de promouvoir l'engagement social et politique et de soutenir les projets de ceux qui acceptent cet engagement ;

- des citoyens qui ont le goût du débat contradictoire : les fondations sont également des lieux de rencontres et de débats, notamment dans le cadre de leurs activités de recherche et de formation, mais elles ont aussi vocation à constituer des forums de discussion dans lesquels chacun peut se forger une opinion ;
- des citoyens en quête de solutions concrètes : l'activité de recherche, de réflexion des fondations allemandes n'est jamais purement académique : il s'agit de mettre en évidence des solutions concrètes aux problèmes d'une société moderne ;
- des citoyens ouverts sur le monde et désireux de paix : le soutien à l'effort d'unification de l'Europe, la promotion au sein du peuple allemand du dialogue et de l'entente internationale sont des constantes des objectifs statutaires des fondations.

Un développement ultérieur commun aux plus importantes de ces fondations

Sur la base de ces derniers objectifs, les fondations allemandes et notamment les trois plus grandes d'entre elles – Adenauer, Ebert et Naumann – ont développé d'une manière impressionnante une action internationale très large. Il ne s'agit plus seulement de promouvoir la construction européenne, la paix et l'entente internationale au sein du peuple allemand, il s'agit de créer les conditions, à l'étranger, d'un travail de la même nature. Cette action passe par un travail important de sensibilisation de publics ciblés au fonctionnement des institutions allemandes en particulier, et à l'Allemagne en général. Parce que la construction de la paix passe par une meilleure connaissance de l'autre, ce travail est authentiquement formateur et facteur de paix. Il est aussi un outil aujourd'hui inégalé de rayonnement et d'influence.

Les fondations allemandes entretiennent ainsi un réseau impressionnant de représentations à l'étranger : 90 pour la Fondation Konrad Adenauer, 80 pour la Fondation Friedrich Ebert, 55 pour la Fondation Friedrich Naumann, 20 pour la Fondation Hanns Siedel.

L'excellente qualité du *modus vivendi* avec les représentations diplomatiques allemandes est fondée sur deux principes :

- le respect par l'un et l'autre du rôle de chacun et la compréhension de l'utilité de l'autre ;
- le non-chevauchement des activités. En effet, les fondations occupent un terrain différent, complémentaire de celui des ambassades : relations avec les partis politiques et les groupes parlementaires, partenariats avec des organisations syndicales ou universitaires, entretien d'un réseau informel de toute première importance – médias, enseignement, entreprises, ..., sélection de boursiers, organisation d'échanges à tous niveaux. Les relations avec les représentations diplomatiques allemandes sont donc à la fois bonnes – les diplomates savent ce que l'influence de l'Allemagne doit aux fondations – et distantes, leurs champs d'action étant bien démarqués. Les témoignages de l'efficacité de ce système sont nombreux : Europe du Sud pendant les années 70, Amérique Latine dans les années 80, etc.

La Fondation Friedrich Ebert semble avoir une propension plus forte que les autres à employer sur le terrain de ses représentations à l'étranger des personnels locaux puisqu'on peut estimer à près de 50 % la part des non-allemands dans le contingent de 120 personnes qu'elle emploie hors d'Allemagne.

L'irruption du financement public

Apparu en 1959, systématique depuis 1967, le financement public des fondations allemandes explique largement leur taille impressionnante, leur succès mais aussi leur convergence puisque les règles liées à ce financement leur sont communes ; de ce fait, elles ont travaillé à s'aligner sur une même ligne d'organisation et de méthodes.

Longtemps, il n'y a pas eu de règles écrites à ce financement : il s'agissait d'un accord tacite – devenu usage – accepté par les grandes formations politiques qui se traduisait par un consensus au niveau du bureau du Parlement fédéral qui décide de l'enveloppe globale du financement et de sa répartition. Il y a toujours eu un rapport entre la représentation au Bundestag et les sommes allouées, mais pas une proportionnalité parfaite : le Bundestag a le soin de ne pas pénaliser l'opposition (quel que soit le nombre des députés CDU et SPD, les fondations Konrad Adenauer et Friedrich Ebert reçoivent une dotation égale) ni les petits partis (les Fondations Friedrich Naumann et Regenbogen reçoivent des dotations nettement supérieures à celles des deux « grandes » si on les ramène *per capita*). Ainsi, l'enveloppe globale est répartie en 1/6,7^e répartis :

- Fondations Konrad Adenauer et Friedrich Ebert : 2 chacune ;
- Fondations Friedrich Naumann et Hanns Seidel : 1 chacune ;
- Fondation Regenbogen : 0,7.

En plus de cette enveloppe globale (*Globalzuschüsse*), qui peut correspondre à une subvention de fonctionnement, les fondations peuvent recevoir de certains ministères (Recherche, Coopération, Affaires étrangères) des financements sur la base de projets précis (« *Projektgebundene Zuwendungen* »).

Théoriquement, ces subventions de projets sont attribuées selon la qualité des projets proposés ; mais le système allemand fonctionne de telle sorte consensuelle qu'on observe que, en fin d'année, le rapport du total des subventions de projets obtenues par les fondations obéit à peu près aux mêmes règles de répartition que les subventions globales. Le consensus fait bien les choses !

Subventions 1995	Globales	De projets
Konrad Adenauer	58,0	153
Friedrich Ebert	58,0	149
Friedrich Naumann	29,0	62
Hanns Seidel	29,0	59
Regenbogen	20,3	41

En millions de DM.

Les subventions globales ont donc représenté en 1995 un total de près de 195 millions de marks. Elles représentaient 83 millions en 1983 mais plus de 228 millions en 1992. Il y a donc une régression de près de 16 % par rapport au pic de l'année 1992. Toutes les fondations « souffrent » ainsi d'un tassement de leurs ressources qui les obligent à un effort budgétaire de rationalisation de leur organisation. Elles anticipent, pour les années qui viennent, une stabilisation de cette ressource, sauf si l'apparition d'une nouvelle fondation, proche du PDS, oblige à partager entre davantage d'acteurs un gâteau qui ne grossit plus.

Affectation des budgets et des personnels entre trois grandes fondations allemandes

Fondation 1995	K. Adenauer		F. Ebert		F. Naumann	
	P	B	P	B	P	B
Structure	107	17,2	218	27,9	90	19,4
Recherche et archives	189	23,6	92	13,2	31	4,5
Formation (Boursiers allemands)	154 (1 480)	29,2 11,3	194 (1 622)	38,9 13,3	93 (572)	17,3 4,4
Actions internationales (Boursiers étrangers)	141 (240)	107,8 4,9	113 (367)	114,5 5,6	55 (139)	53,8 1,5
Total	591	194,0	617	213,4	269	100,9

P : en nombre de personnes.
B : budget en millions de DM.
Boursiers : en nombre de boursiers (entre parenthèses).

NB : une part non négligeable – mais variable suivant les fondations, en fonction de leurs principes comptables – des frais de structure correspondent à la gestion et à la logistique de l'action internationale.

La contrepartie de ces financements publics est l'importance des contrôles dont ces fondations font l'objet :

- un contrôle interne qui mobilise une équipe importante dans chaque fondation ;
- le contrôle global de l'administration fiscale (dont le pouvoir de sanction est redouté : suppression des « privilèges fiscaux » des fondations) ;
- le contrôle de chacune des administrations ministérielles travaillant sur des projets avec la fondation. Ces contrôles ne portent que sur les utilisations de subventions de l'administration concernée, mais la sanction – le non-renouvellement des conventions – peut être lourde ;
- le contrôle du Bundesrechnungshof (la Cour des comptes fédérale) dont le pouvoir d'investigation s'étend à tous les budgets, et notamment aux utilisations de la subvention globale du ministère de l'Intérieur ;
- un cabinet d'audit extérieur dont chaque fondation se dote en qualité de « commissaire aux comptes » et dont le rapport est rarement complaisant.

La jurisprudence du Tribunal constitutionnel fédéral

Le système allemand, totalement non-écrit pendant des années, était parfaitement huilé entre les quatre grandes formations traditionnelles et a parfaitement fonctionné jusqu'à l'apparition de nouvelles formations.

Sous la pression des Verts d'abord, le Tribunal constitutionnel fédéral a été amené à prendre plusieurs arrêts dont le principal date de 1986 (extraits de ce document en annexe). Sur la base d'une plainte des Verts relative aux subventions de l'exercice 83, il a été conduit à créer un cadre jurisprudentiel pour l'activité des fondations. Ont ainsi été précisées :

- la nature des subventions globales versées, et les contreparties – en terme de contrôle notamment – qu'elles induisaient ;
- les règles strictes à respecter dans les relations entre un parti et la fondation qui lui est proche.

Ce dernier point est évidemment très important. Il a d'abord permis de mettre en évidence des dysfonctionnements dont certains ont été très durement sanctionnés. Il a surtout précisé un certain nombre de règles simples et strictes :

- Il doit y avoir séparation des patrimoines et des outils (par exemple, la Fondation Friedrich Naumann, qui partageait son siège avec le FDP, a dû déménager).

- Il doit aussi y avoir séparation des équipes du parti d'une part et de la fondation d'autre part, qu'il s'agisse des équipes dirigeantes ou des équipes opérationnelles.

Par ailleurs, il est interdit à une fondation de réserver à un parti une prestation donnée, quelle que soit sa nature (la Fondation Konrad Adenauer peut se lancer dans une étude sur le comportement électoral des jeunes, mais tous les partis, et pas seulement la CDU, peuvent en avoir connaissance ; la Fondation Friedrich Ebert peut organiser des séances de formation à la conduite de campagne pour des candidats, à condition qu'elles soient ouvertes à des candidats CDU ou FDP). À ce titre, il est important de souligner que les juges constitutionnels allemands jugent « électorale » une activité non pas selon sa nature (les fondations peuvent, par exemple, former des candidats) mais selon la plus ou moins large accessibilité de la prestation en question (tous les candidats, quelle que soit leur étiquette, doivent y avoir accès).

De la même manière :

- toute prestation de service (mise à disposition de salles,...) doit être payante, à un prix normal ;
- les fondations ne peuvent servir d'intermédiaire pour des dons en réalité destinés aux partis mais jouissant d'un régime fiscal préférentiel ;
- plus généralement, les fondations ne doivent en aucune manière prendre part à une campagne électorale (en garantissant des crédits, en achetant des publications, en diffusant des programmes, en détachant du personnel, en se livrant à des sondages,...).

Le cas particulier des archives

Les deux plus grandes fondations se distinguent des autres par la place qu'occupent dans la perception de ce qui est leur mission – et dans leur budget la question des archives.

Il ne s'agit pas seulement d'une disposition particulière à valoriser leurs propres archives ni celles du parti auquel elles sont adossées ou du groupe parlementaire correspondant, quoique cet aspect marque déjà une singularité : les fondations reçoivent, hébergent, traitent et ouvrent aux chercheurs les archives des hommes politiques – ministres, présidents, parlementaires, dirigeants de partis, etc. – de leur mouvance.

Elles ont une vision plus large de ce rôle.

La Fondation Friedrich Ebert s'organise comme centre d'archives de la social-démocratie allemande, mais aussi du mouvement ouvrier, du syndicalisme, du mouvement coopératif. Sa vocation déborde largement le cadre partisan.

La Fondation Konrad Adenauer a également dans ce domaine des ambitions importantes, mais avec un axe de développement différent : il s'agirait de constituer comme une académie mondiale de la Démocratie Chrétienne. Elle veut devenir un espace de référence pour toute étude sur ce mouvement de pensée, en prêtant d'ailleurs une attention particulière aux archives et tous éléments d'information sur les mouvements démocrates-chrétiens des pays dans lesquels ils sont interdits ou brimés.

Un système en évolution

Il serait faux de prétendre que tout va pour le mieux dans le meilleur des mondes des fondations allemandes. Les années à venir pourraient être marquées par un certain nombre de remises en cause :

- des problèmes budgétaires, pour l'avenir, dans un contexte général de réduction des dépenses publiques, risquent de se poser ;
- le Tribunal constitutionnel fédéral devrait bientôt se prononcer sur l'éligibilité d'une Fondation qui serait créée autour du PDS à recevoir des financements publics. Quelle que soit sa décision, le contexte politique et jurisprudentiel de l'exercice des activités des fondations pourraient changer ;
- l'importance de ces outils – et l'ampleur des contrôles qu'on leur impose – leur fait prêter le flanc à une critique de bureaucratisation à laquelle ils devraient réfléchir pour de prochaines réorganisations internes en profondeur ;
- on peut estimer que l'évolution des dispositions des médias et de l'opinion publique à leur égard pourrait conduire les fondations à s'engager dans des actions de relégitimation en Allemagne de leur efficacité en rapport à leur coût pour le contribuable.

En tout état de cause, ces évolutions ne compromettront pas la qualité des outils progressivement mis en place. Les fondations

allemandes connaissent les premières comme une crise assez conventionnelle de maturité.

Puissent les fondations à peine naissantes des autres pays l'aborder, dans quelques années, dans des conditions aussi favorables.

Note synthétique sur la situation des fondations aux États-Unis

Par rapport à la situation allemande, la situation américaine présente la caractéristique d'un éclatement des trois grandes fonctions – formation, réflexion, action internationale – des fondations politiques :

Formation

Cette fonction est décentralisée au niveau des appareils partisans dans chaque État.

Très peu d'institutions privées comme des fondations s'investissent dans l'instruction civique de base. Il semble que le milieu éducatif ait, dans ce domaine, une activité jugée suffisante.

Recherche et réflexion politiques

Organisation

Cette activité est très centralisée à Washington, mais éclatée en 300 à 400 « *Think tanks* » majoritairement concentrés autour de « *The Hill* ». On trouve quelques grosses institutions ailleurs (New York, Los Angeles). Elle est organisée en marché (« *market place of ideas* ») sur un mode hypercompétitif, marché sur lequel la démarche marketing (faire avancer l'idée, la placer au cœur du débat parlementaire,...) l'emporte sur toute autre considération. Les financements sont toujours privés (personnes physiques pour les institutions les plus visibles, personnes morales pour les plus confidentielles et spécialisées).

Il y a deux modèles de « *think tanks* » :

- Modèle I : instituts centrés sur les questions économiques (« *free trade* », « *free enterprise* »). Ils sont très nombreux.

- Modèle II : instituts généralistes, abordant également les questions de « *family, ethnic and social policy* ». Beaucoup moins nombreux.

La Fondation Heritage a évolué du modèle I vers le modèle II, un peu en avance sur les autres, car le mouvement est maintenant assez général : après l'ère Reagan, l'Amérique comprend que le monde ne se réduit pas aux rapports économiques. De ce fait, la demande est très forte sur les questions sociales, industrielles, écologiques, institutionnelles, etc.

Toutefois, cet élargissement n'implique pas que les « *think tanks* » se croient forcés d'avoir une opinion sur tout. Leurs démarches de recherches, de réflexions, de publications demeurent sélectives, en fonction de l'actualité parlementaire ou médiatique, des compétences particulières internes de chacune de ces institutions, des exigences de la recherche de financements.

Le modèle « académique » de « *think tanks* » (études de fond, 300 pages en moyenne) est en voie de disparition.

Le *Progressive Policy Institute* (PPI) est une excroissance « contestataire » du Democratic Leadership Institute, « *think tank* » officiel du parti démocrate.

- Objet : définir un « *post new-deal agenda* ».

- Objectif : pousser le parti démocrate, engoncé, selon les promoteurs du PPI, dans ses conservatismes (syndicats, fonction publique, anciens des administrations Johnson et Carter), à faire son Bad Godesberg.

- Modèle : le parti travailliste anglais et Tony Blair.

- Résultat : échec en ce qui concerne le parti, mais succès avec l'élection de Bill Clinton, un des co-fondateurs du PPI.

Comme la Fondation Heritage, le PPI est une machine créée par des anciens du parti, à l'extérieur du parti, pour forcer l'évolution du parti dans une direction souhaitée. Dans ces deux cas, concernant la recherche de fonds, la zone de chalandise se concentre largement sur « les déçus du parti ».

Au PPI, les donateurs ont en plus un rôle déterminant : les plus gros d'entre eux constituent le *board*. Ce n'est pas le cas de la Fondation Heritage.

Le PPI, à l'inverse de la Fondation Heritage, agit peu directement sur le Congrès : il utilise les médias – très largement favorables *a priori* – comme caisse de résonance à ses propositions. Mais le principe est le même : vendre, imposer des solutions. Selon les animateurs du PPI, les outils d'avenir en matière de marketing des idées sont :

- l'exploitation systématique des « *talk shows* » radio ;
- Internet.

Positionnement

Toutes les organisations de recherche et de réflexion se positionnent sous un label « non partisan ».

Concernant les « *think tanks* », tous se réfugient derrière le paravent d'une action « éducatrice ».

Cette option « apolitique » des structures de recherche et de réflexion politiques est double :

- elle est fiscale : les activités politiques sont exclues des bénéficiaires des dispositions très avantageuses – déductibilité à 100 % des dons jusqu'à

50 % du revenu ; exonération totale des droits de succession – de l'article 501C3 du Code général des impôts local.

Notons que la réglementation fiscale exclut également le *lobbying* de ces dispositions (« exercice d'une pression directe sur une personne déterminée afin d'obtenir d'elle, sur une question précise, un vote particulier ») ; – elle est stratégique : la crédibilité des travaux et l'efficacité du *lobbying* dépend de l'indépendance conquise et entretenue par ces institutions.

Rien, dans les lois américaines sur les partis ou le financement public des campagnes ne s'oppose par ailleurs à des échanges, des financements, du soutien d'institutions de recherche à un parti ou un candidat, à condition que ce soutien soit motivé par des considérations plus larges que l'étiquette dudit candidat. Par exemple : la Fondation Heritage a soutenu (c'est-à-dire alimenté en études et financé les publications) la campagne de Pat Buchanan en faveur de la *flat tax*. Dans le même temps, elle publiait des études qui correspondaient à une condamnation aussi forte de l'idée du même Buchanan de remise en cause du NAFTA.

Toutefois, il reste que la Fondation Heritage n'est pas le « *think tank* » du Republican National Committee (dans ce rôle, voir le National Policy Forum) mais c'est le chien de garde des idées conservatrices, dont la zone de chalandise privilégiée – mais non-exclusive – est le parti républicain qu'il faut régulièrement « ramener à ses devoirs et à ses promesses ».

C'est peu dire que la Fondation Heritage n'est pas au centre de l'échiquier politique américain. Quelles que puissent être les réserves que l'on peut avoir sur son positionnement idéologique, il n'en demeure pas moins que, par son ampleur, son efficacité et l'influence qu'elle eut dans les années 80, elle reste la référence de tous ceux qui, aux États-Unis, toutes orientations politiques confondues, souhaitent développer un outil de ce type.

Organisation

Il ne semble pas qu'il y ait de règles établies généralisables. Certains « *think tank* » (Heritage, CSIS) réalisent 95 % de leur production en interne. D'autres (APF, PPI,...) sont davantage des forums dans lesquels des personnalités extérieures apportent une contribution.

Il doit être clair que beaucoup de ces établissements calquent des rivalités universitaires, idéologiques et personnelles. Ils rentrent souvent largement dans le cadre de stratégies personnelles (APF, CETIC,...).

Enfin, la géographie politique de l'ensemble de ces outils traduit d'une manière générale une certaine avance acquise aux États-Unis par les milieux « conservateurs » par rapport aux milieux « libéraux » dans ce type de démarche.

Le marketing des idées

Les gros « *think tanks* » se font une gloire de sortir une étude par jour, trois pages maximum, correspondant toujours à une application politique concrète. Il faut trouver des solutions et convaincre.

Le propre de ces institutions est ainsi l'orientation marketing de leurs « produit ». Il faut convaincre le parlementaire qui ne consacre pas plus de trois minutes à la lecture d'un papier. On joue alors sur quatre tableaux :

- on utilise la répétition des thèmes, la récurrence des études et la reconnaissance du logo ;
- les études font rarement plus d'un recto-verso ;
- il est fondamental de cibler dans le temps : on ne traite que des sujets « brûlants ». Les papiers sur d'autres sujets seraient mis « en attente », c'est-à-dire jamais lus ;
- on traite les équipes administratives du congrès (*Congress staff*) au moins aussi bien que les *congressmen* eux-mêmes. Cette orientation est déterminante du succès de ce type d'instituts. Les « administratifs » sont choyés, sollicités, invités, informés...

L'action extérieure

La création de la NED

L'essentiel de cette action extérieure est assurée par une fondation (la National Endowment for Democracy) composée de quatre instituts – National Democratic Institute for International Affairs (NDI), International Republican Institute (IRI), Free Trade Institute (FTI) et Center for private enterprise (CPE).

Cette implication des piliers syndicaux et patronaux de la société civile constitue une originalité forte et intéressante du système américain. Le message est clair : une société démocratique est établie sur la base de partis et d'institutions libres, mais aussi grâce à des syndicats libres, une presse libre, des entreprises libres.

Outre le discours de Ronald Reagan de 1982, la NED a été initiée sur la base de l'analyse de la difficulté qu'ont rencontrée les États-Unis à aider les transitions démocratiques en Amérique latine au début des années 80 par rapport au succès des fondations allemandes en Europe du Sud à la fin des années 70.

À l'image de son homologue britannique, la NED est structurée en organisme redistributeur : elle n'agit pas directement sur le terrain. Les rapports moraux annuels consistent en une liste des organismes subventionnés et du montant de la subvention. Le travail est politique – choix des bons partenaires sur place – et gestionnaire – faire une évaluation qualitative des résultats du travail réalisé. Cette organisation leur permet de se targuer de coûts de structure très légers (12 % pour la NED), en comparaison aux fondations allemandes dites « bureaucratiques » ; pourtant, c'est sans doute largement la différence entre le mode d'intervention sur le terrain qui fait la différence.

La NED est redistributrice des fonds de l'USIA (US Information Agency) mais sur la base d'un poste budgétaire distinct et voté séparément par le Congrès. Elle est gérée par un *board* où la cooptation a une place importante.

Légitimation de la NED

La définition de sa mission se fait en creux : « *toute action en faveur du développement de la démocratie à l'exclusion de toute activité qui aurait pour but ou pour résultat d'influencer l'opinion américaine* ».

On conçoit dès lors que sa visibilité grand public aux États-Unis ne soit une préoccupation importante de cette institution. À l'inverse, ses actions de justification vis-à-vis du Congrès sont constantes. La NED se sent parfois menacée dans son existence même et exerce, en sa propre faveur, un *lobbying* constant auprès du Congrès.

C'est d'ailleurs également pour se donner une consistance à Washington que la NED a créé en son sein le « International Forum for Democratic Studies », un peu sur le modèle de l'IFRI, dont l'objet est notamment de légitimer la NED aux niveaux politiques et académiques américains.

Budgets de la NED

L'approche de la NED se veut globale, c'est-à-dire qu'elle refuse les choix et prête, délibérément, le flanc à des critiques de saupoudrage.

Ce saupoudrage semble répondre davantage aux exigences de politique intérieure en relation avec les différentes communautés immigrées aux États-Unis qu'à une logique d'action extérieure.

60 % de son budget (35 millions de dollars) est rebasculé sur les quatre instituts ; le solde, soit 40 %, est géré par la NED pour ses propres projets (environ 200 projets par an dans 90 pays).

Concernant les instituts, le principe est celui du vote par le *board* d'une enveloppe globale annuelle, utilisée au fur et à mesure des projets.

Les autres acteurs « *off-shore* »

En dehors de la NED, il y a peu de choses.

La Fondation Heritage et quelques-uns des grands « *think tanks* » washingtoniens ou non, s'essayent à une action internationale de très faible ampleur. Heritage ouvre un bureau à Moscou et à Hong-Kong. Son objet concernant le bureau de Moscou est de « *faire triompher une solution conservatrice aux problèmes russes* ». D'autres fondations (Getty, Hoover, Rockefeller,...) interviennent régulièrement sur des projets très précis.

En réalité, la principale confusion des genres – et parfois concurrence sur le terrain – intervient entre la NED et l'AID (Agency for International Development) qui est une agence gouvernementale qui se

présente à l'étranger comme une ONG. Celle-ci semble déborder parfois le cadre de l'aide au développement et s'engager dans des projets plus politiques.

Par rapport à l'AID, la NED marque sa différence par :

- son professionnalisme ;
- sa meilleure connaissance du terrain ;
- son indépendance qui la conduit à soutenir une évolution démocratique « même quand elle s'oppose aux intérêts américains ».

Cela dit, concernant ce dernier point, cette indépendance n'empêche pas la NED de travailler avec des organisations en exil parfaitement dans la ligne officielle des États-Unis (Cuba, Chine, Birmanie).

* * *

Une coïncidence troublante entre les situations britannique, allemande et américaine réside dans une certaine unanimité sur la relative indépendance de ces outils vis-à-vis de leurs tutelles administratives et bailleurs de fonds exclusifs respectifs : « *l'indépendance de la NED n'est rien d'autre que celle que consent à lui donner et à respecter le département d'État. La NED n'engage pas le gouvernement américain, lequel respecte l'indépendance de la NED* ». L'efficacité de tels outils est ainsi fondée sur un respect mutuel, donc un consensus avec l'ensemble de la classe politique et administrative. Ce système n'est viable que s'il y a, de la part des diplomates, une « adhésion active » à l'utilité de ces outils.

Financement

Il semble qu'il soit difficile de concevoir des institutions à financements mixtes :

– Les grands « *think tanks* », les moins nombreux, sont financés à hauteur de 95 % par des dons de personnes physiques.

– Les autres institutions plus petites et plus spécialisées (CSIS, APF,...) sont financées très largement par des personnes morales, soit des fondations sous forme de subventions (APF), soit des entreprises sous forme de cotisations et d'achats d'études (CSIS).

– La NED et ses instituts – directement ou indirectement – sont financés à 95 % sur fonds publics.

Dans le cas de la NED – et des quatre instituts qui la composent – les garanties d'étanchéité financière avec les partis sont extrêmement rigoureuses.

Comme en Allemagne, les institutions vivant de fonds publics clament leur volonté de développer les financements privés (« personnes physiques »). Mais on peut douter de leur succès dans ce domaine, sauf peut-être, dans le cas de l'IRI (voir annexe page 176).

Annexe

« Les instituts politique » affiliés à la NED

Outre les instituts syndical d'une part et patronal d'autre part, les deux instituts politiques affiliés à la NED sont :

- le « National Democratic Institute for International Affairs » (NDI) ;
- le « International Republican Institute » (IRI).

Présentation générale

Ces instituts affichent à la fois une indépendance formelle, juridique et financière totale vis-à-vis des partis et une qualité officielle de « bras droit du parti à l'étranger ». Compte tenu de leur organisation fédérale, les partis américains n'ont pratiquement de relations suivies avec l'étranger que via ces instituts.

Le travail de ces instituts est d'assurer :

- la « diplomatie » des partis américains dans les pays développés (très peu de moyens sont consacrés à cette activité) ;
- l'aide politique aux partis des démocraties émergentes.

Leur travail est essentiellement politique : il s'agit de former des observateurs pour les scrutins mais aussi des directeurs de campagnes, des *fund-raisers*. Naturellement, ils affirment : « *We do not provide any campaign assistance* » et toute relation avec un parti s'interrompt totalement... trente jours avant un scrutin.

Mais, pour chacun d'entre eux, il s'agit bien d'aider des partis-frères à s'imposer sur leur scène politique intérieure.

Ces outils ont trois sources de financements :

- les fonds NED ;
- des budgets directs AID ;
- des ressources propres.

Ils reconnaissent aisément les difficultés rencontrées avec les soixante-dix délégations de l'AID sur le terrain dans le monde. En revanche, ces rivalités n'apparaissent jamais vis-à-vis des « *discrecionalary projects* » de la NED. Ils reconnaissent par ailleurs le professionnalisme supérieur de la NED pour le contrôle financier d'une part, et l'évaluation technique (évaluation des projets) d'autre part.

Le NDI

C'est juridiquement une « non-profit non partisan organisation » bénéficiant des dispositions de l'article 501C3 du Code général des impôts américain.

La fiche signalétique est la suivante :

1. 170 personnes, dont 90 expatriés (50 % américains, 50 % locaux) dans trente pays.
2. 18 millions de dollars de budget annuel dont :
 - NED : 4 millions ;
 - AID : 13,5 millions ;
 - divers : 0,5 million.
3. Des actions dans cinquante-huit pays, avec en 1995, près de 60 % des sommes investies entre la CEI et la RSA.

Les dirigeants du NDI sont tous des responsables du parti démocrate, sans que cela semble faire obstacle à son indépendance formelle, juridique et financière vis-à-vis du parti.

L'IRI

Comme le NDI, l'étanchéité avec le parti est totale, tout comme la confusion des dirigeants.

Son budget annuel est de 9,8 millions de dollars (NED : 3,3 ; AID : 6,5 ; divers : 1,0).

L'IRI pratique l'« auto-limitation » budgétaire pour des raisons idéologiques et en vertu d'une cohérence avec le discours développé par le parti républicain en politique intérieure sur la réduction des dépenses publiques.

L'intention de développer les ressources privées est commune à toutes les fondations politiques vivant d'argent public, avec la même absence d'effets, sauf, peut-être dans le cas de l'IRI qui s'est engagé dans deux voies :

1. La collecte de fonds auprès des personnes physiques au moyen d'événements spéciaux (un dîner avec Colin Powel : \$ 0,5 million collectés).

2. Les parrainages d'entreprise sur le thème : le développement de la démocratie est bon pour les affaires. Les dirigeants de l'IRI mesurent la difficulté de négocier avec les entreprises des parrainages globaux, tout à fait acceptables politiquement mais peu motivants pour les entreprises, qui, elles, recherchent des parrainages par projet (par exemple le Viêt-nam), forme de sponsoring dont le développement trop important poserait des problèmes politiques et juridiques de poids pour l'IRI.

L'IRI est très sélectif : il travaillait sur cinquante-et-un pays en 1994, trente-deux en 1995 et sans doute vingt-sept en 1996. Il souhaite concentrer l'activité de ses soixante-deux permanents sur quelques pays (CEI, Viêt-nam, Birmanie, Nicaragua) et quelques projets.

Note synthétique sur la situation des fondations en Suède

La Suède est un pays émergeant pour la question des fondations politiques.

Le contexte particulier suédois peut rendre assez pessimiste quant aux chances de leur développement ultérieur :

– La démocratie suédoise est pauvre, le financement public faible, les contributions privées inexistantes.

– L'État est reconnu absolument dans son rôle redistributeur, n'octroyant aucune déductibilité ni avantage fiscal lié à une contribution directe à une cause quelle qu'elle soit : le modèle anti-tocquevilien par excellence.

– La Suède est assez insulaire, et relativement peu portée à l'action extérieure. Le travail de reconstruction d'une influence suédoise autour de la Baltique est encore œuvre d'État dans laquelle l'initiative associative est faible.

Structure

Il y a en Suède, d'emblée, un malentendu sur le terme « fondation ».

Les fondations sont avant tout des instruments de gestion de fortunes privées dans un but culturel, scientifique ou d'aide aux démunis (Wallenberg,...). Le régime fiscal est moins favorable que celui des associations, et moins souple. Beaucoup de fondations exercent des activités commerciales. Certaines entreprises ont choisi cette formule pour gérer les fonds de retraite maison. C'est la raison pour laquelle tous les outils présents et à venir correspondant à des « fondations politiques » seront en réalité organisés en associations (type loi de 1901).

Le caractère d'utilité publique est à la discrétion de l'administration fiscale. Il n'a d'intérêt que pour les entreprises (déductibilité du don des résultats imposables) puisque les incitations fiscales pour les dons des particuliers sont infimes.

En réalité, une législation spécifique sur les fondations politiques existe depuis 1994 suite au rapport de Monsieur Cars (membre du Parlement européen). C'est peu dire quelle est encore mal connue, même au sein du milieu politique.

Cette loi autorise le transit d'une partie des aides gouvernementales au développement via des fondations politiques liées à des partis. La référence allemande est claire.

Les fondations doivent être indépendantes du parti et gérées distinctement.

Cette règle est totale, sauf au niveau de la confusion des dirigeants.

Les acteurs suédois dans le champ d'actions des fondations politiques

La galaxie sociale-démocrate

Le Centre Olaf Palme

Dans cette situation, la galaxie politique donne au parti social démocrate (PSD) une place singulière.

– Après des décennies d'exercice du pouvoir petitement interrompues, il a acquis une connaissance des mécanismes d'action extérieure et un réseau sans égal en Suède.

– Son financement, largement assuré par l'État et les syndicats, lui donne des moyens importants.

Le budget du PSD est de 100 millions de SEK (soit 20 SEK ou 16 francs environ par électeur ; le budget du RPR représente environ 5,5 F par électeur et par an). En Suède, la démocratie est pauvre, mais pas le parti social démocrate. La provenance de ses ressources est la suivante :

- État : 30 % ;
- loteries : 35 % ;
- syndicats : 32 % ;
- cotisations : 3 %.

– Les structures internationales sont traditionnellement plus fortes à gauche qu'à droite (Internationale,...) et les Suédois y sont toujours particulièrement actifs, donnant aux sociaux-démocrates un levier supplémentaire par rapport aux partis de droite.

Cette inégalité se retrouve au niveau des fondations : le Centre Olaf Palme gère 65 millions de couronnes de budget (contre 3 millions pour la Fondation du parti Moderata). Ce budget, à l'échelle suédoise, est considérable, sauf comparé aux budgets publics d'action internationale gérés par l'Église luthérienne (environ 160 millions de couronnes).

L'organisation du Centre Olaf Palme est originale car elle est à tiroirs :

- 1^{er} tiroir : Olaf Palme Center (OPC)

C'est l'association qui gère des publications et des séminaires ; elle exerce une action de formation et d'information en Suède même.

Elle est financée par les membres (il y en a trente-trois) qui ne sont que des personnes morales gravitant autour du parti (PSD), du syndicat des cols bleus (LO) et du syndicat des cols blancs (KAF).

Budget : 5 millions de couronnes environ.

- 2^e tiroir : Olaf Palme International Fund

C'est la tirelire collecte de fonds auprès des personnes physiques. Ce fonds est administré par l'OPC.

Budget : 3 millions de couronnes environ.

Elle collecte des fonds qu'elle redistribue – après frais de collecte – à l'OPC et aux projets SIDA (voir ci-dessous).

- 3^e tiroir : Olaf Palme – SIDA development projects

C'est la structure gestionnaire des projets gérés par Olaf Plame et financés par l'agence SIDA.

Budget : 55 millions de couronnes environ.

L'agence SIDA (Sweedish International Development Agency) est une agence gouvernementale gestionnaire de l'ensemble des fonds

publics destinés à l'aide au développement. Elle a des actions directes ; mais elle a aussi des actions via des structures ONG suédoises (OPC, églises), étrangères ou internationales (HCR, UNICEF, etc.).

Le Centre Olaf Palme est ainsi, via ses projets SIDA, un acteur déterminant à l'échelle suédoise du rayonnement politique de ce pays à l'étranger. Pourtant, il anime des actions différentes de celles des fondations politiques des autres pays : il ne s'agit pas d'actions politiques d'aide aux partis. Il s'agit d'une aide multiple – sociale, écologique, humanitaire – mais toujours soutenue par des enjeux idéologiques. Il s'agit beaucoup plus d'une « ONG idéologique » que d'une « fondation politique » au sens allemand du terme.

Les autres fondations sociales-démocrates

Le PSD s'est par ailleurs constitué une galaxie de fondations qui ont pour objet quasi exclusif l'octroi de bourses et qui sont organisées par échelon universitaire :

- une fondation pour l'apprentissage ;
- une fondation pour le deuxième cycle universitaire ;
- une fondation pour le 3^e cycle universitaire.

Cela peut concerner des études qui n'ont rien à voir avec la politique : biologie, mécanique,...

Ce sont des fondations dites « de collecte » qui tournent avec 150 à 200 000 SEK par an, de sources diverses : partisans, syndicales, fondations, etc.

Une exception : la « Fondation du Centenaire » (Jubileum Stifting). 1,5 million de SEK de budget annuel grâce au produit d'une dotation spéciale de 52 millions de SEK apportée par les deux grands syndicats à l'occasion du centenaire de la sociale-démocratie suédoise (1989). Elle travaille sur des projets selon trois axes :

- promotion des femmes en politique ;
- formation des élus locaux ;
- réflexion politique à la base.

Elle agit en organisme redistributeur de subventions : son action se voulant très locale, elle ne peut agir directement.

La galaxie « bourgeoise »

Le parti libéral

La Fondation Berthil Ohlim (parti libéral) a un budget annuel de... 20 000 couronnes ! Elle a pour ambition d'établir un centre de recherche et d'analyse politiques indépendant des organismes gouvernementaux.

La Fondation Ohlim tient compte dans son action du fait que le problème de l'instruction civique et de la formation politique est moindre que dans beaucoup d'autres pays que la Suède car les partis

politiques ont encore des organisations de jeunesse très actives et importantes, assurant cette tâche avec d'assez bons résultats.

Le parti conservateur

Le budget de la fondation Hjalmarsson (Moderata) est de 3 millions de SEK par an, imputé à 95 % sur le budget du ministère des Affaires étrangères (et non sur celui de l'agence SIDA).

L'assistance aux partis (y compris « *campaign technics* ») fait explicitement partie des projets soutenus sur ces fonds publics alloués sur la base d'enveloppes globales (1 tiers) et de financements projet par projet (2 tiers).

Dans ses débuts, cette fondation – réellement conçue sur le modèle allemand – a plus un problème de projets de qualité qu'un problème d'argent. Elle se fait les dents sur des projets de formation politique et d'assistance aux partis dans les pays baltes.

Note synthétique sur la situation des fondations en Grande-Bretagne

En matière de fondation politique, le paysage anglais se limite à la Westminster Foundation for Democracy (WFD). C'est la raison pour laquelle il nous a paru intéressant, en plus de la WFD elle-même, de recueillir l'avis sur ces questions des trois grands partis britanniques.

La Westminster Foundation for Democracy

Conception

De création récente (1992), la Westminster Foundation for Democracy a pris modèle sur la NED américaine :

- Il s'agit d'une structure unique hébergeant ses programmes propres (*discretionary projects*) d'une part, et des projets initiés, orientés et présentés par les quatre partis représentés aux communes d'autre part ⁽¹⁾. La répartition des budgets entre ces deux types de projets se fait à peu près 50/50.

- Le financement est exclusivement public (sur crédits du Foreign Office).

Des différences sensibles avec la NED se ressentent pourtant à plusieurs niveaux :

(1) Conservative Party, Labour Party, Liberal-Democratic Party, Scottish National Party.

– Les syndicats et organisations d’employeurs n’en sont pas parties prenantes. Il existe un autre organisme (le British know-how Fund), également situé dans l’orbite du Foreign Office, qui s’occupe de ces questions-là : promotion de la libre entreprise et du syndicalisme libre dans les démocraties émergentes.

– Le président de la Westminster Foundation for Democracy est, par règle, le *speaker* de la chambre des communes. Son directeur est nommé par le Foreign Office sur proposition des quatre partis.

En fait, la WFD a été créée à l’initiative du Foreign Office, faisant référence à la NED. L’idée a été testée auprès des partis qui l’ont immédiatement adoptée. Elle a été créée sur « prérogative royale » c’est-à-dire sans vote du Parlement et dans un délai très bref.

Fonctionnement

La Westminster Foundation for Democracy fonctionne avec un budget de 2,4 millions de livres :

- 1,3 million pour ses propres projets : presse libre, droit des minorités, société civile, secteur associatif, Droits de l’Homme, avec une prédilection pour l’Europe de l’Est et l’Afrique anglophone.

- 1,1 million pour les projets partisans (il s’agit dans la majorité des cas de projets à caractère très politique : aider des partis-frères dans les démocraties émergentes, formation au *fund-raising*, à la communication avec les médias,...) répartis :

- Parti conservateur : 470 000 livres ;
- Labour : 470 000 livres ;
- Scottish National Party : 70 000 livres ;
- Libéraux-Démocrates : 98 000 livres.

* * *

Au début de ses actions, beaucoup d’énergie a été dépensée à sensibiliser le réseau diplomatique à l’intérêt de l’outil et à la nature de ses activités.

Il s’est ainsi agi – étape importante pour un organisme redistributeur de subventions et qui n’entreprend aucune action directe sur le terrain – de constituer un réseau de partenaires locaux. Les ambassades y ont grandement contribué.

Le choix des partenaires et la sélection des projets se font suivant plusieurs critères :

- Critères politiques : sincérité de l’attachement des partenaires à des efforts en faveur de la démocratisation.

- Critères statutaires : l’objet statutaire de l’organisme aidé doit correspondre à celui de la Westminster Foundation for Democracy.

– Critères stratégiques : la Westminster Foundation for Democracy a établi une double liste de priorités, par type de projet et par pays.

– Critères personnels : l'avis des organismes comparables (NED,...) et des ambassades est sollicité sur la qualité des personnes impliquées dans les projets.

La « tutelle » du Foreign Office n'a apparemment pas porté atteinte à l'indépendance effective de la Westminster Foundation for Democracy, et à l'image d'indépendance qu'elle a en Grande-Bretagne même et à l'étranger. Il peut même y avoir divergence entre les actions de l'un et de l'autre (par exemple sur le Tibet).

Après une première phase de trois années de mise en route, l'objectif de la Westminster Foundation for Democracy est désormais de descendre le plus bas possible dans l'échelle de la société civile pour travailler au niveau le plus local possible, ce qui n'est pas facile avec une équipe de six permanents.

L'opinion des partis anglais sur la WFD

Un certain nombre de réserves

Les dirigeants des partis anglais peuvent exprimer quelques réserves sur la Westminster Foundation for Democracy :

- On considère parfois que le fait d'avoir écarté la formule du « *trust* » (c'est-à-dire de fondation à la française, avec un capital) rend la WFD trop dépendante du Foreign Office, des marchandages au Parlement au moment de la discussion budgétaire, et la rend peu attractive pour de la recherche de fonds auprès des personnes physiques (« ce n'est qu'un service public »).

- La qualité des équipes de la WFD pourrait à terme devenir moyenne, si elle ne représente qu'un incident de carrière pour fonctionnaires du Foreign Office.

- Le *board*, souverain en matière de financements de projets, ne se réunit que quatre fois par an. La structure est petite mais parfois déjà rigide.

Le parti libéral-démocrate, du fait de sa position particulière, formule deux objections de plus :

- Il conteste le mode d'allocation des budgets partisans : le système électoral écrase la représentation du parti aux communes. En voix, le PLD, c'est deux fois plus petit que le Parti Conservateur mais au Parlement, c'est dix fois moins de députés, donc un budget Westminster Foundation for Democracy « ridicule » (98 000 livres). Le PLD serait favorable à une allocation directement calculée sur le nombre de voix obtenues aux élections générales, sous réserve d'une représentation minimale (un ou cinq sièges) aux communes.

• Les règles régissant les projets partisans sont inadaptées : la Westminster Foundation for Democracy impose un maximum de 7 % de frais de gestion pour le parti, ce qui fait que le PLD ne peut pas consacrer plus de 7 000 livres par an à la sélection des projets, la rencontre des partenaires, la préparation des dossiers. En ce domaine, les économies d'échelles étant importantes, les gros partis sont avantagés.

Pour le Parti Conservateur, la WFD correspond à une entorse à la logique de réduction des dépenses publiques et de valorisation des fonctions – fussent-elles d'utilité publique – de la société civile. Cette objection ne l'empêche pas d'adhérer à ce projet.

Il demeure le partisan vigilant de la barre des 7 % de frais de gestion et de contrôles très rigoureux d'utilisation de fonds publics.

Une appréciation globale très positive

Ces objections étant faites, la WFD est jugée plutôt positivement par les partis anglais :

Ils disposent enfin d'un outil pour s'assurer, à frais d'autrui, un relationnel intéressant à l'étranger et pour favoriser l'émergence de mouvements démocratiques dans des pays souvent très longtemps habitués au cocon d'un État tout puissant.

Farouchement hostiles à toute activité de la Westminster Foundation for Democracy sur le territoire anglais, fût-elle simplement en relation avec son travail à l'étranger (information, colloques sur le développement de la démocratie dans le monde), les partis politiques regrettent la faiblesse de ses budgets. La comparaison systématiquement faite avec les budgets de la NED et des fondations allemandes montrent que ces partis sont sensibles à l'enjeu que cet outil représente en termes d'influence et de rayonnement pour la Grande-Bretagne.

Sur ce point, le Parti Conservateur nuance sa position en se posant comme le chantre de la recherche de fonds auprès des personnes privées, physiques ou morales, la meilleure incitation à ce travail étant naturellement la limitation de la hausse des subventions publiques.

L'appréciation qualitative de la WFD par le Parti Conservateur – travail, équipe – est bonne, mais on sent bien que cette question représente un enjeu secondaire à l'intérieur du parti. Quoique ce soit une administration conservatrice qui ait lancé la Westminster Foundation for Democracy, on ne doit pas attendre du Parti Conservateur une grande énergie favorable au développement de ses activités.

À l'inverse, le Parti Travailliste apparaît comme la formation politique la plus engagée dans le mouvement initié par la Westminster Foundation for Democracy :

– grâce à elle, il est plus présent au niveau de l'Internationale Socialiste ;
– elle offre un territoire d'actions sur lequel le parti est affranchi d'une « tutelle » des syndicats (TU) ;

– après une décennie et demie de raboutage électoral, ce parti s'estime le grand gagnant du principe d'équité financière entre les deux « grands partis ».

Naturellement, il manifeste un agacement visible vis-à-vis des prétentions du PLD à modifier ce mode d'allocation, mais il est certain que cette manifestation de l'état des relations PLD/LP déborde largement le cadre étroit du problème de la Westminster Foundation for Democracy.

On sent le Parti Travailleur à la fois assez motivé vis-à-vis de l'intérêt de cet outil, et beaucoup plus enthousiaste à lui donner de l'importance.

Naturellement, le fait que les personnels de la Westminster Foundation for Democracy soient tous nommés par un Foreign Office marqué par un thatchérisme militant depuis 18 ans, fait que le dialogue n'est pas facile dans la gestion de projets parfois ouvertement anti-libéraux proposés par le Parti Travailleur. Celui-ci juge néanmoins la formule efficace et l'équipe compétente.

- Le seul point sur lequel le LP rejoint le PLD et met le doigt sur une contradiction du Parti Conservateur, c'est celui de la lourdeur de l'outil : la rigueur et le contrôle, quand ils imposent une procédure longue pour le financement de projets parfois très petits (souvent entre 1 000 et 5 000 livres) sont sources de lourdeur et de bureaucratie. Le LP travaillera donc à une réforme des règles internes (relation Foreign Office/*board*/équipe) dans le sens d'une plus grande souplesse et autonomie de l'équipe.

Note synthétique sur la situation des fondations aux Pays-Bas

Aux Pays-Bas, comme dans beaucoup d'autres pays, le terme de « fondation » peut induire un public français en erreur : il ne s'agit de rien d'autre que d'association. Il y a 70 000 « fondations » aux Pays-Bas, qui sont l'union de deux personnes partageant le même but et y consacrant au moins 50 florins !

Les fondations dont nous allons parler jouissent d'une situation équivalente à des associations reconnues d'utilité publique en France.

Un contexte singulier

La situation dans ce pays, en matière de fondations politiques, est assez singulière : les fondations sont assez anciennes (parfois une vingtaine d'années) mais elles restent pauvres et sont spécialisées.

Elles partagent en revanche cette caractéristique d'avoir des liens extrêmement étroits avec le parti : confusion des dirigeants, des

sièges, des publications, des équipes. Leur seul principe de démarcation d'avec le parti, c'est que les fonds publics distribués à tel ou tel type de projets – lesquels fonds transitent par les caisses du parti – doivent être intégralement reversés à celle des fondations du parti qui gère ce type de projets pour qu'elle en assure la gestion.

L'action extérieure

Exemples :

- Fondation Alfred Mozer (sociaux-démocrates) ;
- Fondation Eduardo Frei (chrétiens-démocrates).

Ces deux fondations limitent strictement leurs actions à 11 PECO. Leur financement (environ 400 000 Florins chacune) est presque totalement public, sur budget du ministère des Affaires étrangères.

Cette limitation géographique aux PECO correspond à la fois à des contraintes réglementaires (les fonds publics sont dotés sur la base de projets précis qui ne concernent que les PECO), budgétaires (il n'y a aucune marge de manœuvre) et politiques (les Pays-Bas ont des relations « sensibles » avec trois pays – Surinam, RSA, Indonésie – pour chacun desquels le ministère a suscité la création d'une fondation spécifique interpartisane et en général richement dotée -4 millions de florins pour la RSA).

D'ailleurs, une part importante de l'aide publique hollandaise au développement passe par ce type d'outils. Les Pays-Bas ont poussé très loin l'art difficile de « l'organisation non-gouvernementale publique » (« *state founded NGO* »).

Ces fondations politiques d'actions extérieures (le parti libéral a également la sienne) rendent compte de leurs dépenses florin par florin. Les frais de gestion doivent représenter 20 % du total au maximum. L'action extérieure est plus organisée sur le modèle allemand qu'anglo-saxon : il ne s'agit pas d'organismes de redistribution de subventions à des organisations locales, mais de fondations qui agissent directement sur le terrain, notamment dans le domaine de la formation, par l'envoi sur place de bénévoles.

Il n'y a pas formellement d'échanges financiers entre les partis et leurs fondations ; mais en réalité, ces fondations peuvent à peine porter le coût d'une secrétaire (20 % de 400 000 florins) et vivent largement grâce à des salariés du parti qui consacrent une partie de leur temps à la fondation.

L'objet de ces outils est clairement partisan : il s'agit de promouvoir la démocratie et d'aider les « partis-frères » dans leur développement.

La recherche

Exemples :

- Fondation Wiardi Beckman (sociaux-démocrates) ;
- « Fondation scientifique » (chrétiens-démocrates).

Leur budget est à peine supérieur à celui des « fondations d'actions extérieures » (environ 500 000 florins).

Elles portent une équipe de trois-quatre salariés, dont le travail consiste à organiser et coordonner un travail de recherche conduit par d'autres – universitaires notamment – bénévolement. Leur surface est limitée : deux à quatre grands thèmes de recherche par an.

Leur indépendance n'est pas seulement formelle, même si leurs dirigeants sont désignés par les partis : il est clair que le système est fondé sur le principe qu'une recherche n'est crédible que si elle est indépendante, et les chercheurs travaillent pour les fondations et ne travailleraient pas pour les partis. Les controverses parti/fondation ne sont pas trop fréquentes, mais elles sont publiques et parfois vives. À l'inverse du cas français, ces controverses sont gérées calmement et jugées plutôt positives.

Les actions de formation

Exemples :

- Fondation Steeng Kamp (chrétiens-démocrates) ;
- « Institut de formation » (sociaux-démocrates).

Il s'agit, sur financement public, d'assurer la formation des militants, des candidats et des cadres du parti. Ce sont donc de petites académies politiques partisans.

Comme dans les autres cas, ces structures au financement limité bénéficient, sous forme de « temps-homme » et d'aide logistique, d'un soutien important des partis.

L'avance de la galaxie sociale-démocrate

Il peut apparaître à l'observateur que le parti social-démocrate fait preuve d'une créativité plus forte et d'une ambition plus affirmée dans ce domaine que les autres formations politiques.

En plus des trois outils décrits au-dessus, ce parti s'est doté :

- d'une fondation (Evert Vermeer) créée conjointement avec une ONG et une structure de collecte de fonds, dont l'objet est de sensibiliser les Néerlandais aux enjeux de l'aide au développement ; son financement est diversifié : dons de personnes physiques et morales, subvention, contributions d'autres ONG, etc. ;
- d'une stratégie élaborée d'élargissement de ses ressources. La Fondation Wiardi Beckman, par exemple, réalise une très large campagne annuelle de recherche de fonds par courrier. Cette campagne a pour effet d'accroître et de diversifier les ressources de la fondation, mais aussi d'étendre la zone de chalandise de la social-démocratie (il y a beaucoup de donateurs qui soutiennent la social-démocratie et qui s'abstiennent de soutenir le parti social-démocrate).

Le parti considère que, s'il devait y avoir accroissement des financements publics, la priorité devrait aller à cette activité de recherche, qui est aujourd'hui à moins de 50 % de la masse critique minimale pour faire un travail sérieux. C'est la raison pour laquelle le parti a autorisé cette fondation à faire de la collecte de fonds, ce qui a été interdit par le parti à la fondation Alfred Mozer par crainte de cannibalisation.

Une crise dans le financement des activités politiques

Les partis néerlandais connaissent une crise grave du militantisme et de la collecte de fonds :

– Les partis perdent leurs bases populaires au profit des organisations « monocause » (Greenpeace, Amnesty,...) ; le militantisme s'effondre.

– La tradition hollandaise fait obstacle aux financements publics d'activités qui relèvent de la vie privée (de la même manière qu'il n'y a pas de financement public des partis, il n'y a pas de financement public des églises).

Devant le danger que cela représente pour la démocratie, le monde politico-administratif semble être acquis à l'idée d'un financement public des partis politiques, mais le sujet est très sensible – voire sulfureux – et il est difficile de trouver une formation disposée à prendre l'initiative.

Quoique ce problème politico-médiatique ne soit pas résolu, on discute déjà, et le principal objet de cette discussion est de décider de la forme de ce soutien :

– une enveloppe globale aux partis ;
– un système de subventions causées, c'est-à-dire dédiées à tel ou tel aspect de la vie du parti.

Cette dernière formule aurait pour conséquence de renforcer considérablement le rôle des fondations, voire d'en multiplier le nombre, puisqu'elles représentent la forme la plus complète de gestion – et de contrôle – de l'utilisation de subventions causées.

Toutefois, ce débat sera discret et fondé sur des bases de départ minimales (de l'ordre de 1,5 million de florins tous partis confondus).



Arrêt de la Cour constitutionnelle allemande du 14 juillet 1986

Tribunal constitutionnel fédéral :
Traduction OP/BdL-TB non contractuelle

Extraits du jugement prononcé le 14 juillet 1986

« Au nom du peuple

Considérant que :

1. Le Parlement fédéral allemand aurait enfreint l'article 21 alinéa 1 et l'article 3 alinéa 1 de la Loi fondamentale, en énonçant dans la loi du 21 décembre 1982 sur l'établissement du budget fédéral prévisionnel pour l'année 1983 (loi budgétaire 1983 – Code civil, livre I, page 1811 du 22 décembre 1982) au titre 06, chapitre 0602 rubrique 68405 du budget fédéral prévisionnel 1983, que 85,5 millions de DM au total étaient alloués à titre de subventions globales au travail de formation sociale, politique et démocratique, et que le ministre fédéral de l'Intérieur était habilité à verser ce montant aux fondations Konrad Adenauer, Hanns Seidel, Friedrich Ebert et Friedrich Naumann des partis actuellement représentés au Parlement fédéral : l'Union Chrétienne-Démocrate, l'Union Chrétienne-Sociale, le Parti Social-Démocrate et le Parti Libéral-Démocrate.

2. Le président du Parlement fédéral allemand aurait enfreint l'article 21 alinéa 1 et l'article 3 alinéa 1 de la Loi fondamentale :

a. En versant en novembre 1982 aux partis alors représentés au Parlement (Union Chrétienne-Démocrate, Union Chrétienne-Sociale, Parti Social-Démocrate et Parti Libéral-Démocrate) des acomptes sur remboursement des frais de campagne électorale pour l'élection du Parlement de 1983 (conformément aux paragraphes 18 et suivants de la loi des partis) sur la base des rapports de gestion des partis susnommés pour l'année 1981, en dépit du fait que ces rapports ne contenaient pas d'indications relatives aux moyens de ces fondations (fondations Konrad Adenauer, Hanns Seidel, Friedrich Ebert et Friedrich Naumann).

b. En omettant d'exiger des partis dénommés les rapports de gestion correspondants avant de procéder aux paiements ultérieurs – conformément aux paragraphes 18 et suivants de la loi des partis.

Demandeur : Parti fédéral « Les Verts » [...].

Défendeurs : – le Parlement fédéral allemand ;
– le Président du Parlement fédéral allemand.

[...]

Le tribunal fédéral – deuxième chambre –, par jugement sur le fondement des débats du 19 mars 1986 [...] a jugé :

Les requêtes sont rejetées.

FONDEMENTS

L'objet du conflit est la question suivante : les subventions globales pour le travail politique de formation des fondations Friedrich Ebert, Friedrich Naumann, Konrad Adenauer et Hanns Seidel correspondent-elles à un financement occulte des partis politiques proches de ces fondations, violant ainsi les articles 21 alinéa 1 et article 3 alinéa 1 de la Loi fondamentale ?

A-I

1. Les quatre fondations dénommées sont communément désignées comme associations liées aux partis. Elles-mêmes ne s'opposent pas à cette caractérisation.

[...]

2. c) Les attendus du titre 68405 (du projet de budget 1967) stipulent :

« Par le biais des subventions globales, les Fondations Friedrich Ebert, Friedrich Naumann, Haans Seidel et Konrad Adenauer doivent être à même d'étendre et d'intensifier leur travail de formation politique. Ces subventions permettent aux fondations la réalisation de leurs objectifs statutaires, en particulier l'organisation de séminaires, congrès et colloques, l'acquisition de matériel d'enseignement et de matériel d'étude, l'adjudication de projets de recherche établis dans un but socio-politique mais aussi d'assurer la recherche en formation, les frais personnels et administratifs, les frais d'établissement et d'équipement et les frais correspondant à la création et l'extension de centres de formation, ainsi que la mise à disposition d'autres lieux. L'utilisation des subventions globales se conforme à des principes spéciaux de règlements édictés par le Ministre fédéral des finances et la Cour des comptes. » [...]

Les fondations peuvent également se voir allouer des subventions liées à des projets relevant d'autres titres du budget fédéral.

II

[...]

1-b-bb) Si les partis représentés au Parlement avaient réservé les subventions globales aux quatre fondations qui leur sont liées, ils se seraient ainsi favorisés. Percevoir des avantages par ce biais aurait été en tout état de cause anticonstitutionnel. Le principe de l'égalité des chances entre les partis exige aussi une attention particulièrement soutenue lorsque les partis fondent des organisations spéciales déterminées comme des fondations et que celles-ci se présentent en tant que représentantes du parti correspondant et comme destinataires de ressources publiques. Les motifs qui pourraient justifier un traitement différencié entre les partis représentés au Parlement et les autres partis ne sont pas manifestes. [...]

[...]

2. Le Parlement allemand tient la requête dirigée contre lui pour infondée :

a. L'attribution de ressources globales aux fondations ne consiste ni en un financement direct ni en un financement indirect des partis. Les fondations sont des institutions indépendantes qui, certes, sont proches des grands partis dans leurs orientations politiques, intellectuelles et idéologiques, mais elles sont indépendantes à la fois juridiquement et effectivement, et elles ont leurs fonctions propres. Au demeurant, cela correspond tout à fait à la situation voulue et réglementée par le législateur, ainsi qu'à la position voulue et prévue par les fondations elles-mêmes. Les fautes, les manquements ou les insuffisances éventuels dans l'exécution des devoirs de la fondation devraient être, s'il y avait lieu, prévenus par des mesures appropriées comme pour tous les bénéficiaires de subventions publiques ; les questions relatives à la conformité à l'égard de la constitution ne seront donc pas soulevées.

b. Les fondations sont institutionnellement autonomes et indépendantes des partis politiques.

Les statuts des fondations ne prévoient aucune possibilité d'influence quelconque des partis auxquels elles sont liées. En ce sens, il n'y a pas de convention entre les partis politiques et les fondations. L'unique membre de l'organe directif des partis politiques présent au conseil d'administration d'une fondation relève de la décision autonome de cet organe de la fondation, dans une perspective de consolidation de la politique dirigeante. En effet, l'expérience politique de cette personne contribue à établir la crédibilité nécessaire au travail de la fondation.

Économiquement également, les fondations ne sont pas dépendantes des partis qui leur sont proches. Même lorsqu'une fondation développe des activités qui déplaisent au parti qui leur est lié, le Parlement allemand ne lui retire pas sa subvention pour autant, parce que la fondation a un droit à l'égalité de traitement avec les autres bénéficiaires de subventions publiques.

c. L'activité de la fondation n'est pas appuyée de façon déterminante par la protection d'un parti politique. La proximité entre les partis et les

fondations se limite à des idéaux intellectuels fondamentaux communs. Elle ne se manifeste pas par l'adoption d'objectifs représentatifs de la pratique politique des partis. Il ne revient pas aux fondations de mettre leurs idées en pratique par des moyens politiques, en particulier par une action dans le processus de formation d'une intention politique chez le peuple et l'État. Elles souhaitent plutôt mettre les hommes en situation de coopérer activement à ce processus de formation, pour lequel elles procurent une instruction fondamentale. En outre, les fondations veulent encourager la compréhension des valeurs politiques fondamentales qui se réfèrent aussi bien à la politique intérieure (par exemple au libéralisme) qu'à la politique extérieure (par exemple à l'entente internationale ou à l'Union européenne).

Les avantages d'un tel travail de formation politique ne proviennent pas vraiment des partis eux-mêmes, mais avant tout de la culture politique et de la réadaptation fonctionnelle de l'état public démocratique.

aa. La majeure partie des ressources financières des quatre fondations est régulièrement versée au bénéfice du travail effectué à l'étranger. Celui-ci est soutenu dans sa réalisation par des financements spécifiques liés aux projets du ministère fédéral pour la Coopération économique et du ministère des Affaires étrangères. Les subventions globales ne sont utilisées à cet effet que dans une proportion minime. Le contenu du travail effectué à l'étranger consiste dans l'encouragement de projets, en particulier dans les pays en voie de développement, et dans l'entretien de contacts avec les groupements étrangers. Aucun avantage pour la politique nationale des partis, quel qu'il soit, n'est lié à ces activités. Il est inexact que les fondations aient organisé ou financé les voyages à l'étranger des mandataires et des permanents des partis politiques en tant que tels. Quand des politiciens actifs accomplissent des voyages à l'étranger par délégation d'une fondation, cela est justifié par leur collaboration à un projet commun qu'ils ont avec la fondation à l'étranger.

bb. L'octroi de bourses à des personnes douées n'a aucun rapport avec le travail pratique des partis.

cc. Les activités de recherche des fondations s'étendent surtout aux contextes économiques et socio-scientifiques des problèmes actuels de politique intérieure, au développement historique des mouvements politiques, et aux processus de politique intérieure et extérieure révélateurs dans les autres pays. Toutes les fondations publient les résultats de leurs recherches, soit dans des revues professionnelles, soit dans des journaux, soit dans leurs propres publications.

dd. Les archives des fondations soutiennent un travail de recherche et sont très ouvertement accessibles ; les règlements d'utilisation ne se différencient pas de ceux des archives publiques correspondantes. La valeur de ces archives pour la recherche historique est reconnue depuis longtemps. Leur utilisation par les partis n'a pratiquement aucune incidence politique, puisque ces derniers s'attachent en premier lieu aux matériaux actuels.

ee. Les recherches poursuivies par les fondations dans le domaine politique et électoral consistent principalement dans des investigations

empiriques pour développer une conscience politique dans des strates de population déterminées. Les résultats de ces recherches sont publiés, ou tout au moins rendus largement accessibles. L'objectif des recherches vise d'une part le soutien du travail de formation propre aux fondations, d'autre part l'information du public relative aux dessous des décisions électorales et à l'élaboration d'une conscience politique. De telles investigations sont certainement utiles aux partis également. Mais ces avantages profitent à tous les partis de manière homogène. Les fondations n'élaborent aucune stratégie électorale pour les partis.

ff. Aucun soutien indirect aux partis politiques correspondants n'a lieu par le biais du programme de travail des fondations. Les partis politiques peuvent avoir accès aux résultats de recherche des fondations pour le développement de leurs programmes, exactement comme n'importe quel autre institut. L'activité de recherche des fondations n'est pas effectuée en vue d'une exploitation par un ou des partis politiques déterminés.

gg. Des thèmes politiques de toute nature sont abordés dans les cours, les séminaires ou les assemblées des fondations. En ces occasions, ce sont en premier lieu des informations qui sont transmises. Il s'agit en outre de prendre conscience de certains problèmes politiques ou sociaux. Il ne saurait être question d'un travail de formation pour la relève des partis. Certes, des cours ont également lieu – des cours de rhétorique en quelque sorte – qui doivent faciliter une coopération active dans l'avenir politique. Ils ne s'adressent pas à un cercle restreint de participants mais sont accessibles à tous et doivent cultiver l'intérêt des citoyens pour la chose politique. Le personnel des fondations liées aux partis n'est investi ni directement ni indirectement dans la lutte électorale. Les locaux appartenant aux fondations sont mis à la disposition des partis politiques contre rétribution. Les congrès des partis ne sont pas plus organisés que financés par les fondations.

d. Le Parlement allemand est conscient du fait que les fondations subventionnées sont liées politiquement à des partis. Cependant, cette subvention n'entraîne pas un risque de financement occulte des partis, puisque le soutien d'une organisation légalement et idéologiquement proche d'un parti n'est pas nécessairement liée à la poursuite d'objectifs identiques. L'activité des fondations profite beaucoup plus généralement au processus de formation d'une intention démocratique dans la République fédérale d'Allemagne. Le travail des fondations peut être utilisé par les partis politiques dans des cas d'espèces. Cependant, il ne pourrait être défendu pour autant au législateur de subventionner certaines activités déterminées sous le seul prétexte qu'elles pourraient être utiles également aux partis politiques. Cela pourrait conduire non seulement à un retrait complet de l'état en matière de formation politique, mais aussi à l'égard de nombreuses autres missions publiques. Dans son arrêt du 19 juillet 1966, le Tribunal constitutionnel fédéral n'a pas fondamentalement remis en question la légitimation étatique du travail de formation politique, mais seulement le soutien apporté par l'état aux partis dans ce domaine.

[...]

III

[...]

C

La requête dirigée en 1) [anticonstitutionnalité des subventions globales] contre le Parlement allemand n'est pas fondée. La mesure attaquée n'enfreint pas le droit du demandeur à l'égalité de chance. La garantie des subventions globales aux fondations, clairement distinctes par leur autonomie des partis qui leur sont liés, n'influence pas la position de concurrence des partis, d'une façon constitutionnellement significative, au détriment du demandeur. Les fondations mènent à bien les activités statutaires conformément à une indépendance personnelle et organisationnelle suffisante à l'égard des partis correspondants. Aucun financement occulte n'est donc occasionné par ce biais. Les activités des partis politiques et des fondations relèvent d'objectifs différents et distincts les uns des autres. Le travail de formation politique des fondations a progressivement gagné en indépendance et atteint un degré élevé d'ouverture. On ne peut se fonder sur quelques abus particuliers de fondations pour justifier l'accusation d'après laquelle les subventions globales constituent un financement occulte des partis. Le fait que le législateur ait légalement prévu des subventions au bénéfice des fondations existantes en 1983 était financièrement légitime et n'enfreint aucun droit du plaignant.

C-I

1. L'octroi de subventions publiques pour le soutien à un travail de formation politique suppose, puisque cela n'est pas constitutionnellement précisé, que de telles ressources soient mises à la disposition des partis eux-mêmes (références 20,56 [112]), et donc aussi, à plus forte raison, à des institutions juridiquement et effectivement indépendantes des partis recevant cette allocation de façon autonome, individuellement responsable et en toute ouverture d'esprit. Si l'octroi doit, comme ici, profiter à des fondations liées aux partis, celles-ci doivent alors conserver dans la pratique la distance nécessaire à l'égard des partis correspondants et établir des comptes suffisants par l'intermédiaire de leurs propres organes de direction.

a. Le paragraphe 11 alinéa 2 phrase 3 de la loi sur les partis (voir décret sur la modification de cette loi et autres lois du 22 décembre 83 – Code civil, livre 1, phrase 1577), selon lequel le président et le trésorier d'un parti ne peuvent exercer de fonctions similaires dans une fondation qui en est proche, n'exige que des conditions minimales à cet effet. Les fondations sont tenues de prendre garde à ne pas réunir dans les mains d'un seul les fonctions dirigeantes au sein de la fondation et dans les partis correspondants, et de veiller à ce que les membres des organes dirigeants de la fondation ne soient pas des membres actifs et militants ayant déjà une position d'importance dans un parti.

b. Il est défendu aux fondations d'intervenir dans la compétition entre partis politiques, en apportant à celui auquel chacune est liée des prestations financières ou une aide électorale. La caution de crédits consentis à des partis, l'acquisition et la diffusion de revues participant de l'un d'eux, la propagation ou la cession d'écrits appropriés au matériel de publicité de la campagne électorale et destinés à cela, le financement d'annonces partisans et de suppléments dans les journaux, ainsi que l'engagement du personnel de la fondation pour une assistance électorale, relèvent totalement de cette interdiction.

Les fondations, aussi longtemps qu'elles procèdent à des enquêtes d'opinion ou les commandent, doivent veiller à ce que les termes du problème demeurent dans la sphère érigée par leur objectif préfixé, et à ne pas s'orienter vers une demande actuelle d'information des partis pour les élections.

Les fondations n'ont pas le droit d'exploiter la prérogative selon laquelle les dons qui leur sont faits sont fiscalement privilégiés (paragraphe 10 b alinéa 1 Est G et 9 numéro 3 Kst G) pour, en réalité, solliciter des dons particuliers pour le compte des partis, ou se faire passer pour bénéficiaires de dons destinés aux partis (paragraphe 55 alinéa 1 numéro 1 phrase 3 Ao). Les partis ne sont pas habilités à accepter des dons de la part de fondations politiques (paragraphe 25 alinéa 1 numéro 1 de la loi sur les partis).

Les buts des fondations doivent précisément se distinguer de ceux des partis et de leur engagement dans la compétition électorale. Les fondations doivent inciter la participation des citoyens à la chose politique et offrir à ceux qui sont intéressés une discussion accessible et ouverte portant sur les questions politiques. Ainsi sera éveillé l'intérêt pour un développement actif de la vie sociale et politique et le bagage intellectuel sera ainsi acquis.

c. Les partis politiques poursuivent des objectifs de nature absolument opposée. Ils s'intéressent essentiellement à la formation d'un dessein politique et agissent en vue de la participation aux élections. Ils rassemblent les opinions, les intérêts et les efforts dirigés vers la conquête du pouvoir politique et son exercice, les comparent et offrent de capacités d'alternance en fonction desquelles les citoyens peuvent voter.

Ils influencent la formation du dessein étatique, interviennent dans le système des institutions et fonctions étatiques, et cela en partie par une certaine influence sur les décrets et mesures du Parlement et du gouvernement (loi constitutionnelle fédérale 52, 63 [82 et suivants] et pièces jointes ultérieurement).

Certes, le paragraphe 1 alinéa 2 de la loi sur les partis mentionne également comme fonctions des partis d'inciter et d'approfondir la formation politique, d'encourager la participation active à la vie politique et de former les citoyens qualifiés à une prise en charge de responsabilités publiques. Mais il s'agit dans ce cadre également de la poursuite d'un seul but (auquel il est impossible de renoncer, contrairement à celui décrit dans le paragraphe 2 de la loi sur les partis) : établir une influence durable

ou à long terme sur la formation d'un dessein politique à échelle étatique ou régionale, participer à la représentation du peuple au Parlement fédéral ou dans un parlement régional. Aussi longtemps qu'ils acceptent ces fonctions, les partis doivent avant tout sensibiliser leurs membres, gagner de nouveaux partisans et former des permanents. Il s'agit aussi pour eux de s'intégrer dans la compétition relative à l'acceptation et au soutien des buts politiques qu'ils poursuivent par l'intermédiaire des électeurs. Ceci n'est pas distinct du reste des activités de propagande des partis politiques (loi fédérale constitutionnelle 20,56 [112], 119 [130] et suivants).

2. Les fondations rendent généralement justice à ces exigences constitutionnelles sur la recevabilité de l'octroi des subventions globales. Elles mènent à exécution les objectifs et les missions déterminées par leurs statuts de façon plus ou moins similaire (travail de formation politique, recherche scientifique, soutien des boursiers, coopération internationale). Elles entretiennent les archives et les bibliothèques, les matériaux de publication et les écrits et mettent à disposition des lieux de réunions.

a. Les fondations sont, d'après leurs statuts, juridiquement autonomes et organiquement indépendantes des partis. Les statuts ne mentionnent pas les partis dont elles sont proches. D'après l'objectif indiqué dans les statuts, les fondations soutiennent la formation politique :

- « dans un esprit démocratique » (Fondation Friedrich Ebert) ;
- « sur le fondement du libéralisme » (Fondation Friedrich Naumann) ;
- « sur les fondements démocrates-chrétien » (Fondation Konrad Adenauer) ;
- « sur les fondements chrétiens » (Fondation Hanns Seidel).

Il n'existe pas de prescriptions organiques des fondations sur leurs relations avec les partis en question. Dans le règlement intérieur général établi par le conseil d'administration de la fondation Konrad Adenauer, il est certes mentionné dans la section 1 phrase 1 :

« La fondation déclarée Konrad Adenauer est une organisation juridiquement et matériellement autonome, et à la compétence originale. Elle est étroitement liée à l'Union Démocrate-Chrétienne allemande. Ce fait constitue un principe directeur de la fondation pour la réalisation des missions qu'elle s'est fixée. »

Cette formule ne révèle cependant rien d'autre que les proximités idéologiques de toutes ces fondations.

b. Les dirigeants des fondations n'exercent aucune fonction significative dans les partis. Néanmoins les organes des fondations sont étroitement mêlés avec des membres dirigeants de ces partis. [...]

ba. Le personnel des fondations n'est pas impliqué dans les objectifs des partis qui leur sont proches. Les fondations n'organisent et ne financent pas non plus les manifestations et conférences des partis. Les lieux de réunion des fondations ne sont mis à la disposition des partis pour leurs assemblées que contre rétribution adéquate. Il en va de même pour l'utilisation d'autres équipements des fondations, comme par exemple la documentation de presse et médiatique. Les archives des fondations sont en règle générale utilisées gratuitement et de façon prépondérante dans

des buts scientifiques. Les fondations ne mettent à la disposition des partis aucun imprimé à vocation publicitaire.

bb. Les fondations n'apportent aucune aide aux partis pour la campagne électorale. Elles ne distribuent aucune annonce publicitaire pour les partis, ne diffusent aucun supplément électoral dans les journaux et n'éditent aucune publication destinée au matériel de propagande de la campagne électorale, au service de laquelle ces pièces seraient utilisées. Les fondations n'organisent ni manifestations, ni programmes d'entraînement pour les candidats des partis.

En revanche, toutes les manifestations des fondations – y compris celles (comme les séminaires rhétoriques) qui servent à l'entraînement d'argumentation individuel – sont ouvertes au public. Les partis organisent et financent eux-mêmes leurs campagnes électorales et engagent du personnel temporaire pour l'assistance électorale. Les partis procèdent à des sondages d'opinion dans la perspective de la préparation et de la conduite de la campagne électorale à leurs propres frais. Les enquêtes organisées par les fondations apportent des éléments et des suggestions pour le travail de formation politique et servent (en tout cas en règle générale) à la recherche socio-électorale qui est continuellement poursuivie tout au long de l'année. En même temps, les informations et les résultats obtenus sont publiés et restent à la disposition du public comme des partis. En effet, il a été établi que ces derniers reçoivent par l'intermédiaire des membres dirigeants qui appartiennent aux conseils d'administration de partis, la connaissance privilégiée de résultats significatifs d'enquêtes pour la campagne électorale.

C – II

[...]

Compte tenu du rapport entre les activités des fondations d'une part et les objectifs à long terme des formations politiques d'autre part, le principe d'égalité exige assurément qu'un tel soutien prenne équitablement en considération toutes les tendances politiques fondamentales, d'importance et durables, dans la République Fédérale d'Allemagne.

[...]

Cette décision est prise à l'unanimité. Sur le fondement des débats oraux du 19 mars 1986, il est statué en droit et par jugement que : les demandes sont rejetées.



La commission de contrôle des comptes de campagne et des financements politiques

La commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a été créée par la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990.

L'article L 52-14 du Code électoral précise que la CCFP est un organisme collégial et fixe sa composition.

Composition

Les neuf membres de la commission sont nommés par décret du Premier ministre, sur avis des vice-présidents et présidents des hautes juridictions.

Le décret du 13 avril 1995 a renouvelé le mandat des membres de la commission composée comme suit :

- membres du Conseil d'État : M. André Kérevier, M^{me} Martine Laroque, M^{me} Marguerite l'Ortes ;
- membres de la Cour de cassation : M. Gérard Devine, M. Jean-Claude Laplace, M. Michel Montanier ;
- membres de la Cour des comptes : M. René Vacquier, M. Alain Blanchard, M. Bernard Menasseyre.

Depuis sa création, la commission est présidée par M. René Vacquier, président de chambre honoraire de la Cour des comptes.

Fonctionnement

Le personnel

Le fonctionnement de la commission est assuré par un secrétariat général composé d'environ quarante fonctionnaires ou agents contractuels. Les fonctionnaires sont issus des ministères de la Justice, des Finances et de l'Intérieur et mis à disposition de la commission par leur ministère d'origine.

S'agissant du contrôle des comptes de campagne, la commission fait appel à 150 rapporteurs occasionnels chargés d'une première instruction des dossiers en raison de leur nombre très élevé en période d'élection générale (8 193 en 1992, 5 254 en 1993, 4 110 en 1995) et des courts délais qui lui sont impartis pour se prononcer (deux mois pour les comptes des candidats présents à un scrutin contesté, six mois pour les autres).

Le budget

La commission dispose d'une dotation spécifique, ouverte au titre du ministère de la Justice. Parfois, les règles imposées dans la prévision et l'autorisation budgétaire sont mal adaptées à la spécificité du fonctionnement de la commission dont les nécessités en ce domaine sont étroitement liées aux grandes échéances électorales qu'il faut préparer longtemps à l'avance.

Le statut

La loi définit la commission comme étant un organisme collégial. Le Conseil constitutionnel a ajouté que la commission est une « autorité administrative », et non une « juridiction ».

En l'absence de statut « d'autorité administrative indépendante », elle ne dispose cependant pas :

- d'un budget propre ;
- de fonctionnaires détachés ;
- de la possibilité de faire appel des jugements rendus en première instance : même si elle saisit le juge administratif du cas de tout candidat qui n'a pas respecté les règles relatives au financement de la campagne électorale (non dépôt de compte, dépôt hors-délais, compte rejeté), une divergence de jurisprudence est susceptible de se dégager alors que la commission, qui n'a pas la personnalité morale, n'est pas partie à l'instance et ne dispose pas de la possibilité d'interjeter appel devant le Conseil d'État.

En revanche :

- le fonctionnement de la commission reste indépendant de la qualité des fonctionnaires mis à disposition par les trois ministères concernés et de la diligence du remplacement de ce personnel ;
- ne disposant pas d'un budget propre, elle reste soumise aux mêmes règles budgétaires et comptables que les ministères, le contrôleur financier du ministère de la Justice étant compétent sur les crédits inscrits au budget général pour son fonctionnement ;
- elle constate une divergence de jurisprudence qui n'est pas susceptible d'être corrigée en l'état actuel des textes qui mériteraient sur ce point d'être amendés.

Les attributions de la commission

1) La commission est chargée du contrôle des comptes de campagne des candidats aux élections générales et partielles, se déroulant dans les circonscriptions électorales de plus de 9 000 habitants et concernant les élections suivantes : élections législatives, régionales, cantonales, municipales et élection des représentants au Parlement européen, aux assemblées territoriales ou provinciales de la Polynésie Française et de la Nouvelle-Calédonie.

La commission approuve, réforme ou rejette les comptes examinés. Lorsqu'elle constate qu'un compte de campagne n'a pas été déposé, a été déposé hors délai légal, ou qu'elle décide le rejet de ce compte, elle saisit le juge de l'élection (Conseil constitutionnel, Conseil d'État, tribunaux administratifs) chargé de se prononcer sur le rejet à bon droit du compte et qui apprécie s'il y a lieu d'appliquer des sanctions électorales.

Les comptes de campagne font l'objet d'une publication simplifiée au Journal officiel (édition documents administratifs).

2) La commission est destinataire des comptes annuels des partis ou groupements politiques, publiés au Journal officiel (édition lois et décrets). Elle ne se prononce pas sur la régularité de ces comptes.



« Les fondations politiques dans les grandes démocraties occidentales : quel rôle ? quel avenir ? » (1)

Liste des intervenants

Madame **Brigitte Baumeister**, membre du Bundestag, secrétaire général du Groupe CDU/CSU, trésorière fédérale de la CDU.

Monsieur **Thomas Atwood**, directeur, Coalition relations The Heritage Foundation.

Monsieur **Michel Bernard**, président de section honoraire du Conseil d'État.

Monsieur **Jean Charlot**, professeur à l'Institut d'études politiques de Paris.

Monsieur **Stephen Cox**, président exécutif The Westminster Foundation for Democracy.

D^r **Günther Esters**, directeur du département dialogue international Friedrich Ebert Stiftung.

Monsieur **Carl Gershman**, président de National Endowment for Democracy.

Monsieur **Jean-Dominique Giuliani**, directeur de la Fondation Robert Schuman.

Pr-D^r **Hans-Hugo Klein**, ancien juge auprès du Bundesverfassungsgericht (Cour constitutionnelle d'Allemagne).

Monsieur **Georges de La Loyère**, ancien trésorier de l'UDF, conseiller régional de la région Basse-Normandie.

D^r **Gerd Langhut**, président exécutif de Konrad Adenauer Stiftung.

Monsieur **Jean-François Mancel**, député de l'Oise, secrétaire général du RPR.

Monsieur **Pierre Mauroy**, sénateur, président de la Fondation Jean Jaurès.

(1) Actes du colloque international du 6 juin 1996 au Sénat.

Monsieur **Didier Maus**, directeur de l'Institut international d'administration publique.

Monsieur **Jacques Oudin**, sénateur, parlementaire en mission.

Monsieur **René Rémond**, président de la Fondation nationale des sciences politiques.

Monsieur Michael **Pinto-Duschinsky**, professeur en sciences politiques, Governor Westminster Foundation for Democracy.

D^r **Josef Thesing**, directeur de l'Institut de coopération internationale Konrad Adenauer Stiftung.

Monsieur **René Vacquier**, président de la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques.

D^r **Hans-Joachim Veen**, directeur de l'Institut recherche et conseil Konrad Adenauer Stiftung.

Ouverture du colloque

Madame Nicole Catala, ancien ministre, vice-président de l'Assemblée nationale, député de Paris, au nom de Monsieur Philippe Seguin, président de l'Assemblée nationale

Messieurs les présidents, Mesdames, Messieurs les parlementaires, chers collègues universitaires, Mesdames et Messieurs, il revient au premier intervenant de cette journée de vous souhaiter tout d'abord la bienvenue avec une attention toute particulière pour nos hôtes étrangers venus des États-Unis, d'Allemagne ou de Grande-Bretagne et dont la participation comme l'expérience nous seront précieuses tout au long de nos travaux. Permettez-moi ensuite de remercier les organisateurs de cette journée, en mon nom personnel, pour l'honneur qui me revient d'ouvrir ce colloque et de remercier aussi, en notre nom à tous, d'abord le Sénat qui nous accueille et naturellement son président, Monsieur René Monory qui clôturera nos débats, de remercier aussi la Fondation nationale des sciences politiques qui nous invite à cette réflexion, et dont je suis heureuse de saluer le président, Monsieur René Rémond, les nombreuses personnalités françaises et étrangères qui nous apporteront leur contribution, notamment Monsieur le Premier ministre Pierre Mauroy. Enfin une mention particulière, mon cher Jacques, pour vous, mon collègue sénateur et mon ami, à l'initiative de qui ce colloque doit de se dérouler aujourd'hui.

Permettez-moi en dernier lieu de vous présenter les excuses du président de l'Assemblée nationale, Philippe Seguin, qui aurait aimé être à ma place ce matin mais qui a dû se rendre en Europe centrale. Peut-être d'ailleurs, s'efforce-t-il d'y pallier la déficience des fondations politiques françaises.

Nos démocraties, Mesdames et Messieurs, sont aujourd'hui confrontées à un double défi. D'abord un sentiment de fragilisation qui

se traduit ici et là par une hausse de l'abstention, par des comportements électoraux instables, par un effritement de la conscience civique, voire par un fractionnement des nations. D'autre part, et c'est le second volet de ce défi, nous entendons un appel pressant à l'aide des pays pour lesquels la démocratie est nouvelle à l'Est de l'Europe mais aussi en Afrique, en Asie du Sud-Est et en Amérique latine. À l'échelle planétaire, la démocratie reste véritablement une idée neuve et une idée fragile. Partout sa consolidation passe par un effort considérable de formation et de solidarité. Cet effort, beaucoup de démocraties occidentales s'y sont engagées ou s'y engagent résolument.

L'exemple le plus ancien et longtemps unique est celui de l'Allemagne. Pour des raisons évidentes, l'Allemagne a attaché depuis la guerre une exigence particulière au développement et à l'entretien d'une culture démocratique à laquelle elle consacre des moyens publics considérables. Mais ensuite, les États-Unis, à l'initiative du président Reagan, se sont eux aussi engagés, dès 1983, dans une voie comparable centrée sur l'action extérieure en faveur de la démocratie, conscients qu'au-delà de la compétition militaire et économique, la guerre froide se gagnerait aussi sur le terrain des idées. Depuis, les Pays-Bas, la Suède, l'Autriche, la Grande-Bretagne se sont engagés eux aussi sur cette voie. Cette voie, c'est celle de la mise en place d'outils particuliers à même d'assumer cette fonction primordiale de renforcement de la démocratie.

Ces outils ont un nom. On les désigne sous l'appellation de fondations politiques, quoique juridiquement les situations statutaires rencontrées soient très diverses et ne correspondent parfois en rien à ce qui, en droit français, s'appelle fondation. En quoi consiste donc ces fondations ? À quoi servent-elles ? Comment s'explique la spécificité de notre pays en la matière ? Autant de questions que je voudrais poser en manière d'introduction aux débats de notre journée.

Tout d'abord en quoi consiste ces fondations ? Là où l'Éducation nationale ne suffit pas ou ne suffit plus, il y a une tâche d'instruction civique pressante à prendre en charge. Là où les partis politiques sont trop souvent enfermés dans une course électorale sans cesse renouvelée, il y a une place noble à prendre pour un travail de réflexion et de prospective en profondeur et à long terme. Là où la diplomatie est tenue par ses règles strictes, il y a un espace pour le développement de relations avec les sociétés civiles de plus en plus ouvertes et de plus en plus diverses. Les conditions de cet engagement sont très diverses suivant les pays. Les financements sont publics ou privés. Les structures peuvent être communes à l'ensemble des partis politiques d'un pays ou adossées à chacun d'eux. Les actions sont concentrées sur le travail international en faveur de la démocratie ou revêtent également un important volet intérieur. L'action internationale est parfois strictement politique ou civique, parfois préoccupée aussi de questions économiques... Bref, les outils en cause sont extrêmement divers. Ils peuvent être pauvres. Ils peuvent être riches. Il n'y a aucune uniformité en la matière. Quelles que soient en tout cas les disparités que l'on peut observer à ces divers points de vue, ces dispositifs ont en revanche trois points communs.

En premier lieu, ces outils sont politiques et non pas administratifs. Politiques, cela veut dire qu'ils sont porteurs d'un message et de valeurs. Ils ne sont pas un outil gouvernemental de plus dans la panoplie étatique. Mais ils sont des institutions de droit privé, des sortes d'ONG ou encore, peut-on hasarder, des « *french doctors* » pour démocraties malades ou émergentes.

En second lieu, ces outils sont toujours, d'une façon ou d'une autre, liés à des partis mais distincts d'eux et relativement indépendants. Pour des raisons complexes qu'il appartient à notre colloque d'aujourd'hui de mettre en évidence, il est systématiquement et partout apparu que ce type d'outils éminemment politiques mais indépendants organiquement des partis est mieux à même d'assurer ces missions de réflexion, de formation, de rayonnement que les partis eux-mêmes.

Enfin, dans la plupart des pays également, le Parlement joue à titre d'initiateur, parfois de financier, parfois de contrôleur ou même d'animateur, un rôle déterminant dans le développement et dans la crédibilité de ces outils.

Second point : il est nécessaire d'insister sur les missions des fondations politiques. Le travail réalisé par les plus avancées d'entre elles est tout à fait considérable. La part des fondations allemandes dans la transition démocratique de l'Espagne et du Portugal dans les années 70 a été déterminante. Est-ce un hasard également si le pays occidental important qui connaît le moins de comportements électoraux marginaux ou erratiques est aussi celui qui a, depuis de longues années, mis en place un système de formation civique des adultes extrêmement ouvert et performant ? Les fondations allemandes, américaines, suédoises, et anglaises réalisent toutes un travail immense, qui – espérons-le – sera fructueux, de consolidation de la démocratie si fragile en Russie.

Le succès de cette approche, au moins dans le cadre des actions de consolidation de la démocratie dans des pays tiers semble être fondé sur trois recettes. D'abord, des moyens. L'engagement de telles opérations exige une véritable organisation, des personnels très compétents, des ressources pérennes car ces actions ne peuvent s'envisager que dans une perspective à long terme. Ensuite, une certaine modestie ou une certaine discrétion. Il ne s'agit pas en effet de donner des leçons à la terre entière, attitude vite taxée de néo-colonialiste ; il s'agit d'aider les cadres des démocraties nouvelles à structurer leurs organisations, à gérer les situations conflictuelles qui sont le propre des démocraties, à mettre en place des institutions efficaces, sans pour autant vouloir imposer un modèle. Enfin, la troisième recette du succès semble être due à une extrême rigueur, tant dans les approches académiques quand il s'agit de recherche ou de réflexion politique que dans le recrutement quand il s'agit de travail à l'étranger ou encore dans le contrôle dès qu'il s'agit d'argent public. Sur ce dernier point, il apparaîtra sans doute dans vos travaux, en effet, que ces fondations, si elles ne participent pas à la compétition électorale et à la course à la notoriété qui l'accompagne, sont un maillon exemplaire de la chaîne qui doit petit à petit aboutir à une certaine réhabilitation du politique dans nos sociétés. Je crois que c'est là un point qui n'est pas mineur.

Concernant l'action internationale, les fondations politiques exercent une influence échappant au carcan des formalismes diplomatiques. C'est une diplomatie non pas parallèle mais complémentaire. Une diplomatie de réseau informel. Le potentiel relationnel accumulé par le Centre Olaf Palme, la Fondation Konrad-Adenauer ou la NED américaine est phénoménal. Il touche tout à la fois les milieux politiques, universitaires, économiques ou encore les médias. Le constat du travail réalisé par leurs fondations, l'ampleur des moyens qu'ils y consacrent, la qualité des équipes qui s'y investissent, le rôle important à long terme de la distribution de bourses aux éléments les plus prometteurs d'une génération sont autant d'éléments pour étayer la démonstration que l'influence déterminante de l'Allemagne et des États-Unis dans les relations internationales, dans les choix institutionnels et économiques des démocraties naissantes, dans les modèles politiques qui s'imposent dans les processus régionaux d'unification politique ne doivent rien au hasard.

C'est à ce niveau, troisième point de mon propos, qu'apparaît de manière criante me semble-t-il, une singularité française. La France n'a jamais développé un dispositif de cette nature. Or, peu de nations se veulent, comme la nôtre, porteuses d'un message citoyen universel ; peu de nations ont fait de leur rayonnement une telle question quasi ontologique ; peu de nations ont été, comme la nôtre, soucieuses d'entretenir à l'étranger un réseau diplomatique étendu et puissant. Sans doute, la diffusion de la démocratie et de notre message citoyen nous paraît-elle trop intimement, trop fondamentalement ancrée dans le sein même de notre République pour que l'on ait pu imaginer de reconnaître à quelque personne publique ou privée que ce soit un quelconque rôle en la matière. À l'intérieur du pays, il y a l'école de la République. À l'extérieur, il y a le rayonnement de la France. Certes, le rayonnement de la France existe ; son prestige à l'étranger est souvent intact. C'est pour cela qu'elle est précisément très attendue dans ce domaine par tous ceux qui croient au pacte multiséculaire entre la grandeur de la France et la liberté dans le monde.

Mais, hélas, elle ne répond pas, ou plus, ou mal à cette attente car elle n'a pas, dans le domaine que nous évoquons aujourd'hui, les moyens de ses ambitions. Elle n'a pas les outils adaptés. Certes, les Fondations Robert Schuman et Jean Jaurès ont le mérite d'avoir, avec des moyens limités, assuré une présence minimale sur certaines opérations. Mais la France est loin, vraiment très loin du compte.

Il ne me revient pas, évidemment, de juger ici des raisons de cette absence. On ne peut faire que le constat de ce qu'elle nous coûte : nous n'avons pas les outils nécessaires pour rivaliser à armes égales en terme d'influence. Je voudrais dire avec force que le rayonnement de la France, qui nous importe, ne doit pas, ne doit plus la dispenser de raisonner en terme d'influence. Ce constat donne toute son importance à notre réunion d'aujourd'hui. Cependant, le développement de pareils outils ne doit pas se faire à n'importe quel prix. La France a une tradition diplomatique précise, elle a une législation sur le financement des partis politiques qui n'est que le fruit d'une maturation récente. Elle a des contraintes budgétaires strictes qui l'obligent à des choix.

Si la confrontation des expériences qui nous seront aujourd'hui exposées par nos amis étrangers et si l'explication qu'ils nous donneront des choix qui ont conduit à l'apparition de tel ou tel modèle de fondations permettent de dégager une voie pour le développement de fondations politiques à la française, alors, je crois, Mesdames et Messieurs, que nous aurons bien travaillé.

Introduction : « L'état des rapports entre société civile et société politique dans les démocraties occidentales : le rôle à venir des fondations »

Monsieur René Rémond ⁽¹⁾

Je limiterai mon intervention à l'énoncé des raisons pour lesquelles, quand vous nous avez sollicités, Jean Charlot d'abord, Alain Lancelot qui était encore administrateur de la Fondation avant que le Conseil constitutionnel nous le ravisse et moi-même, avons d'emblée répondu à votre invitation. Car certains ont peut-être pu s'étonner qu'une institution universitaire dont la finalité est essentiellement scientifique s'associe à une exploration de ce genre et même accepte de partager le patronage de notre journée.

Les raisons en sont simples. Elles nous sont apparues d'emblée avec évidence. C'était l'harmonie entre nos finalités et votre préoccupation, la convergence des soucis et le sentiment des responsabilités. Harmonie d'abord, car on le sait depuis l'origine, la Fondation nationale des sciences politiques a eu le souci de porter attention à l'ensemble des phénomènes inscrits dans le champ du politique et de contribuer à une meilleure connaissance objective, scientifique, à commencer par les partis politiques. Donc, l'émergence dans le champ d'un nouvel objet, les fondations, entrainé de plein droit dans notre champ d'investigation. Les fondations peuvent être un instrument, un moyen, mais elles sont aussi un objet qui mérite donc d'être observé avec sympathie et objectivité. En second lieu, cet effort de connaissance n'est pas du tout contradictoire avec le souci d'apporter des réponses à des problèmes concrets. Ce n'est pas manquer à l'objectivité scientifique que de relever les déficiences et d'essayer d'y apporter remède. Madame Nicole Catala a décrit la situation et désigné un certain nombre de faits qui, pour l'instant, sont préoccupants et affectent le bon fonctionnement d'une démocratie politique. La faiblesse de nos partis politiques (pas seulement pour ce qui est de leurs effectifs – les plus importants annoncent actuellement 100 à 150 000 adhérents ; le total des adhérents ne doit pas dépasser de beaucoup 1 % du corps électoral ce qui apparaît dérisoire – mais aussi en

(1) Président de la Fondation nationale des sciences politiques.

moyens financiers) ne leur permet pas de répondre, de remplir pleinement une des fonctions qui est d'assurer l'éducation du corps électoral.

Le déclin des idéologies, s'il présente assurément des aspects positifs, le recul de l'intolérance, l'acceptation de la diversité des points de vues, la recherche de réconciliation, risquent souvent de se traduire aussi par un affaïssement de la réflexion à long terme et de laisser en fait les politiques dans une gestion au jour le jour et en manque grave de réflexion programmatique et de cohérence sur les objectifs à long terme et sur l'articulation des moyens et des fins.

Il n'y a pas aujourd'hui au fond d'institutions qui assurent de façon plénière l'instruction civique. Ceci se traduit par une certaine inculture politique, qui laisse le champ libre à la démagogie, à l'affectivité au lieu d'entretenir un débat responsable. Or là, une institution comme celle que je préside se considère comme responsable. Nous avons le projet d'une Fondation du citoyen, ce qui rejoint très, très directement votre préoccupation. Il y a bien convergence. Il était donc pour nous intéressant de réfléchir sur ce que pouvaient être d'autres institutions distinctes des partis mais complémentaires dans un système de relations, dont ce sera un des objets de la journée d'aujourd'hui que de définir plus clairement ce que doivent être leur nature et leur statut.

Si vous permettez à l'historien d'ajouter un mot et d'inscrire cette journée et le problème qui est à l'ordre du jour dans une perspective à long terme, ce problème n'est pas nouveau. C'est une application nouvelle d'un problème général qui est celui de la démocratie et, en particulier, du rapport entre la politique et l'argent. Il ne peut y avoir de démocratie qu'avec une participation du plus grand nombre, avec une bonne circulation de l'information et avec de l'argent. Trop longtemps, notre société française a vécu comme si la politique n'avait pas de prix, comme si dans un monde où tout a un prix, la politique seule, en quelque sorte, était échappée, vivait en état d'apesanteur, était exemptée de cette obligation. Ceci a entraîné des malfaçons.

Mais, par ailleurs, si nous avons pris du retard, dans d'autres domaines, la France a quelquefois été en avance. Notre pays a été un des premiers à instituer une indemnité parlementaire. C'était une façon de répondre en partie à ce problème et d'assurer l'égalité des chances, de faire en sorte que la démocratie ne soit pas seulement une affirmation de principe mais que les conditions en soient remplies. Vous avez évoqué les lois sur le financement des partis politiques, la réglementation des campagnes électorales. On peut ajouter, depuis quelques années, l'aide apportée par l'argent public à la presse d'opinion pour permettre que subsistent des quotidiens qui entretiennent un débat politique. Si bien qu'il y a des précédents, il y a des analogies ; au fond, s'ouvre à nous aujourd'hui un champ nouveau. C'est une application nouvelle pour nous permettre de rattraper le retard sur certains pays et aussi pour enrichir le contenu de la démocratie et permettre de rapprocher la pratique des valeurs et des principes qui régissent notre société.

Monsieur **Jean Charlot** ⁽¹⁾

Dans le cadre des exposés introductifs à nos débats, je voudrais présenter en vrac quelques réflexions de politologue sur le type de fondation politique auquel on peut penser pour la France, sur les fonctions et sur les structures de telles fondations.

Quel type de fondation politique ? Ne faisons pas du parti politique, fut-il démocratique, un simple instrument de pouvoir, hors de toute tradition de pensée et d'action politique, ni de la fondation politique, un simple instrument de pensées et d'actions civiques, hors de tout contexte partisan. Ce serait à la fois contraire aux réalités et contre-productif. Le général de Gaulle, que l'on peut difficilement soupçonner de faiblesse à l'égard des partis politiques, liait la décadence de ceux-ci à l'affaiblissement de la passion doctrinale. Les partis n'étant plus inspirés de principes ni ambitieux de prosélytisme, expliquait-il, et faute de trouver audience sur ce terrain, ils vont inévitablement s'abaisser et se rétrécir jusqu'à devenir chacun la représentation d'une catégorie d'intérêts.

Ma réflexion de politologue sur les rapports entre fondations politiques et partis politiques est fondée sur le postulat de leur complémentarité. Je suis convaincu que nous ne contribuerions pas au progrès de la démocratie en France, à la réhabilitation du politique dans notre pays, en faisant des partis des instruments collectifs et personnels de pouvoir pour le pouvoir, sans foi ni valeurs, et que nous n'établirions pas des fondations légitimes et efficaces en niant leurs attaches partisans. Le critère distinctif des partis et des fondations politiques me semble être le critère de rapport au temps. Le parti par nécessité vit dans le temps court de l'actualité politique et le temps moyen des campagnes électorales. Il néglige le temps long de la mémoire du passé et de la prospective du futur. Ce n'est pas gênant dès lors qu'une fondation proche de lui assume les fonctions de mémoire et de prospective, comme c'est le cas notamment en Allemagne. Quand ce n'est pas le cas, comme en France, les partis et la démocratie en souffrent. La mémoire d'un parti ne se limite pas à celle des grands hommes, de son panthéon qui lui sert de référence dans la pensée et dans l'action. Un grand homme d'État échappe toujours plus ou moins à la famille politique qui se réclame de lui pour devenir le bien commun de la Nation.

Les fondations mémoriales liées à un homme, la Fondation Charles de Gaulle, la Fondation François Mitterrand, par exemple, se consacrent plus ou moins exclusivement à la mémoire de l'homme d'État, qui est leur raison d'être, privilégiant la période historique qu'il a marquée de son empreinte. Cela ne veut pas dire que ces héros de la politique ne conservent pas une actualité politique, ni que des acteurs politiques et des partis politiques d'aujourd'hui ne puissent se faire aussi longtemps qu'ils le souhaitent des exécuteurs testamentaires de ces grands hommes.

Cela signifie simplement qu'à côté et en complément, il est besoin de fondations politiques collectives vouées à un courant, une

(1) Professeur à l'Institut d'études politiques de Paris.

famille, un parti politique. La V^e République qui a établi un équilibre subtil et efficace entre l'action individuelle de présidentiable et de président de la République d'une part, et l'action collective de quelques grands partis d'autre part, justifie tout particulièrement l'alliance entre fondations politiques individuelles et fondations politiques collectives.

Quelles fonctions pour les fondations politiques ? Si l'on part de l'idée que les fondations politiques doivent remplir les fonctions largement délaissées par les partis politiques, la liste de leurs activités n'est pas difficile à établir : archivage, recherche scientifique, réflexion politique, formation civique, publications et communication, relations extérieures. L'archivage est à cet égard exemplaire. Les documents des partis sont mal conservés faute de dépôt systématique et, quand ils ne sont pas détruits ou perdus, largement inaccessibles faute d'être classés. Un archivage systématique et professionnel est pour un parti le fondement nécessaire de toute mémoire et le meilleur moyen de tisser des liens avec le monde universitaire, en France et à l'étranger, par le biais de la recherche. La recherche scientifique sur le parti, son identité, sa doctrine, son organisation, ses politiques, ses membres, étudiés du point de vue de l'histoire, de la science politique, de la sociologie et de toutes les autres sciences humaines doit être stimulée et aidée par la fondation sans discrimination d'aucune sorte à l'égard des chercheurs dès lors qu'ils ont la compétence requise.

La réflexion politique pour l'action est d'une autre nature. La fondation politique peut jouer le rôle de club politique, de cellule de réflexion politique, « *think tank* » comme disent nos amis britanniques, en liaison avec son parti politique ; aux partis, bien entendu, la responsabilité de fixer sa ligne et son programme compte tenu de sa légitimité électorale et militante ainsi que de sa responsabilité politique ; à la fondation, pour l'assister dans cette tâche, les fonctions de vigie et d'exploration politique. Fonction de vigie politique par un suivi régulier des évolutions profondes des environnements divers du parti : institutions et pratiques politiques, valeurs et attitudes politiques, évolution des autres partis, clivages sociaux, technologie et mode de vie, etc. afin d'alerter le parti sur les adaptations nécessaires. Fonction d'exploration politique par des groupes de réflexion *ad hoc*, exploration d'un enjeu de politique ou d'un problème d'organisation politique à la propre initiative de la fondation ou à la demande du parti, la fondation travaillant seule ou en collaboration avec des fondations étrangères.

La fondation dans ses fonctions de réflexion politique doit être à la fois assez libre de ses moyens et de son travail pour sortir des préjugés et des habitudes, assez proche du parti pour lui être utile sans l'engager ni à plus forte raison le gêner.

La formation civique, sur laquelle on a insisté à juste titre, pratiquement délaissée par les partis, est l'une des raisons d'être des fondations politiques. Formation continue par tous moyens pédagogiques modernes, à tous niveaux du plus élémentaire au niveau universitaire et pour tous publics, des élus à la masse des électeurs, en passant par les militants, des enfants des écoles aux personnes du troisième âge, pour les

Français et pour les étrangers. Recherche scientifique, réflexion politique, formation civique impliquent un travail de publications de toutes natures et de communication. Les relations extérieures des partis enfin gagnent à être assurées par leur fondation politique. Accueillir chercheurs et étudiants étrangers et enseignants étrangers, mener avec les partis et fondations de l'étranger des actions de réflexion politique commune au coup par coup, contribuer à la formation politique d'élites des pays en voie de modernisation et de démocratisation, notamment dans le monde francophone et en Europe, engager des actions d'aide à l'extérieur, cela suppose des financements, du personnel spécialisé, du temps que les fondations politiques sont davantage aptes à mobiliser que les partis.

Quelle structure enfin pour les fondations politiques ? Les statuts types des fondations politiques auxquelles nous songeons doivent leur assurer un certain nombre de garanties durables de représentativité, d'ouverture, de transparence financière notamment, garanties d'autant plus indispensables que les fondations seraient habilitées à recevoir des aides publiques. Garantie de représentativité d'abord. Le statut de fondation politique ne peut être accordé à la demande. Aux critères de représentativité déjà utilisés pour les partis politiques – représentation parlementaire et nombre d'électeurs – on pourrait ajouter, pour tenir compte de la spécificité des fondations, deux autres critères : la durée d'existence du courant politique dont la fondation prendrait en charge la mémoire, le nombre de donateurs individuels ayant financé, l'année précédente, le parti concerné ou ses campagnes électorales, nombre attesté par la commission nationale des comptes de campagne.

Garantie d'ouverture ensuite, pour éviter que la fondation ne devienne la chasse gardée d'une faction et lui assurer autant que possible une autonomie réelle vis-à-vis de la direction du parti auquel elle est associée, sans la couper de ce parti. On peut penser à différents garde-fous statutaires : définition limitative des fonctions de la fondation, limitation initiale du nombre de membres et recrutement par cooptation des nouveaux membres de son Assemblée générale et son exécutif, conseil scientifique chargé de garantir l'ouverture totale de la fondation à la recherche scientifique sans discrimination, association par contre d'un responsable du parti, désigné par lui, à la direction de tout groupe de travail dans le cadre des activités de réflexion politique de la fondation, etc.

Garantie de transparence financière enfin : les fondations, surtout si, comme il est souhaitable, elles peuvent faire appel au financement de personnes morales ne doivent pas constituer un moyen de tourner la législation sur le financement des partis politiques, la publication et le contrôle de leurs comptes. À l'inverse, l'assistance intellectuelle apportée aux partis par les fondations dans le cadre des fonctions qui leur seraient reconnues – fonctions de vigie et d'exploration politique par exemple –, ne sauraient être imputées aux dépenses des partis et leur campagne.

Ces réflexions de politologue, qui n'engagent que leur auteur, ont été conçues en fonction de la France mais en pensant bien entendu aux expériences étrangères de fondations politiques. Monsieur le sénateur

Oudin a eu l'heureuse idée de nous permettre par ce colloque de prendre conscience de la riche expérience en la matière de démocraties proches de nous, comme l'Allemagne, les États-Unis, le Royaume-Uni, la Suède, les Pays-Bas, de découvrir finalement ce nouvel objet de la politique et de la science politique dont parlait René Rémond. Je suis certain que beaucoup d'entre nous serons, comme moi, impressionnés par les réalisations des fondations politiques de ces pays et du même coup renforcés dans leur volonté de combler le retard français dans ce domaine.

Témoignage
« les fondements juridiques
de la séparation entre activités
politiques et activités électorales :
l'exemple allemand »

Professeur-docteur **Hans-Hugo Klein** ⁽¹⁾

Mon objectif est de vous exposer un peu quels sont les fondements juridiques sous-jacents à la création des fondations politiques en République fédérale, sachant que ces fondations politiques ont toujours une certaine proximité par rapport aux partis politiques.

Grâce aux exposés introductifs, nous avons vu qu'il n'existait pas *a priori* de différence spécifique en ce qui concerne les missions, les tâches des partis politiques d'une part, et celles des fondations politiques d'autre part. Les partis politiques ne sont pas empêchés de faire de la formation. Au plan politique, ils peuvent également le faire et avoir des activités au plan international. Ils le font d'ailleurs. Ils peuvent aussi très bien assurer une recherche sociologique et politique et gérer leurs propres archives. Pourtant, ce sont des activités qui, en Allemagne, pour l'essentiel depuis plusieurs décennies, sont menées de manière réussie par les fondations politiques qui sont proches des partis.

À partir du moment où il existe ce genre d'institutions, surgit un problème sur lequel s'est penchée la Cour constitutionnelle d'Allemagne dans le cadre d'un arrêt qui remonte à une dizaine d'années, problème qui se posait de la manière suivante : sachant que le financement par l'État des partis politiques – que ce soit le financement direct ou le financement indirect – suit un régime constitutionnel et légal extrêmement précis, comment envisager et prévoir un financement équivalent et un système équivalent pour les fondations, alors que, s'il s'agit d'un financement parallèle, il se peut que soit remise en cause l'égalité des chances entre les partis politiques. Et c'est là qu'a été placé le point de départ de la procédure sur laquelle s'est penchée notre Cour constitutionnelle au début des années 80. En 1983, le parti des Verts, pour la première fois, est entré au Bundestag. Or les Verts ne souhaitaient pas, tout du moins à ce qu'ils disaient alors, créer de fondation politique. Mais c'est avec une certaine défiance qu'ils observaient les fondations politiques des

(1) Ancien juge au Tribunal constitutionnel fédéral.

autres partis, pensant que leurs concurrents politiques pourraient recevoir un soutien de la part de leur fondation alors que, eux-mêmes, n'ayant pas de fondation, ne pourraient bénéficier des mêmes subsides. Et il s'agissait là d'un problème de droit constitutionnel. Pourquoi ? Parce que non seulement les partis mais également les fondations politiques perçoivent des subventions et des aides prélevées sur le budget de l'État.

Ces fondations sont essentiellement financées, quoique pas exclusivement, sur la base de dotations globales qui sont prévues dans le budget du ministère fédéral de l'Intérieur. Ce sont donc des fonds qui certes sont limités mais qui sont mis à leur libre disposition pour les activités auxquelles ces fondations veulent se livrer. De plus, il y a des aides qui sont liées à certains projets spécifiques, en particulier au plan international. Nous allons mettre ce dernier point entre parenthèses parce qu'il n'a pas d'influence sur l'aspect concurrentiel entre les partis politiques au plan intérieur.

Les dotations globales étaient pour nous le principal problème à caractère constitutionnel et juridique. Si les fondations se comprenaient comme des organisations politiques, cela impliquait que ces dotations budgétaires consacrées aux fondations pouvaient être interprétées comme étant des aides indirectes aux partis. Ainsi, le principe constitutionnel de l'égalité des chances serait violé puisque l'un des partis n'aurait pas pu percevoir ces aides indirectes. Voilà donc le problème de droit constitutionnel auquel s'est attaquée la Cour constitutionnelle de la République fédérale.

La solution fut la suivante : à supposer qu'il y ait un financement équilibré des formations politiques, le financement des fondations politiques proches des partis ne pouvait être assuré qu'à la condition que ce qu'elles font n'ait pas d'influence directe sur la concurrence qui règne entre les partis. Ce n'est qu'à cette condition que la Cour a considéré que l'égalité des chances entre les partis politiques n'était pas affectée. Ceci suppose néanmoins que l'on puisse avoir une grande clarté en ce qui concerne la distinction entre la formation politique et la fondation, c'est-à-dire que la fondation ne soit pas une espèce d'organisation secondaire ou subordonnée au parti politique, non seulement sur le papier mais également dans les faits.

Mais ceci suppose également que les moyens de l'État qui sont consacrés aux fondations ne soient pas détournés de leur but pour bénéficier aux partis politiques. Le problème s'est posé par le passé. Par exemple, lorsqu'une fondation, sur commande de sa formation politique, fait un sondage d'opinion auprès d'un certain nombre de personnalités, c'est un soutien évident du travail du parti politique, qui ne peut donc normalement relever du champ d'activités de la fondation. Cela étant, il est admissible de faire des travaux à caractère démoscopique et de les mettre à la disposition des formations politiques. Si l'on prend la législation au pied de la lettre, ceci ne devrait pas être fait à titre gratuit, ou alors il faudrait que tous les partis politiques aient accès aux résultats desdites recherches. Donc il y a là une espèce de champ d'observation qui doit être surveillé d'assez près, mais je pense que ceci est maintenant

assez bien maîtrisé par les fondations politiques en Allemagne et qu'il n'y a pas désormais d'intervention excessive des partis politiques par rapport aux fondations comme ceci a pu être parfois le cas par le passé.

En ce qui concerne les programmes d'activités de ces fondations, il n'y a pas de réserve contre une proximité en ce qui concerne les programmes défendus par les fondations d'une part et les partis dont elles s'inspirent d'autre part. En fait, c'est bien souvent de ceux-ci qu'elles tirent leur nom. Par exemple, la Fondation Konrad-Adenauer voit son activité sur la base d'un certain nombre de convictions à caractère chrétien démocrate ; la Fondation Friedrich Ebert s'inspire davantage d'une idéologique démocratique et socialiste. Donc, ceci est une conséquence tout à fait naturelle de la coexistence des fondations et des partis qui n'est pas dommageable en soi.

D'un point de vue constitutionnel, ceci ne pose pas de problème. Ce qui serait constitutionnellement problématique, c'est s'il y avait une coopération précise pour assister les partis politiques à l'occasion de campagnes électorales, ou même en marge de campagnes électorales. Donc la requête ou la plainte déposée par les Verts à l'époque a amené la Cour constitutionnelle à se forger l'opinion suivante : à partir du moment où il existe des fondations politiques qui sont aidées par l'État, tous les courants politiques, à partir du moment où ils veulent créer le même genre d'institutions, doivent pouvoir bénéficier également de la manne publique. Maintenant, les Verts ont pris la décision de créer leur propre fondation et perçoivent également des fonds publics comme les autres. C'est donc un problème qui, depuis lors, a été résolu, sachant que maintenant il y a un problème un petit peu similaire avec le PDS, qui est donc le parti qui a succédé à l'ancien parti communiste de l'ex-RDA. C'est un parti qui en est à sa seconde législature au Bundestag et qui voudrait bien sûr également tirer profit de ces aides concédées par l'État. Mais j'interromprai mon exposé là puisque la Cour constitutionnelle n'a pas encore pris de décision en la matière.

Les missions des fondations politiques

Introduction

Monsieur **Pierre Mauroy** ⁽¹⁾

Je voudrais saluer celui qui a présidé le début de cette réunion, le sénateur en mission Jacques Oudin, qui est président de l'association pour la Promotion des fondations politiques et le remercier de cette heureuse initiative de nous avoir réunis.

(1) Ancien Premier ministre, président de la Fondation Jean Jaurès.

J'ai d'ailleurs le sentiment après avoir écouté Madame Catala, Monsieur René Rémond et Monsieur Jean Charlot, que tout a été dit sur le sujet. En tout cas, on se demande vraiment, après avoir entendu des plaidoyers aussi convaincants, pourquoi les fondations n'existent pas, ou pratiquement pas, en France. Le professeur Klein s'est exprimé sur un certain nombre de points tout à fait particuliers qui marqueront certainement les discussions de la journée. L'exemple allemand est impressionnant. On aura l'occasion de s'en apercevoir tout au long de la journée.

Mais d'autres démocraties occidentales et européennes font aussi des expériences qui sont tout à fait convaincantes et je veux saluer ces amis étrangers qui sont ici avec nous.

Autrement dit, l'organisation de ce colloque, la qualité déjà des intervenants témoignent à l'évidence d'une évolution. Le développement des fondations politiques a été en France plus tardif et plus lent que dans les autres grandes démocraties occidentales. Une nouvelle étape, je l'espère vivement, va s'engager. Et notre journée constitue de ce point de vue un moment important.

J'ai été à l'origine, vous le savez, de la première fondation politique reconnue d'utilité publique dans notre pays : la Fondation Jean Jaurès. J'ai pris cette initiative alors que j'étais encore premier secrétaire du Parti socialiste. J'ai associé à cette démarche la Fondation Robert Schuman et nous avons défendu ensemble notre dossier au Conseil d'État qui l'a vu arriver d'ailleurs comme une sorte d'OVNI. Je dois rendre hommage au vice-président du Conseil d'État, Marc Solon, et au rapporteur, Michel Bernard, qui ont fait preuve alors de rigueur juridique et d'esprit d'innovation et qui ont permis la création de ces deux fondations.

Ces cinq années d'expérience incitent à la modestie, si on les compare aux décennies de nos homologues allemands ou même à l'antériorité de beaucoup de nos homologues européens. Mais au moment où s'engage enfin une réflexion de fond et alors que la constitution de nouvelles fondations politiques est annoncée, notre expérience sera sans doute utile.

Ayant la charge d'introduire cette première table ronde, sur les missions des fondations politiques, je vous propose d'articuler mon propos autour de trois thèmes : la défense du principe des fondations, l'explication de la spécificité de leurs missions et je terminerai par une illustration avec l'action de la Fondation Jean Jaurès, que je préside.

Il me paraît nécessaire de commencer par revenir sur le principe même des fondations politiques. L'essor sans précédent de la démocratie sur tous les continents a entraîné un afflux considérable de demandes vers les démocraties occidentales. Ici, pour organiser un échange d'idées. Là, pour mettre en place une formation d'élus. Ailleurs, pour envoyer une mission surveiller les élections, souvent les premières élections libres dans ces pays.

Toutes les démocraties occidentales ou presque étaient dotées de fondations politiques, structures *ad hoc*, permettant de répondre

positivement à ces demandes. Toutes, sauf la France. Je voudrais insister sur ce paradoxe. La France qui, partout dans le monde, demeure la patrie des Droits de l'Homme, du citoyen, la patrie de la révolution, de la république, bref, le pays dont la puissance s'est en quelque sorte en grande partie épuisée sur la « politique » était le seul à ne pouvoir répondre à ces demandes. Il l'a fait par l'intermédiaire d'autres organismes. Encore faut-il dépasser ce paradoxe, en analyser les causes. La première a pour origine une volonté d'exclusivité de la part des gouvernements successifs dans la conduite de l'action internationale. Cette conception jacobine issue de notre histoire a été peu à peu ébranlée. D'abord, par le mouvement de décentralisation des compétences reconnues aux collectivités locales, dans le domaine de la coopération internationale décentralisée, compétences qu'elles avaient le plus grand mal à exercer auparavant. Ne serait-ce que pour la coopération trans-frontalière ; l'ancien président de la région Nord-Pas-de-Calais que je suis vous le dit en connaissance de cause. À cela, s'est ajouté le poids croissant des organisations non gouvernementales ; puis tout simplement les leçons de l'expérience qui confirmaient bien évidemment le rôle irremplaçable et premier de la diplomatie.

Ainsi, aujourd'hui et après en avoir discuté avec elles, j'ai la conviction que bien des autorités dans la République accueillent positivement l'idée de fondation politique. La seconde cause de cette situation trouve son origine dans une certaine pudeur – très mal placée d'ailleurs – à l'égard de la politique ou plus exactement à l'égard de la chose et non de l'idée, à l'égard des partis et non de la politique elle-même. Ainsi, jusqu'à récemment, les partis français n'avaient non seulement pas de moyens financiers, mais même pas de simple existence juridique.

À *fortiori*, ne pouvaient-ils avoir de fondations situées dans leur mouvance tout en étant indépendantes sur le plan organique. Là encore, les esprits puis les textes ont évolué, et aujourd'hui, je suis convaincu que la situation est beaucoup plus propice au développement des fondations politiques. Encore faut-il convaincre de l'utilité et de la spécificité de leurs missions. Au-delà de la diversité des fondations, un même objectif les rassemble : l'enracinement de la démocratie. Il suffit de constater l'attention que requiert toujours la démocratie, y compris dans les pays dans lesquels elle est une tradition apparemment bien établie pour se convaincre des efforts qui doivent être déployés pour l'enraciner. Ainsi l'ingénierie démocratique constitue sans doute la spécificité des fondations politiques. Sans doute, chaque fondation est-elle porteuse d'une histoire, de valeurs et de projets différents. Il ne faut pas y voir une limite mais au contraire un enrichissement car, en définitive, au-delà des idées qu'elles portent, les fondations politiques servent également le pays, dont elles sont originaires.

Je voudrais insister sur ce point car toutes ces fondations portent les couleurs de leur pays. Leurs investissements essentiellement immatériels sont peu coûteux mais permettent d'accentuer une présence, de nouer des contacts, de faire partager une langue, de créer des réseaux et ces investissements politiques peuvent avoir des retombées aussi bien économiques que culturelles.

Reste encore à démontrer pourquoi les fondations politiques sont les mieux placées pour mener à bien ces missions et en quoi elles se distinguent des autres institutions existantes. De la diplomatie, elles se distinguent par le choix de leurs partenaires. Dans leur action internationale, les fondations travaillent pour un ou plusieurs partis politiques ou avec d'autres fondations. Distinctes de l'État, elles ont l'avantage de la souplesse. Politiquement diverses, elles ont la capacité d'occuper un large espace. J'ajoute que, ne représentant pas non plus leur parti, les fondations ont la possibilité de rassembler des forces qui, dans leur propre champ politique peuvent être éparpillées, voire quelquefois opposées. Je précise cependant pour qu'il n'y ait pas la moindre ambiguïté, qu'il ne s'agit pas d'un substitut de la diplomatie, ce qui serait dangereux et illusoire, mais d'un complément qui s'avère utile ; de plus en plus de diplomates le perçoivent d'ailleurs comme tel.

Des partis, les fondations sont à la fois proches et distinctes. Proches par les personnalités qui les animent ou les valeurs qui les portent. Distinctes par l'absence de lien organique ou financier, mais aussi par leur mission. Les partis politiques sont naturellement placés au cœur de l'actualité et ont pour fonction de préparer les élections, de préparer les débats politiques dans telle ou telle assemblée, d'animer la politique dans leur pays. Les fondations, quant à elles, inscrivent davantage leurs actions dans le champ international et leur réflexion dans la durée.

Pour illustrer concrètement mon propos, je voudrais terminer en évoquant l'action de la Fondation Jean Jaurès depuis 1992. Une action au moins dans soixante-quatorze pays répartis sur tous les continents, menées par le département de coopération internationale. Plus de trente colloques, séminaires ou tables rondes organisés en France par le département études et recherche. 5 000 personnes rassemblées dans différentes manifestations conduites par le département histoire et mémoire. Quand je parle de départements, il s'agit d'équipes de quelques personnes.

Il me paraît nécessaire, si l'on veut réfléchir aux missions des fondations politiques de bien les hiérarchiser entre elles, car chacune de ces missions n'a pas la même urgence, la même priorité ni le même coût. Je suis, pour ma part, convaincu que c'est la coopération internationale qui doit aujourd'hui se trouver au cœur de nos préoccupations. Je crois que ce sont ces missions internationales qui occuperont le plus les activités des fondations présentes et à venir.

Bien sûr, ce bilan de plus de cinq années ne doit pas nous masquer les difficultés que nous avons rencontrées et qui ont parfois compromis la nécessaire continuité de nos actions. Je veux parler des moyens financiers que nous avons constamment recherchés et qui ont naturellement été très médiocres, pas seulement pour mettre en avant l'incroyable modicité de ces moyens, surtout si on les compare à ceux des autres fondations étrangères, mais pour souligner que dans ce domaine davantage encore que dans d'autres, rien n'est pire qu'un budget à la fois modeste, fluctuant et incertain. Je le dis ici pour l'avenir : pour accomplir efficacement leurs missions, les fondations auront besoin de stabilité y compris financière.

Je voudrais pour conclure adresser un message à tous ceux qui, dans la diplomatie, les appareils politiques ou ailleurs, regardent avec un peu d'inquiétude le développement encore très relatif des fondations politiques. Je suis maire d'une grande ville. Ils ont regardé quelquefois avec la même inquiétude le développement de ces villes qui se sont mises elles aussi à faire de la relation internationale : « *restez là où vous êtes, dans vos frontières, n'en bougez pas, n'établissez pas de contacts sur le plan international* ». Tout cela a été balayé grâce à quelque chose d'une simplicité enfantine : le jumelage. On ne dira jamais assez ce que les jumelages ont apporté après la guerre. Cela s'est fait dans l'unanimité des différentes familles politiques. N'ayons pas peur de notre ombre. N'ayons pas peur de nous faire de l'ombre : diplomatie, partis et fondations ne sont pas concurrents mais compléments.

Je souhaite qu'il en soit de même pour les fondations politiques et je souhaite surtout qu'on rencontre moins de conservatisme, aussi bien à gauche qu'à droite, pour développer ces fondations.

Les fondations et le développement de la formation civique

Docteur **Gerd Languth** ⁽¹⁾

La légitimation des fondations politiques allemandes dans leur activité internationale, la gestion des archives et les tâches de formation, est fondée sur l'expérience. Nous avons fait des expériences à l'époque de la République de Weimar qui nous ont conduits à voir qu'une démocratie ne pouvait pas se faire sans démocrates mais qu'elle devait être faite avec des démocrates. Le professeur Rémond me permettra de revenir un petit peu sur le fond de l'arrêt qui a été pris par la Cour constitutionnelle et qui prévoit que les fondations politiques doivent assurer une formation politique auprès des citoyens et leur donner le cadre nécessaire pour que les citoyens puissent aborder de façon ouverte toute discussion politique, et jouent un rôle actif dans la formation civique pour leur donner les moyens nécessaires pour se forger un jugement. Nos activités doivent être ouvertes à tous les citoyens de la République fédérale, quelle que soit leur couleur politique. Nous avons par exemple, l'année dernière, formé quelque 130 000 citoyens et citoyennes. Nous avons une académie centrale à proximité de Bonn et ainsi que vingt-et-un petits centres de formation qui sont répartis sur le territoire de toute la République fédérale. 30 % de nos « étudiants » étaient adhérents à un parti politique, 16 % non, et le reste n'a pas donné de réponse. Cela vous donne peut-être une idée de notre esprit d'ouverture.

Second point, les fondations politiques doivent assurer le consensus et sont supportées par le consensus et les valeurs exprimées par la population. Les encouragements au débat politique doivent être

(1) Président exécutif de la Fondation Konrad Adenauer.

assis sur la tolérance et doivent faire des fondations politiques des centres d'échanges, de formation à caractère politique mais aussi religieux, ou culturel.

Permettez-moi également de dire un mot à propos du financement, car en fait nous sommes pratiquement et exclusivement financés par les moyens de l'État et également par quelques petites contributions. Mais nous essayons de remodeler cela parce que la dépendance vis-à-vis du budget de l'État n'est pas quelque chose de très satisfaisante pour nous. Mais le fait que, du fait de ces financements publics, nous ayons à respecter une stricte discipline budgétaire nous rend les choses un peu lourdes. C'est pourquoi nous voulons également faire appel à un système de dons auprès des citoyens comme, par exemple, aux États-Unis. Il faut ainsi que nous puissions faire appel davantage aux dons des individus et aux dons des entreprises privées.

Troisième point : les fondations, dans une société pluraliste, cultivent le dialogue entre citoyens, entre hommes politiques et scientifiques, entre la politique et la culture, la politique et l'art, entre les anciennes et les jeunes générations, et en particulier, en Allemagne, entre les anciens Länders et les nouveaux Länders. Nos efforts au plan de la formation civique, de la formation politique ont pour objectif la prise de conscience au plan intérieur des enjeux de l'intégration européenne, du maintien de la liberté au sein de la démocratie allemande et de la protection de l'environnement.

Identification des valeurs et des normes de notre constitution, c'est le premier point. Deuxièmement, la formation sur l'histoire de la République fédérale et sur les principes constitutionnels de l'État de droit ; en troisième lieu, de meilleures connaissances des procédures parlementaires et politiques et de la prise de décision, y compris au niveau européen ; quatrièmement, la transmission de connaissances pour que les citoyens puissent renforcer leur prise de conscience et leur connaissance au plan politique ; cinquièmement, ce qui me paraît également très important dans une démocratie allemande qui se cherche, le développement d'une meilleure identité des Allemands vis-à-vis de leur propre pays.

Quatrième point : les fondations ont pour mission centrale de tracer des grandes orientations et de diffuser des connaissances, ce qui suppose des valeurs morales, éthiques – qui sont celles des différents courants politiques – qui doivent éviter toute perspective marquée par trop de propagande. Notre travail ne serait pas accepté par la population, si en premier lieu, nous apparaissions comme une espèce d'organisme de propagande. Nous sommes très fiers, certes, qu'à l'occasion des manifestations que nous mettons sur pieds – et nos collègues de la Fondation Ebert diront probablement la même chose – d'accueillir beaucoup de citoyens même lorsque nous parlons de sauvegarde de l'environnement. Il est certain que nous touchons alors davantage de monde que ce ne serait le cas d'un parti politique pour une manifestation équivalente.

Toutefois, je veux également souligner que ce flux important d'informations et de connaissances qui déboule sur les individus au quotidien doit être également intégré et mieux maîtrisé. Je pense que dans les dix années à venir, nous aurons traité davantage de savoir et d'informations que ce ne fut le cas dans les deux mille ans écoulés. On voit ce que cela représente pour le monde scolaire et pour d'autres institutions y compris l'Église, et d'autres. Cela est considérable, mais il s'agit d'une mission tout à fait spécifique que nous devons entrevoir comme étant la nôtre en tant que fondation.

Je voudrais dire également que notre mission doit se distinguer de façon extrêmement claire de celle d'un parti politique. Certes, nous avons des liens avec les partis et nous sommes conscients que le fait que le chancelier Kohl soit le président de notre Fondation représente un avantage certain. Mais nous avons des missions à très long terme, nous n'avons pas d'activités politiques à court terme.

À partir du moment où il y aurait création de fondations politiques en France, mon seul conseil, le seul conseil que je pourrais donner, c'est de bien veiller dès le départ à ce qu'il y ait une délimitation extrêmement claire entre les activités développées à court terme par les partis et celles, à long terme, des fondations.

Les constitutionnalistes l'ont déjà dit, le champ d'application d'une fondation n'est pas la « *vita activa* » d'un parti politique mais la « *vita contemplativa* », ce qui m'amène à mon cinquième et dernier point : les fondations politiques, au niveau de la formation, doivent également développer un potentiel d'innovation, et veiller à le développer auprès de la population, apporter un sang neuf auprès de la population et mieux assurer la transmission pour relever les défis de l'avenir. C'est ce que nous essayons de faire. Lorsque je jette un petit coup d'œil sur notre programme de conférences et de manifestations, je prends un exemple au hasard : invitation de journalistes sur la CIG, invitation de journalistes pour discuter de la politique de l'union monétaire, manifestations destinées aux soldats de la Bundeswehr ou à des personnes qui ont des mandats électifs locaux, manifestations destinées aux femmes, réunions au cours desquelles nous invitons des théologiens, manifestations nombreuses pour l'aide aux pays en voie de développement, etc. Il y a un besoin tout à fait énorme que nous essayons de couvrir. Et je crois qu'il est tout à fait important que nous sachions que notre champ d'activité est bien placé à long terme. Et j'espère maintenant avoir pu traiter ma cinquième thèse et rattraper un petit peu du retard que nous avons pris. Nous serons très satisfaits, nous dans le cadre de la Fondation Konrad Adenauer, si la coopération qui est mise en place peut être intensifiée, car je crois qu'il est important que nous ne raisonnions pas uniquement au niveau européen mais que nous soyons davantage présents au plan mondial et que nous y soyons présents en commun.

Monsieur **Jean-Dominique Giuliani** ⁽¹⁾

L'expérience que je vais essayer brièvement de vous retracer est très éloignée du système allemand que j'ai eu l'occasion de connaître et d'expérimenter pour essayer de créer quelques relations franco-allemandes qui correspondaient tout à fait aux critères que le Premier ministre Mauroy rappelait tout à l'heure : des liens personnels et d'amitié.

Dès cette époque, j'ai été extrêmement séduit par un système qui, aujourd'hui, autour de centres de conférences, de centres de séminaires, a développé en matière de formation civique un système extrêmement élaboré qui, je crois, doit nous porter à réfléchir en essayant de faire en sorte de nous engager dans cette voie.

La Fondation Robert Schuman a été créée en 1992 dans un contexte de surprise, partant d'une conjonction d'analyses qui était la sienne et celle des autorités gouvernementales de notre pays et celle d'un groupe de sénateurs centristes, essentiellement pour répondre aux demandes multiples qui étaient adressées aux hommes politiques français venant de pays d'Europe centrale qui se libéraient : avoir des liens, des contacts, de l'assistance.

La Fondation Robert Schuman est née modestement de l'idée de pouvoir ordonner, structurer et organiser cette action internationale nouvelle d'origine politique. Son idée, c'était la même que celle de toutes les fondations : l'aide au développement de la démocratie dans ces pays qui la découvraient. C'était aussi de le faire dans un esprit européen, essentiellement franco-allemand, d'où le choix de Robert Schuman. Les fondateurs avaient fait l'analyse que les partis politiques français, comme le rappelait Monsieur Mauroy, pensaient détenir l'exclusivité de l'action politique, mais en réalité, ne remplissaient pas suffisamment bien l'ensemble des fonctions que la vie politique et les partis doivent remplir.

Bien évidemment, pour tout ce qui concerne la conquête du pouvoir, les fondations politiques n'ont rien à dire ou à faire dans ce domaine, en tout cas directement. Il en va de même des moyens que les partis utilisent pour faire leur propagande, leur organisation, etc. En revanche, dans les fonctions traditionnelles des partis politiques, il y a aussi quelques éléments qui relèvent davantage de l'utilité publique et qu'en France les partis organisent et exercent assez mal. Comment faire vivre un courant de pensées, comment le nourrir, comment en assurer l'existence, comment en assurer la mémoire ? J'avais été très frappé de voir, notamment à la Fondation Adenauer dans son centre d'archives et de recherche, combien cette fonction était bien assurée. Il est évident qu'il y a là, en France, pour les fondations un élément extrêmement important que nous avons essayé, à la Fondation Robert Schuman, d'assurer en récupérant une partie des archives du MRP et du CDS, en tentant de les traiter et de les mettre à la disposition, en liaison d'ailleurs avec la Fondation des sciences politiques, de chercheurs qui souhaiteraient travailler sur ce sujet.

(1) Directeur de la Fondation Robert Schuman.

Enfin, l'action internationale évoquée par tous les intervenants et qui était à l'origine de notre démarche a elle aussi, par incidence ou directement, des répercussions sur l'objectif de formations politiques. Nous sommes intervenus dans une vingtaine de colloques, une dizaine d'ouvrages. Des colloques faits et réalisés souvent en collaboration avec la Fondation Adenauer avec laquelle nous avons un accord de cette nature. Je vous donne un exemple : à deux reprises, et deux années successives, nous avons organisé un colloque franco-allemand une fois à Paris, une fois à Strasbourg, avec nos amis russes et nos amis ukrainiens qui, à l'époque, avaient des relations pour le moins tendues.

Nos amis de la Fondation Adenauer nous avaient dit : il y a là un témoignage à apporter sur la frontière ukraino-russe qui pourrait être un témoignage franco-allemand avec un message démocratique et politique tout à fait particulier, que nous vous demandons de bien vouloir porter avec nous. Nous avons organisé à deux reprises, avec des participants de très haut niveau gouvernemental et parlementaire ukrainiens et russes, deux rencontres de deux jours qui ont fort modestement contribué à la compréhension et au dialogue entre ces deux pays.

Concernant plus précisément la formation politique, nous avons essayé à la Fondation Robert Schuman, compte tenu du contexte législatif et réglementaire rappelé par Monsieur Mauroy tout à l'heure avec beaucoup de modestie, d'imaginer dans quelle mesure nous pourrions répondre à cette demande que Madame Catala et plusieurs intervenants rappelaient, demande consistant à disposer dans l'opinion d'éléments d'information et de réflexion qui puissent clairement émaner d'une famille politique mais ne pas porter le sceau de la propagande. Nous avons eu deux occasions de le faire.

D'une part à l'occasion du référendum sur Maastricht en 1992 : nous avons diffusé à plus de 3 millions d'exemplaires un petit journal que je vous ai d'ailleurs apporté et qui s'appelait *L'Europe, on n'a pas fait tout ça pour rien*. C'est un petit journal de huit pages qui a rencontré un succès tellement considérable que nous avons été obligés de nous arrêter pour des motifs budgétaires. Il était bien sûr pro-européen, et nous avions aucun scrupule à le faire s'agissant de la Fondation Robert Schuman, et exempt de toute prise de position que l'on pourrait considérer comme politique. J'en veux pour preuve que personne dans la campagne électorale qui a été assez vive, ne s'est étonné de notre intervention. Elle fut pour nous coûteuse et représenta à peu près le tiers de notre budget annuel. Pour ce faire, nous avons fait appel à quelques grandes entreprises françaises, qui étaient connues pour leur implantation en Allemagne ou leur vocation européenne. Nous avons sollicité une dizaine de chefs de ces grandes entreprises qui nous ont aidé assez modestement mais assez rapidement ; nous leur avons demandé de s'engager à l'occasion de cette campagne pour le référendum et nous avons publié dans la grande presse quotidienne française des placards où Messieurs Beffa, Mer et un certain nombre de grands patrons français reprenaient le chapeau de notre plaquette *L'Europe, on n'a pas fait tout ça pour rien*. Nous avons tout à fait conscience d'être à la limite de l'action politique et de l'action des

fondations ; nous l'avons fait parce que les motifs précis qui avaient conduit à la création de notre fondation, c'était bien évidemment la promotion des valeurs européennes et des liens franco-allemands. Nous avons considéré qu'il était de notre devoir de consacrer une partie des maigres moyens que nous avons rassemblés à l'information des citoyens français qui nous paraissait avoir dérivé d'une question référendaire vers une question politique.

Le Premier ministre de l'époque, Monsieur Bérégovoy, nous avait convoqué pour nous remercier d'avoir fait cette action que nous ne devons qu'à notre propre initiative. Voilà un premier exemple qui nous a semblé correspondre, même s'il est extrême, à de la formation civique. Je tiens cette plaquette à votre disposition. Vous verrez qu'en aucun cas, il n'y a d'appel à voter oui au référendum.

Comme nous avons le sentiment d'avoir alors un peu outrepassé les missions traditionnelles des fondations, nous avons réitéré l'opération, l'année d'après : en prenant contact avec le ministère de l'Éducation nationale (parce que cette plaquette publiée à l'occasion du référendum, curieusement, c'étaient les instituteurs qui nous en avaient le plus demandé), nous avons fourni un maximum d'écoles au mépris de toutes les règles de séparation et de neutralité de la fonction publique en précisant que nous souhaitons, en dehors de toute échéance électorale (mais avant les élections européennes) que les instituteurs disposent d'un document sur l'Europe à destination des enfants. Le succès a été considérable puisque nous avons publié plus de 2 millions de documents *L'Europe, ça vaut la peine*. Il y a une demande dans notre pays d'information qui ne soit pas passée au filtre des structures partisans comme des médias, notamment audio-visuels. Il y a demande de pédagogie sur des grands sujets. Celle sur l'Europe nous intéressait tout particulièrement.

Par ailleurs, nous pensons que la formation politique relève aussi des grandes familles de pensées, que, sans réécrire l'histoire avec des lunettes politiques, il y a une expression diversifiée de la démocratie qui doit trouver sa traduction dans la volonté et la possibilité pour les différentes familles politiques de s'exprimer d'une manière neutre et objective sur des grands sujets et d'engager le dialogue avec les citoyens sur les grands sujets qui intéressent l'avenir du pays. Voilà la raison pour laquelle nous avons souffert, encore plus que la Fondation Jean Jaurès, de l'absence de reconnaissance des fondations politiques en France. Que ce soit pour l'aide humanitaire, que ce soit pour la formation civique, pour l'aide culturelle internationale, pour l'action d'aides aux partis amis, pour les bourses, pour l'invitation de personnalités des pays d'Europe centrale, nous avons essayé l'ensemble de ces types d'actions et notre bilan est totalement positif. Il y a une réelle demande. Il y a un réel intérêt. Je vois même maintenant de plus en plus des ambassadeurs venir nous demander de nous joindre à l'action officielle des pouvoirs publics. C'est la raison pour laquelle en matière de formation politique comme pour le reste, je crois que plus que jamais le temps des fondations est venu.

Les fondations, outils de recherche et de réflexion politiques

Docteur **Günther Esters** ⁽¹⁾

Lorsque je fais un petit retour en arrière sur les travaux de recherche qu'a développés notre fondation, je constate que, voici quelque temps, il y a eu une discussion, qui a duré d'ailleurs plusieurs jours, sur un sujet très proche de celui que nous traitons aujourd'hui. Nous avons invité des participants étrangers pour nous aider, nous donner des conseils à propos d'une situation dans laquelle les activités des fondations politiques sont parfois contestées en Allemagne. Le résultat de cette délibération a été que justement la recherche, de l'avis des experts, était l'une des activités qui était la moins contestée parmi les activités développées par les fondations puisque l'on pense qu'à partir du moment où des crédits publics sont débloqués pour des fondations, ceux-ci doivent être utilisés pour le bien le plus large du public, comme ceci est le cas pour des instituts universitaires.

Dans les quelques remarques que je vais faire, je voudrais vous dire pourquoi nous faisons des travaux de recherche au sein de notre Fondation Friedrich Ebert.

Je crois qu'il y a plusieurs tendances qui se sont manifestées par le passé et qui ont marqué nos travaux de recherche. Le premier principe est très largement lié à l'histoire du Parti Social Démocrate en Allemagne. Je voudrais le dire parce que cela a à voir avec la genèse de notre fondation. Les activités privées au plan de la recherche sont très étroitement liées avec l'histoire du Parti Social Démocrate allemand qui a une longue histoire d'intégration. La recherche historique joue chez nous un rôle tout particulier, a toujours joué un rôle extrêmement important. C'est vrai que la recherche dans le domaine historique aidée par ces subventions publiques pose un problème puisqu'on se livre à quelque chose qui va parfois un petit peu plus loin qu'un simple retour objectif en arrière.

Le deuxième principe que j'ai pu observé en ce qui concerne le développement de la recherche, c'est le problème de l'imbrication interne. Au début de la création des Partis Sociaux Démocrates, il existait en Allemagne des associations de formation des travailleurs, en plus de l'Église et de l'armée, grâce auxquelles des couches moins privilégiées pouvaient éventuellement essayer de s'intégrer dans la société et d'y exercer une certaine influence.

On trouve la même approche de cette activité auprès de la Fondation Olaf Palme. Cette fondation a la même tradition qui s'exprime, par exemple, par l'attribution de bourses pour des travaux de recherche dans des domaines d'activités qui nous sont propres. À partir du moment où l'on a établi un système, un institut de recherche ou une cellule de recherche, même si c'est une cellule de dimension modeste, il y a un

(1) Directeur du département dialogue international de la Fondation Friedrich Ebert.

troisième principe qui s'applique, c'est celui de la reconnaissance, puisque les personnes qui travaillent au sein de ces cellules veulent entrer en concurrence avec d'autres qui travaillent ailleurs. Et chez nous, il y a eu une tendance toujours plus marquée, qui visait à essayer d'obtenir des moyens donnés, concédés par d'autres institutions extérieures à l'État, ce qui permet justement de développer cet aspect concurrentiel dans la recherche. Dans la vie d'une institution, il y a toujours de nouvelles activités qui naissent.

Les activités internationales n'existaient pas au début de la création et de la recréation de notre fondation. Elles sont apparues plus tard. Nous avons alors constaté que nous savions très peu de choses sur les pays dans lesquels nous intervenions, en particulier, en ce qui concerne l'Afrique, continent sur lequel la France et la Grande-Bretagne ont un avantage naturel puisqu'ils connaissent beaucoup mieux ses systèmes politiques et les populations africaines. Nous avons essayé de rattraper un petit peu notre retard en la matière, en créant une branche secondaire dans notre département de recherche qui portait sur les pays en voie de développement, non seulement limitée au continent africain mais également à l'Amérique latine puisque l'Amérique latine, à l'époque, était un continent sur lequel de très nombreux mouvements réformistes et révolutionnaires étaient présents et trouvaient un certain écho dans certaines couches de la gauche allemande. Ces tendances ont très largement marqué les évolutions et le développement de la recherche que nous avons faite chez nous.

Dans ces derniers temps, il y a un aspect qui est passé également au premier plan. Cet aspect, je le baptiserai : « management de la recherche ». Nous considérons qu'il nous appartient, dans le domaine de la recherche, de rendre plus disponibles des connaissances, plutôt que de faire de la recherche fondamentale à proprement parler. Je crois que, de cette manière, nous faisons un travail plus utile, plus intéressant entre les institutions qui créent de nouvelles connaissances, qui participent à l'élaboration de nouvelles connaissances et une institution qui les transposent, les met à la disposition, les rend accessibles à d'autres couches de la population. Alors, cela se traduit par une coopération avec certains groupes politiques. Nous avons aujourd'hui créé un cercle de réflexions d'économistes, qui est extrêmement ouvert au plan politique, qui fait l'objet d'évaluations peu critiques de la part de la presse. Là, la presse y a également été invitée, ce qui est relativement rare. Au sein de ce groupe, on peut discuter de façon extrêmement ouverte. Donc, je vois davantage une tendance qui va plus dans le sens de la gestion et dans le management de la recherche plutôt que de la recherche fondamentale.

Alors, ce qui est typique pour le développement de la recherche au sein d'une fondation politique, ce n'est pas de faire des recherches extrêmement ciblées, et de dire : « *nous voulons faire tel et tel type de recherche* ». Mais c'est plutôt de mettre sur pied des mesures d'accompagnement d'une recherche au profit des partis politiques, recherche qui est ouverte aux turbulences extérieures. À partir du moment où l'on fait des recherches sur l'histoire contemporaine, on pourrait imaginer

qu'en parallèle à la composante solidaire qui est toujours au premier plan des préoccupations d'un parti social-démocrate, on intègre également une composante un peu plus libérale, socio-libérale, qui permettrait d'aborder des problèmes de recherche sous des aspects extrêmement différents et peut-être tout à fait nouveaux.

Monsieur **Thomas Atwood** ⁽¹⁾

D'emblée, je serai très concret. La Fondation Heritage est, avant tout, une institution de recherche dotée d'un budget annuel de \$25 millions avec un effectif de 150 personnes assurant plus de 200 publications annuelles. Nous apparaissions des dizaines de milliers de fois dans les médias. Nous faisons pas mal d'éditoriaux, etc. Et nous organisons un bon millier de manifestations par an. Nous essayons de défendre un certain nombre d'idées en parvenant à des résultats au plan culturel ou politique. La Fondation a trois caractéristiques majeures :

1) Nous sommes totalement indépendants, ce qui ne veut pas dire incolores. Nos ordres du jour et nos programmes sont basés sur des concepts philosophiques clairement conservateurs, selon le principe de la libre entreprise, de la réduction du rôle des gouvernements, de la promotion des valeurs américaines et d'une défense nationale forte. Nos recommandations de politiques sont très largement dirigées par un certain nombre de positions philosophiques, telles que le rôle, ainsi que les capacités des gouvernements et les responsabilités des individus et des institutions. Il y a donc une très grande concurrence entre les différentes idées qui sont mises en œuvre et il faut essayer de faire la transparence sur ces différentes idées.

2) Nous essayons de conserver notre indépendance avec jalousie. En particulier, en ce qui concerne le financement ; nous n'acceptons pas de financement de la part du gouvernement. Nous considérons que notre travail, c'est d'aller bien au-delà que de définir des politiques qui satisfassent les gouvernements ou les partis politiques. Nous pensons que notre vocation, c'est également de faire de la critique, d'adresser des critiques au gouvernement. Nous ne voulons pas être ou même seulement apparaître à la botte de quelque gouvernement que ce soit. De manière similaire, nous avons perdu un certain nombre de financements de la part d'industriels et d'industries privées du fait des positions que nous avons parfois prises. Nous n'avons pas de relations avec les différents partis.

Le maintien de notre indépendance et de notre crédibilité exige que nous ne soyons pas associés aux formations politiques. Nous décidons de nos positions politiques et philosophiques sur notre propre jugement. Notre non-inféodation à quiconque exige que cette indépendance soit aussi financière. Nous avons 240 000 donateurs qui contribuent pour 52 % à notre budget, 40 % d'autres fondations, 5 % d'entreprises privées. Ces dons peuvent être exonérés au plan fiscal ; cette exonération témoigne que les institutions de ce style sont tout à fait indispensables.

(1) Directeur des relations institutionnelles de la Fondation Heritage.

« Les fondations politiques
dans les grandes démocraties occidentales :
quel rôle ? quel avenir ? »

3) Notre but est de vendre des idées. Nous respectons certes les modèles universitaires de recherche, approfondies qui exercent un impact à long terme ; nous essayons de nous en tenir aux mêmes standards d'intégrité, d'honnêteté dans la présentation des arguments. Mais nous avons des objectifs qui sont beaucoup plus immédiats, à court terme, et beaucoup plus concrets. Nous essayons de réfléchir sur les processus d'élaboration de la politique maintenant ou à six mois, à six mois ou à deux ans. À partir du moment où nous avons publié nos recherches, nous n'avons fait notre travail qu'à moitié. Nous travaillons à ce que les bonnes idées parviennent au bon destinataire au bon moment et dans le cadre qui lui convient. Quels sont ces destinataires ? Les faiseurs d'opinion, c'est-à-dire, les responsables, les médias, les législateurs, les universitaires. Notre département de relations extérieures est organisé autour de ces différents groupes cibles. Etre là au moment voulu. Le *timing* est extrêmement important dans cette entreprise de marketing des idées puisqu'il s'agit donc de faire passer un certain nombre d'idées politiques. Tout notre système de publication est basé sur l'efficacité. La Fondation Heritage est organisée pour donner au responsable politique les faits et les arguments dont il a besoin extrêmement rapidement. Les publications ne sont pas le seul moyen de faire passer des messages et des idées. Nous utilisons tous les moyens de communication pour établir des relations avec notre audience. En ce qui concerne ce problème de marketing, nous essayons au maximum de faire des synthèses de nos messages par des choses extrêmement simples, pour que tout passe bien.

4) Dernier point, dans la continuité du précédent : parvenir à des résultats concrets. Ce n'est pas un exercice purement académique. Nous considérons que notre planning, notre budget, notre système d'évaluation doivent être pris au sérieux. Tous les directeurs et responsables font une gestion la plus serrée possible et les directeurs et hauts responsables établissent des plannings qui sont développés au fur et à mesure. Nous avons des réunions de direction deux fois par semaine. L'exécution du programme fait l'objet d'un certain nombre de réunions de vérification. C'est un concept qui a été développé voici peu de temps et qui a prouvé son efficacité. Ces réunions de gestion rassemblent un certain nombre de responsables ainsi que les directeurs de différentes publications.

Il y a huit équipes, huit groupes de travail qui sont organisés autour d'un certain nombre de problèmes bien particuliers. Alors, obtenir des résultats, cela veut dire arriver à faire transposer dans la législation un certain nombre d'idées. Cela a été le cas par exemple dans le domaine de l'agriculture et des télécommunications. Nous avons été partie prenante dans l'élaboration de nouvelles législations. Obtenir des résultats, ça peut consister aussi à faire durer une bonne politique. C'est ce que nous faisons par exemple actuellement au niveau de la défense et de la réforme sociale.

Notre Fondation peut aussi en faire davantage que d'avoir un simple impact sur la vie politique. Nous pouvons créer des points de rencontres pour les personnes qui font la politique, pour essayer de faire passer un certain nombre de messages, créer des ouvertures qui ne sont

pas facilement réalisables par ailleurs. Peut-être, ce sont là des réalisations dont nous sommes le plus fiers. Nous avons aidé à faire évoluer les termes du débat aux États-Unis. En politique, il n'y a ni victoire permanente ni défaite permanente ; quels que soient les résultats de nos efforts, nous allons persévérer dans la voie que nous nous sommes tracée.

Question de la salle

Parce que le système du financement des fondations allemandes est très intéressant mais le système américain est moins connu, est-ce que Monsieur Atwood pourrait nous donner des explications plus précises sur le mode de financement de sa Fondation ?

Monsieur Thomas Atwood

Comme je l'ai dit, l'essentiel des fonds sont d'origine privée. Il existe aux États-Unis, un système de contrats de recherche avec des institutions comme la nôtre, avec financements publics à la clé. Nous ne rentrons pas dans ce type de démarches. Je ne sais pas si c'est quelque chose d'original mais aux États-Unis, il y a énormément d'associations qui fonctionnent sur ce schéma. Le fait qu'il y ait une possibilité d'exonération fiscale favorise évidemment ce genre de dons. Nous avons une culture caritative forte et ancienne aux États-Unis.

Les fondations et l'action internationale pour le développement de la démocratie

Monsieur Carl Gershman ⁽¹⁾

Lorsqu'en 1983, nous avons créé notre propre association, nous avons reçu chez nous la Konrad Adenauer Stiftung qui nous a fait une conférence sur ce sujet ; je crois que la coopération internationale dans ce genre de domaine est particulièrement importante.

Je souhaite faire une petite analyse de notre philosophie, de nos programmes et de nos rapports avec les gouvernements et les réseaux diplomatiques, et faire une évaluation de notre impact et de l'influence que nous avons aux États-Unis, et de notre légitimité. J'entends par ce mot la réponse à la question : « *comment arrivez-vous à convaincre les membres du Congrès et votre public que votre travail est utile ?* ».

Alors, peut-être que cela est dans ma nature, mais je voudrais répondre à cette question en posant moi-même une autre question : pourquoi nous réunissons-nous aujourd'hui pour évoquer cette question des fondations politiques ? Pourquoi nous réunissons-nous en France ? Pourquoi y-a-t-il des représentants d'autres démocraties occidentales, d'Allemagne, de Grande-Bretagne et des États-Unis, pour avoir cet entretien ? Est-ce que nous aurions ce genre de discussion voici encore dix ans ? Je crois que ce n'aurait pas été le cas car le problème des fondations politiques est devenu un problème important parce que justement le monde a changé.

(1) Président de la National Endowment for Democracy.

Et le monde est en train de changer et nous sommes obligés d'essayer de nous adapter à de nouvelles réalités au plan mondial.

Pendant les années 90, le monde a connu un processus qui est la troisième démocratisation, et maintenant, il va falloir consolider toutes ces évolutions. Nous sommes conscients que nous vivons maintenant dans une espèce de village mondial. Il y a aujourd'hui un certain nombre de personnes qui ont été peut-être un peu en sommeil et qui ont maintenant l'intention de participer de façon beaucoup plus active dans ce monde particulièrement changeant.

À l'évidence, il y a des personnes, dans les différents pays, qui souhaitent entrer dans ce monde moderne. Et il y en a d'autres qui réagissent contre la modernisation. Il y en a certains qui veulent aller en avant, il y en a d'autres qui veulent aller en arrière. Et c'est peut-être un phénomène dû en particulier, par exemple, à des phénomènes fondamentalistes et extrémistes. Et il y a de très nombreuses pressions de la population au fur et à mesure que la population augmente dans un certain nombre de pays – problèmes de la pauvreté, des différences interculturelles, conséquences de cette transition vers la modernité – qui vont poser des problèmes considérables, avec des flux de migrations énormes, avec des problèmes de terrorisme et bien d'autres problèmes que je n'évoque même pas ici. Donc, il faut ensemble trouver le moyen pour aborder ces questions et pour traiter ces problèmes. Le plus simple étant de ne rien faire, bien sûr.

Mais sachant que les instruments traditionnels ne fonctionnent pas (certes la diplomatie, les armées peuvent essayer de conserver l'équilibre entre les différents États mais les sources majeures de conflits dans le monde moderne sont bien davantage liées à des problèmes intérieurs), comment arriver à leur apporter une assistance au plan interne en se contentant d'établir des relations et de donner des brochures ? Je crois justement que là, les fondations politiques sont peut-être l'un des mécanismes qui permettront d'appréhender cette nouvelle réalité et d'être plus proches dans les différents pays pour travailler, pour collaborer avec eux, pour essayer de les aider à établir des institutions politiques qui soient suffisamment souples, suffisamment ouvertes pour s'adapter aux pressions toujours croissantes et aux demandes toujours plus fortes de participation qui existent de par le monde et qui vont ne faire que croître et embellir.

Je suggérerais donc que l'une des priorités majeures, non seulement pour la France, les États-Unis, mais pour tout le monde démocratique qui constitue une espèce de zone de paix et qui représente peut-être 15 % de la population mondiale, consiste à assister et à apporter une aide aux 85 % d'autres pour les aider à assurer la transition d'une ère ancienne à l'ère moderne, pour essayer de surmonter les conflits et la pauvreté, pour essayer d'établir un monde de paix. C'est l'objectif stratégique à long terme. Ce doit être notre objectif à nous tous, sur la base d'une coopération entre les différentes démocraties par l'intermédiaire notamment des fondations politiques. Chacune continuera de refléter la culture politique propre de son pays.

Lorsque notre organisation, la NED, a été créée, c'était sur modèle allemand auquel nous nous sommes très largement référés. Il y a d'autres modèles qui existent. Mais nos efforts ont débouché sur une forme singulière, américaine. Nous avons défini notre NED avec un certain nombre d'instituts qui représentent les différentes formations politiques, le secteur syndical et le secteur employeur. Il s'agit d'une approche extrêmement idéaliste, comme c'est toujours le cas chez nous. C'est extrêmement global. C'est très pragmatique, ce qui est tout à fait cohérent avec les approches américaines traditionnelles. Cela s'adresse au credo national américain, c'est-à-dire la démocratie. C'est une institution, comme je l'ai dit, qui est une institution consensuelle et pluraliste. Elle s'est très largement consacrée aux problèmes internationaux. Les Américains ne souhaitent pas que l'argent du contribuable soit consacré à traiter des problèmes nationaux.

La seule manière de justifier ces contributions qui nous sont versées est de consacrer les fonds qui nous sont donnés à des fins internationales et cela n'est pas du tout lié au travail des partis politiques au plan intérieur. Nous avons créé un organe de recherche – l'International Forum for Democratic Studies – qui a pour objet d'analyser la démocratie et son évolution à travers le monde, mais ne doit pas traiter de problèmes nationaux ni de problèmes de politique étrangère américaine. Nous avons un groupe indépendant qui est constitué par des gens de gauche, de droite, du monde industriel, etc. Nous avons des forums qui sont également associés aux deux partis et nous avons un associé qui représente le mouvement syndical.

Le phénomène démocratique est extrêmement complexe. Des problèmes catégoriels sont également traités et depuis le début, nous sommes extrêmement pluralistes ; nous nous adressons aux organisations syndicales, aux organisations civiques diverses et variées, aux institutions gouvernementales qui se préoccupent de questions électorales et nous apportons notre assistance à des organes de réflexion à l'étranger, qui doivent participer à l'élaboration de la démocratie dans d'autres pays. Nous sommes conscients que nous devons également nous pencher sur tout ce qui est problème de valeur culturelle et de formation. Nous apportons notre soutien, en particulier lorsque cela est nécessaire à la liberté d'expression, nous apportons un soutien à certains médias (stations radios, journaux, etc). Nous faisons de la formation également : nous essayons de mettre sur pied des programmes de formation en donnant notre appui à des instituts de formation. Donc, comme je l'ai dit, notre action est globale.

L'origine de ce parti pris du « global » est à rechercher dans la composition de la population américaine. En effet, il nous faut avoir un minimum de soutien populaire pour notre fondation. Aux États-Unis, vous pouvez trouver des populations d'origine étrangère qui sont extrêmement liées à leur communauté, et qui ont au Congrès leurs porte-parole. C'est pourquoi il est important pour nous d'être présents en Amérique latine pour aider ces pays à créer leur propre démocratie. Nous ne pouvons pas non plus nous tenir éloignés de tout ce qui se passe en Europe de

l'Est. Il y a des communautés polonaises, ukrainiennes aux États-Unis, qui sont extrêmement vigilantes sur ce qui passe dans leur pays d'origine et dans les pays de l'ancien système communiste. Nous sommes également vigilants sur ce qui se passe en Asie. Ce qui se passe en Chine est capital. Nous devons être en mesure de suivre, de traiter ce qui s'y passe. Compte tenu de la population noire américaine, nous devons également être engagés en Afrique.

Il y avait un certain scepticisme au début. Certaines personnes, plutôt de droite, pensaient que nous allions devenir de grands sociaux-démocrates. D'autres, à gauche, craignaient que nous devenions des grands pourfendeurs du communisme. En fait, nous nous sommes intéressés à tout ce qui s'est passé au Nicaragua, en Pologne, en Afrique du Sud, en ex-URSS. Il y en avait aussi qui pensaient que nous allions essayer d'interférer sur les affaires intérieures des États. Il a donc fallu que nous apportions la preuve du fait que nous étions intéressés à la création et à l'élaboration de processus démocratiques mais que nous ne voulons pas influencer l'issue de ces processus démocratiques. D'autres encore étaient convaincus que tout ceci passerait sous la coupe de la CIA, d'autres pensaient que ce serait un exercice culturel pour promouvoir l'impérialisme américain, d'autres enfin assuraient que nous nous amuserions à faire faire du tourisme politique à nos collaborateurs.

Nous avons dû être extrêmement transparents sur tout et rendre compte de tout, pour chaque cent dépensé. Nous avons apporté la preuve que nous étions extrêmement réactifs et que nous étions tout à fait capables de répondre à ceux qui, sur le terrain, prenaient des initiatives en faveur de la démocratie. Il a fallu convaincre que nous étions des gens sérieux.

Tout cela a donc pris un certain temps, mais nous avons établi progressivement une certaine confiance.

Je voudrais conclure sur deux points qui constituent un paradoxe. Premièrement, il faut être en mesure de justifier ce que nous faisons avec l'argent public devant le Congrès, devant la population, en apportant la preuve que cette démocratie assure la stabilisation, la paix, réduit le terrorisme.

Mais en même temps, il faut être extrêmement vigilant à ne pas se livrer à une ingérence car sinon on pourrait nous accuser de manipulation ; pour l'éviter, il faut s'en tenir au principe que les gouvernements peuvent être consultés mais ne doivent pas établir nos programmes : ceux-ci sont établis au service du citoyen et utilisent des fonds donnés par des citoyens. Donc les fondations doivent être absolument indépendantes par rapport au gouvernement. Je voudrais souligner l'importance de cette autonomie. Il faut mettre sur pied des programmes souples, des programmes qui répondent rapidement aux besoins, adaptables. Certes, il faut qu'il y ait aussi des programmes gouvernementaux mais les gouvernements, c'est quelque chose de très bureaucratique ; ils manquent totalement de souplesse et ne peuvent travailler dans ces domaines difficiles. Il y a un rôle qui est dévolu au gouvernement, un

autre qui est dévolu aux fondations. Ces rôles sont complémentaires. Et les fondations doivent avoir un caractère innovant, doivent être prêtes à assumer certains risques.

Enfin, il faut rester modeste. Ce sont des processus à très long terme qui ne peuvent pas être exportés forcément. Il est dans notre intérêt d'apporter notre aide mais la France trouvera certainement son propre chemin ; je suis certain que vous réussirez si vous vous décidez pour la création de ce genre d'institutions et que vous serez satisfaits du résultat qui ira dans le sens de la défense des intérêts français.

Monsieur Josef Thesing ⁽¹⁾

Je voudrais me limiter à vous donner quelques informations sur la façon dont nous essayons d'apporter notre soutien à la démocratie. Je le ferai en huit points et j'essaierai de concentrer ces huit points sur des questions qui nous ont été posées par les organisateurs de cette réunion.

1) Le 1^{er} juillet 1960, le gouvernement fédéral a créé le ministère fédéral de la Coopération, qui a reçu pour mission d'encourager la coopération avec les États partenaires en Afrique, en Amérique du Sud et en Asie. À l'époque, la décision politique suivante a été prise, de non seulement encourager les programmes fédéraux dans les pays en voie de développement, mais également d'apporter soutien à des institutions et des organisations privées, telles que les fondations politiques, avec des moyens prélevés sur le budget de l'État, pour leur faciliter l'exécution de projets sous leur propre responsabilité. La Fondation Konrad Adenauer est présente dans ce domaine depuis 1972. Ensuite, ces premières directives ont été complétées à partir de 1978 alors que nous avons créé un certain nombre de représentations à l'étranger, aux États-Unis, en Europe et ailleurs. En 1989, ces programmes de coopération internationale ont été complétés au moment des bouleversements en Europe de l'Est qui ont permis à notre fondation de s'ouvrir vers l'Est. Donc, je me limiterai à rendre compte des expériences que nous avons faites en Afrique, en Asie et également en Amérique du Sud et au Moyen-Orient.

2) Nos programmes et nos projets sont de nature politique. La Fondation Konrad Adenauer est une fondation politique. Elle est présente là où il convient d'exercer une certaine influence politique. Ceci fait partie de notre profil politique. Dès le départ, la fondation a établi des formes de travail basées sur le partenariat. Nous travaillons avec des partenaires en Afrique, en Amérique du Sud, en Asie, également dans les pays du Proche et du Moyen-Orient qui, in fine, sous leur propre responsabilité politique, exécutent les projets et les programmes mis au point. Nous apportons notre soutien à ces projets et à ces programmes à partir du moment où ils correspondent à nos propres objectifs, à nos propres idées politiques. Et nos idées, nos objectifs politiques sont la réalisation et la protection des Droits de l'Homme, la création d'États ou l'aide à la

(1) Directeur de l'Institut de coopération internationale de la Fondation Konrad Adenauer.

création d'États démocratiques et d'aide à des pays faisant appel au système de l'économie libérale.

Voici les trois grandes exigences de base et la substance même de nos encouragements et de nos aides aux États démocratiques. Ces aides sont basées sur également la mise au point d'objectifs communs similaires. La base de départ, c'est la situation économique, culturelle et politique dans un pays, le dialogue étant établi sur la base d'un partenariat et étant l'outil majeur de notre coopération. Ce dialogue établi sur la base du partenariat s'est ensuite complété par d'autres objectifs que nous mettons en œuvre.

Il s'agit d'objectifs que la fondation développe sous sa propre responsabilité, de son propre chef, et en mettant l'accent sur un certain nombre de points qu'elle souhaite développer. Dès le départ, nous avons attaché une certaine importance à envoyer notre propre personnel dans les pays cibles, puisque le facteur personnel est un élément tout à fait déterminant pour créer un bon climat, une bonne ambiance de coopération. Ce n'est que sur la base de la durée, qu'un réseau suffisamment maillé, suffisamment imbriqué peut être établi pour que les conditions nécessaires de connaissance d'autres cultures, d'autres politiques et d'autres systèmes économiques soient acquises.

3) Formation, conseil, aide à l'organisation, réalisation de publications, réalisation de programmes d'information et de formation en Allemagne, attribution de bourses sont les outils majeurs que nous proposons. Formation politique, civique, destinée à des collaborateurs travaillant dans des formations politiques, à des fonctionnaires, des militaires, des journa-listes, des faiseurs d'opinion, des syndicalistes, etc. Les programmes de formation sont également complétés par du conseil. Nous nous adressons essentiellement à des responsables mais en essayant de faire passer un certain nombre de messages. La formation permanente du citoyen et de larges couches de responsables politiques ayant déjà une bonne conscience politique. La démocratie a besoin de démocrates, et ce processus d'apprentissage est extrêmement long et complexe, comme nous avons pu le voir récemment en Europe de l'Est. L'aptitude à passer des compromis et à bâtir des consensus est un élément tout à fait déterminant. La mise au point d'un certain nombre d'ordres juridiques pour la définition du système juridique démocratique est également l'un des éléments majeurs de notre action. La possibilité d'action libre de plusieurs formations politiques, le respect des oppositions, le travail sans entrave des parlementaires, sont également des points majeurs avec les fonctions de contrôle que le Parlement doit assurer.

4) Avec quels partenaires travaillons-nous ? Nous coopérons avec les partis politiques avec lesquels notre interprétation politique est la plus proche. Nous travaillons également avec les gouvernements, les parlements, les Cours constitutionnelles, les associations et les collectivités locales et territoriales, des institutions diverses et variées, les universités, les organisations syndicales, les confédérations des PME-PMI, les organisations de protection de la femme, les militaires, les institutions des médias, les organisations de protection de l'environnement. En bref,

avec toutes les personnes et toutes les organisations qui peuvent apporter une contribution à la définition de la démocratie et de la stabilité politique et économique, de la justice, du respect des grands principes de la démocratie. Donc, nous voulons apporter une aide permettant ensuite aux intéressés de s'aider par eux-mêmes et non pas intervenir à leur place.

5) Les programmes, les projets sont mis au point directement en coopération avec le partenaire. La planification est la phase la plus importante précédant la réalisation. Des projets peu ou mal planifiés ne peuvent donner que de mauvais résultats. Donc, nous attachons une très grande importance à une préparation soignée. Nous faisons donc appel, pour ce faire à des experts, qui réalisent pour nous des études préparatoires. De plus, au sein de notre Fondation, en raison d'une coopération extrêmement longue, nous disposons de très nombreux experts de très grande qualité, ce qui nous permet d'éviter des erreurs. Lorsque nous recevons des demandes de projets, nous prenons en compte plus particulièrement les critères suivants : les objectifs civiques, les objectifs poursuivis par le partenaire, les compétences techniques et l'importance de la signification politique du partenaire, des analyses des cibles, les objectifs poursuivis par le projet, les actions envisagées, leur coût, les plannings et les échéanciers.

6) La Fondation Konrad Adenauer et ses partenaires travaillent de plus en plus avec un certain nombre d'instituts qui disposent de l'expertise nécessaire. La Fondation a créé son propre réseau d'experts composé de scientifiques et de spécialistes. Ces personnes nous apportent leur aide, leur conseil et peuvent, le cas échéant, être envoyées pour une période déterminée à l'étranger. Au sein de notre Fondation, nous établissons également des coopérations avec un certain nombre de groupes de travail particuliers.

7) Nous attachons une grande importance à la coopération avec le ministère des Affaires étrangères, avec celui chargé de la Coopération, avec les représentations diplomatiques et, bien sûr, avec les représentants du groupe CDU-CSU, qui assurent en particulier la présidence de certaines associations internationales. Nous sommes très heureux du soutien actif du groupe politique parlementaire de la CDU-CSU.

8) L'évaluation fondamentale ; elle doit conduire à des mesures d'amélioration. Nous nous livrons systématiquement à une évaluation de l'organisation du partenaire, à la qualité du travail fourni. Nous veillons à la qualité des groupes cibles. Nous veillons également à l'adéquation des moyens mis en œuvre. Nous essayons également de tenir compte des circonstances locales et de l'influence politique qui peut être exercée sur place. Les évaluations doivent permettre d'éviter les faux-pas ou d'y remédier et doit également permettre de déboucher sur des innovations. Ces dernières années, nous avons commencé à lancer un certain nombre de projets avec des partenaires d'Europe occidentale, la Fondation Robert Schuman, des partenaires néerlandais, belges ou italiens. Nous serions très heureux que l'un des résultats de cette manifestation d'aujourd'hui débouche sur le fait que les fondations politiques soient encore plus

intensivement présentes, encore mieux financées et puissent également coopérer avec nous sur le plan international.

Monsieur **Stephen Cox** ⁽¹⁾

Je suis heureux de faire partie du processus de création d'une fondation française pour la démocratie. Je suis convaincu que la France a un rôle particulier et important à jouer dans le développement mondial de la démocratie. Après tout, c'est la Révolution Française qui a eu une influence dramatique sur le développement des mouvements démocratiques. Je suis aussi heureux de participer à un événement européen, où les Britanniques peuvent, pour une fois, dire oui au lieu de non, et où il n'y aura aucune, presque aucune référence à la vache folle.

La Westminster Foundation for Democracy est consacrée tout entière au développement de la démocratie et des structures démocratiques. Elle a été créée il y a seulement quatre ans, en vue de la promotion de la démocratie multipartite à l'étranger, à un moment où l'on s'est rendu compte qu'avec l'effondrement du communisme, la fin de la guerre froide, on avait besoin de nouveaux outils de diplomatie et d'affaires internationales pour promouvoir nos intérêts internationaux à l'étranger. Nous avons eu le sentiment d'avoir une grande responsabilité pour promouvoir l'unique modèle qui existe au monde aujourd'hui, c'est-à-dire la démocratie occidentale multipartite, mais l'Angleterre n'avait pas l'outil nécessaire. L'effondrement du système communiste a rendu très fragile l'ordre mondial. Il y avait une génération -50 ans – qui n'avait aucune expérience de la démocratie, et un pays, la Russie, sans aucune expérience du tout. Et on comprend la fragilité du système lorsqu'on rapproche la Bosnie avec le Rwanda. Ces problèmes ont clairement démontré notre incapacité à réagir devant la situation changeante dans le monde.

On trouverait inconcevable en Grande-Bretagne, et certainement en France, de ne pas assurer la promotion de notre langue, de notre culture, de notre civilisation. Et en Angleterre, nous avons le British Council, organisme très puissant pour le faire. En France, vous avez l'Alliance française, le réseau des lycées français partout dans le monde qui sont là pour promouvoir la langue et la civilisation françaises. En outre, il serait inconcevable de ne pas promouvoir le développement économique dans le monde, et nous sommes tous membres de l'OCDE, de la Banque mondiale, du FMI, de différents organismes commerciaux dont certains sont plus utiles que d'autres. Et puis, il serait inconcevable de ne pas promouvoir le développement du Tiers-Monde. Nous sommes tous en train de verser d'énormes sommes dans l'aide au développement pour les pays les plus pauvres. Souvent, cette aide passe par de très importantes ONG. Là encore, la France joue un rôle majeur et certaines ONG françaises sont parmi les plus influentes dans le monde. Je pense à Médecins Sans Frontières, pour n'en nommer qu'une, qui est probablement la meilleure organisation qui travaille sur le plan international. Donc, il paraît tout à fait logique qu'on commence enfin à promouvoir

(1) Directeur de la Westminster Foundation for Democracy.

également nos valeurs démocratiques et à aider les nouvelles démocraties. Mais tout le monde arrive un peu tard.

Notre Fondation a été créée avec quatre attributs essentiels :

1) Nous sommes indépendants du gouvernement et du Parlement, tout en ayant des rapports très étroits avec eux.

2) Nous sommes surtout financés par le gouvernement ; nous obtenons de petites sommes d'entreprises et de particuliers.

3) Nous avons une toute petite bureaucratie. Je ne ferai pas de comparaison avec les Allemands, les comparaisons sont odieuses. 90 % de notre argent va vers les projets. 10 % seulement est dépensé en frais administratifs.

4) Il y a une seule fondation pour tous les partis politiques ayant un représentant à Westminster : conservateurs, travaillistes, démocrates-libéraux mais aussi nationalistes écossais, gallois et les partis qui participent au processus démocratique en Ulster. Notre conseil d'administration a 50 % de politiques, 50 % de non politiques ; sur les 50 % de politiques, grands et petits partis sont bien équilibrés.

Puisque le gouvernement nous donne beaucoup d'argent, il faut rester en étroite liaison avec lui : à travers le Foreign Office, le Commonwealth, les ambassades. Mais la tâche de ces organismes est celle de tout ministère des Affaires étrangères : maintenir le *statu quo*, traiter avec le gouvernement au pouvoir et promouvoir les intérêts de la Grande-Bretagne, « *mentir à l'étranger pour son pays* » a dit quelqu'un. Mais nous, ce n'est pas ça. Notre travail consiste à travailler avec tous les partis dans un pays donné et avec toute la gamme des institutions démocratiques qui existent.

Nous parlons des syndicats indépendants, des secteurs non-gouvernementaux, nous parlons d'organisations de femmes, d'autorisations de Droits de l'Homme. Parfois, le gouvernement au pouvoir les aime. Parfois, il les aime pas du tout. Si nous devons les aider, nous devons faire preuve de fermeté avec notre gouvernement, qui ne souhaiterait peut-être pas qu'on accorde ce genre de soutien à ces organismes.

Comment est-ce que nous y arrivons ? Tout d'abord, nous sommes parfaitement transparents et ouverts dans ce que nous faisons. Nous publions tous les détails de tous les dons que nous recevons quelle qu'en soit la source. Nous publions le détail de tous les projets que nous engageons. Nous publions au pence près nos dépenses. Grâce à cette transparence financière, nous avons pu, je crois, convaincre les politiques ainsi que les fonctionnaires que notre emploi de moyens publics assez importants est justifié.

Nous travaillons dans trois régions essentiellement : l'ancienne Union Soviétique, l'ancien bloc soviétique, et dans l'Afrique anglophone à part l'Afrique du Sud où il y a déjà beaucoup d'organisations. Parfois, on se trouve un peu seul d'ailleurs en Afrique et parfois on finance d'excellentes organisations françaises qui sont passées de la francophonie

vers l'Afrique anglophone avec beaucoup de réussite d'ailleurs. On aimerait beaucoup cette participation française pour nous décharger dans un domaine. Nous avons beaucoup d'intérêts, beaucoup d'expérience aussi bien les Français que les Anglais.

Il nous est interdit de fonctionner chez nous au Royaume-Uni : pas de prosélytisme, pas de travail en Angleterre. Ce n'est pas une exclusion statutaire. Nous ne travaillons pas non plus au sein de l'Union européenne, mais c'est une question de choix et non de statut. C'est probablement assez sensé car, après tout, tout ce qui est européen est en même temps britannique et vice versa.

Enfin, nous ne sommes pas du tout une cellule de réflexion. Nous ne sommes pas là pour influencer la législation future en Angleterre ni ailleurs dans le monde. Nous sommes là pour appuyer les institutions démocratiques dans le monde.

On nous pose beaucoup de questions.

On nous demande si les partis ne sont pas en train d'écramer une partie de nos fonds. Est-ce-qu'ils ne se servent de l'argent qu'on leur donne pour promouvoir leur politique au Royaume-Uni ? La réponse est un non résolu. En fait, c'est le contraire. Ce sont les partis qui sont obligés de consacrer une partie de leurs ressources à ce que nous considérons être un élément essentiel de tout parti politique, c'est-à-dire développer leur travail à l'étranger ; grâce à nous, les partis sont plus conscients de leurs responsabilités internationales.

Est-ce-que les partis sont traités de manière égalitaire ? La réponse en général est oui. Nous allouons les fonds par parti selon leur représentation aux communes, ce qui est une mesure objective qui dépend de la manière dont on a voté aux législatives. Donc, même les tout petits partis reçoivent une partie des fonds que nous allouons. Souvent, ils n'ont pas les structures permettant de dépenser les fonds. Donc, nous nous voyons comme un organisme qui ressemble au British Council, comme le secteur des ONG, qui est là pour promouvoir et développer le concept de diplomatie parallèle complémentaire au-delà de la diplomatie officielle. Grâce à ce rôle et à condition de ne pas s'immiscer dans la politique politicienne en Angleterre, il se pourrait bien que nous survivions.

Intervention en salle de Monsieur Alain Lancelot

J'ai été frappé, en entendant les interventions relatives à l'action internationale, par le défi intellectuel qu'elle nous pose en ce qui concerne les fondations politiques car si nous comparons ce que nous avons entendu du président du National Endowment for Democracy et du président de la Westminster Foundation for Democracy, à la définition qu'avait tentée de nous proposer Jean Charlot au début de notre réunion et à l'intervention de Pierre Mauroy, nous voyons bien qu'il y a en réalité dans la notion de fondation politique un certain flou qu'il est intéressant de signaler. Jean Charlot nous avait dit qu'il estimait normal et sain qu'il y ait une liaison entre un parti politique, une idéologie politique et la fondation politique. Or, avec dans un genre différent, il est évident que

la NED ou la Westminster sont davantage des organisations-non gouvernementales mais non partisans. Vous avez évoqué le British Council ; on peut imaginer qu'il y ait effectivement un engagement très ardent politique pour les valeurs de la démocratie qui soit consensuel dans une démocratie pluraliste.

Mais c'est davantage dans ce que nous appellerions en France une fondation civique qu'une fondation politique. Les Français ont tendance à reconnaître, en raison de leur histoire politique et philosophique, que la politique c'est du conflit maîtrisé ; ce n'est pas naturellement la tradition américaine qui est une tradition plus consensuelle dans laquelle on fait semblant, en tout cas, d'ignorer le conflit. Je pense qu'il est au cœur de notre réflexion de savoir vers quel système nous orienter. Le président Rémond a parlé de la Fondation pour le citoyen dont j'ai été à l'origine, que nous souhaitons faire à Sciences politiques. Il est clair que ce ne sera pas une fondation politique au même titre que les fondations Adenauer ou Ebert. Ce sera quelque chose qui ne sera pas lié à un parti et qui sera plus proche de la Westminster Foundation. Mais, sera-ce une fondation politique proprement dite ?

Nous avons entendu Monsieur Thesing nous présenter le contenu de l'action à l'étranger de la Konrad Adenauer Stiftung ; j'ai le sentiment que le message chrétien-démocrate est moins présent que le message strictement démocratique à l'usage international et que la spécificité de la CDU n'est guère présente ni dans son inspiration, ni dans ses modalités, ce qui est important. Je sais qu'il y a des différences entre la Friedrich Ebert et la Konrad Adenauer. Mais au niveau de la politique internationale, je suis frappé sur l'accent mis presque nécessairement sur le socle de base, le consensus démocratique plus que sur la spécificité de la couleur démocrate ou républicaine, Labour ou Conservative, CDU ou SPD.

Je crois que nous sommes à la recherche d'un objet nouveau, et il me semble que nous serons amenés à bien définir ce qu'est fondation civique et ce qu'est fondation politique car statut et financement peuvent être différents ; il évident qu'on trouve plus facilement à financer le civique que le politique. Mais si on ne demande pas le plus, on aura le moins.

Intervention de la salle

En réalité, nous sommes placés déjà dans une situation plus proche de la situation allemande que britannique ou américaine. C'est pourquoi, Monsieur le sénateur, sachant l'importance que vous attachez à la constitution en France de fondations plus proches du modèle allemand, je crois qu'il faut insister sur la nécessité de leur donner les moyens de la continuité ; sans celle-ci, on n'arrive à rien.

Intervention de la salle

Je voudrais souligner le fait qu'il y a, dans la Fondation Westminster et dans les travaux de la NED, un élément majeur de consensus politique entre les principaux partis : ils doivent partager les aides qui viennent de l'État par le biais des fondations. Les fonds sont remis aux partis politiques pour le soutien à leurs partenaires dans les

divers pays. Les partis utilisent ces fonds sur des projets hautement politiques. Par exemple, un parti britannique peut consacrer de l'argent à des photocopieurs, à la mise sur pied de séminaires, de programmes de formation pour de très nombreux objectifs à l'étranger, y compris électoraux. Il y a peu de limites à l'utilisation de ces crédits partisans, sous réserve que ceux-ci aillent dans le sens de l'aide au processus démocratique. La deuxième chose, c'est que l'un des effets indirects de ce style de financement est que cela donne une certaine unité d'action entre les divers partis politiques, l'Europe occidentale, par exemple, entre le parti socialiste ici en France et en Angleterre ou entre les chrétiens-démocrates en Allemagne et les conservateurs au Royaume-Uni. Donc, je crois que c'est un excellent effet pour former un nouvel esprit et une nouvelle action de coopération au plan international.

**Témoignage
de Madame Brigitte Baumeister :
« L'évaluation sur le long terme
des résultats de l'action des fondations »**

Je voudrais rendre compte des résultats des actions à long terme des fondations et reprendre un certain nombre de réflexions qui ont été émises par Monsieur Rémond. Il a dit : « *la politique a un prix* ». Je voudrais dire moi aussi que la démocratie a un prix mais je ne voudrais pas que l'on pense alors que les fondations doivent financer les partis ou récupérer certaines de leurs missions, bien que dans notre loi fondamentale, il est prévu que les partis politiques sont tenus de participer à la formation de la volonté politique. Nous avons entendu dire ce matin que les fondations sont indépendantes, y compris financièrement, et que les partis politiques entretiennent avec elles une étroite coopération. Il faut savoir que, pour environ 50 %, le financement des partis politiques est fait sur les fonds de l'État en Allemagne. Nous avons également souligné que les fondations politiques perçoivent près de deux tiers en plus de ce que perçoivent les partis politiques. Ceci indique bien que les fondations remplissent une mission tout à fait essentielle. Je voudrais reprendre les propos de Monsieur Mauroy qui disait que les fondations politiques ne doivent pas être l'agent des gouvernements et j'ajouterai non plus des médias, non plus de la presse. Je crois que c'est là que cet instrument a un rôle intéressant à jouer. Elles ne doivent que de manière limitée être concurrentes les unes par rapport aux autres.

Je voudrais également esquisser deux perspectives : l'efficacité des fondations politiques sur le plan de politique intérieure et leur impact à l'extérieur. Lorsque je parle de politique intérieure, je voudrais dire dans un premier temps que les fondations politiques ont une tâche tout à fait considérable. On nous a dit qu'il n'y avait pas de soutien matériel, de soutien en personnel, de la part des fondations vers les partis mais il faut néanmoins savoir que le travail fait par les fondations contribue à apporter une certaine force de conviction, de persuasion au parti. Il y a également de fructueux contacts entre les fondations et les groupes

parlementaires. Cela étant, il n'y a aucune tutelle dans un sens ou dans l'autre. Je ne veux pas faire mystère du fait qu'un certain nombre de critiques ont été émises et sont encore émises à l'encontre des fondations. Ce n'étaient pas toujours des critiques de fond qui portaient sur leurs missions, leurs activités mais davantage des critiques sur le système de subventions. Globalement, je dirais que le travail fait par les fondations politiques est considéré comme très important et très utile.

L'efficacité à long terme des fondations, au plan intérieur, tient aussi à un échange de fait avec les partis. Le parti apporte lui aussi un soutien à « sa » fondation : il fournit des intervenants, fait des exposés, organise un certain nombre de choses pour elle, surtout du fait de la structure fédérale de notre État : il est important qu'au niveau local, il y ait vraiment une assistance naturelle du parti aux activités de la fondation. Celui qui a un mandat dans une petite commune ne peut faire son travail de formation civique s'il n'a pas le soutien du parti local à la fondation correspondante. Il faut que les fondations soient très largement présentes au plan local non seulement au profit de ceux qui sont déjà engagés au plan politique mais aussi au profit de toute la population.

Un autre élément du bilan des fondations, ce sont les bourses. Nous accueillons un certain nombre de boursiers de la fondation chez nous dans le parti politique ou dans le groupe parlementaire.

Un autre exemple dans lequel la fondation ou les fondations ont joué un grand rôle, c'est l'enracinement de la démocratie dans les nouveaux Länders. En 1989, j'avais vraiment l'impression que tout allait se dérouler sans problème, sans friction. Je dois dire que tout ne s'est pas déroulé aussi facilement que je le pensais, mais, globalement, les choses se sont déroulées de façon extrêmement souples, grâce, largement, au travail des fondations politiques ; sans leur travail, la prise de conscience civique dans les nouveaux Länders n'aurait pu être réalisée aussi rapidement.

Il existe par ailleurs, au plan personnel, peu d'imbrications entre partis et fondations. Comme trésorière de mon parti, je n'ai pas le droit d'être trésorière de la fondation. C'est important qu'il y ait cette distinction non seulement d'un point de vue matériel mais du point de vue des fonctions qui sont assumées.

Je voudrais également souligner qu'à partir du moment où il s'agit de crédits publics, nous avons besoin d'un consensus général. Le fait que les fondations doivent percevoir des aides publiques est tout à fait incontesté, dans le principe et dans le montant. Il y a certes quelques grognements : de petits partis politiques pensent que, bien-sûr, ce qu'ils perçoivent devrait être plus important, mais cela est marginal. Le professeur Klein a dit à juste titre qu'à l'heure actuelle, au sein du Bundestag, il y a une discussion qui se déroule en parallèle à celle de la Cour constitutionnelle, qui vise à savoir dans quelle mesure tous les partis peuvent créer une fondation politique qui puisse recevoir des fonds publics ou pas. Il faut apporter une réponse à cette question pour voir dans quelle mesure un parti est considéré comme étant démocratique au terme de notre

loi fondamentale. Je pense ici au PDS, dont on peut douter qu'il poursuive les mêmes objectifs démocratiques que les autres partis politiques.

Deuxième point, le travail des fondations au plan international. Comme on l'a déjà dit, et chaque fondation ici présente en est d'accord, cette action internationale doit concourir à une meilleure compréhension des peuples les uns avec les autres. Les représentants de notre fondation doivent établir des contacts avec tous les différents groupes de réflexion dans les différents pays où ils sont présents. Il ne s'agit pas de faire concurrence aux diplomates, mais il s'agit là d'une bonne complémentarité.

Il y a parfois des tâches qui prêtent à controverse. C'est parfois difficile lorsqu'au plan politique, vous voulez exercer une certaine influence. Il n'en demeure pas moins qu'il y a certaines opérations qui peuvent difficilement être entreprises par un représentant d'un organisme gouvernemental, et plus facilement par un représentant d'une fondation politique qui peut faire ainsi un travail extrêmement précieux. Je pourrais prendre deux exemples dont je crois que, d'un point de vue allemand, il est extrêmement évident que la fondation a fait un bon travail. L'exemple de la Russie montre que toutes les discussions pour la mise sur pied d'une nouvelle Constitution n'a jamais été aussi empreinte de démocratie et n'aurait pu être transmise aux populations s'il n'y avait pas eu le travail des fondations. Je voudrais également rappeler l'exemple sud-africain, *a priori* extrêmement délicat. Je dois dire que la visite du Président Mandela devant le Bundestag a montré que les fondations politiques avaient véritablement semé le bon grain sur place, que ce bon grain avait germé et que sur ces germes on peut continuer la culture.

Encore un mot sur la façon dont les fondations politique sont perçues au plan intérieur. Il existe, auprès du ministère fédéral de l'Intérieur, un système expert d'évaluation du travail des fondations. Le travail des fondations a été évalué comme étant tout à fait bon parce qu'elles sont indépendantes et n'obéissent à aucune directive.

En conclusion, je voudrais dire que le travail et la coopération entre les fondations politiques sont excellents en Allemagne. Cette coopération est également bonne avec les groupes politiques au sein du Parlement. Je crois que nous avons une certaine complémentarité ; nous avons le respect des uns et des autres ; nous respectons l'indépendance de l'autre.

Enfin, je résumerai en quatre points mon propos :

1) Les fondations politiques au plan intérieur sont un élément porteur du travail de formation civique. Elles sont également facteur de stabilisation. Elles sont suffisamment souples pour déceler les évolutions sociales, pour lancer des mises en garde et pour se livrer à des travaux d'évaluation.

2) Elles constituent un facteur important de coopération au plan international et, dans de nombreux cas, elles offrent des possibilités de développement des structures démocratiques ou du renforcement de celles-ci là où elles existent.

3) En dépit de certaines critiques qui ont été exprimées, elles remplissent une fonction tout à fait nécessaire au sein même de notre système et jouent un rôle toujours plus important lorsqu'il s'agit d'assurer la protection des Droits de l'Homme dans le monde.

4) L'évolution future de ces fondations politiques doit suivre le chemin déjà tracé. Elles ne doivent pas entrer en concurrence avec les partis politiques ni avec les groupes parlementaires. Elles doivent être complémentaires avec le travail des gouvernements.

Table ronde n° 1 : « Quelles sont les conséquences du mode de financement des fondations sur leur fonctionnement, leur légitimité et leur efficacité ? »

Participants : M^{me} Brigitte Baumeister, MM. René Rémond, Jacques Oudin, Stephen Cox, Pierre Mauroy, Michael Pinto-Duschinski, Hans-Joachim Veen, Carl Gershman, Günther Estres, Jean-François Mancel.

Introduction

Jean-François Mancel ⁽¹⁾

Je voudrais faire deux ou trois réflexions très rapides.

Première réflexion : quand on regarde la Constitution de notre pays, on constate qu'elle précise que les partis politiques concourent à l'expression du suffrage universel, qui est sans aucun doute une mission tout à fait essentielle dans une démocratie. Or, et je dirais les choses peut-être avec franchise et même brutalité, les formations politiques françaises ont-elles les moyens d'assumer la responsabilité qui leur est confiée par la Constitution ? Je dis franchement non aujourd'hui dans les circonstances que nous connaissons. Pour des raisons très diverses, nous avons été amenés à légiférer à plusieurs reprises sur le financement des partis politiques. Quand on légifère à chaud sur des sujets comme cela, on ne peut faire que de mauvaises choses. C'est bien évidemment ce qui s'est fait en France et on a fait des partis politiques qui sont appauvris et qui sont subordonnés. Appauvris parce qu'on leur a supprimé les moyens de pouvoir promouvoir leurs idées, promouvoir leurs candidats, et sans vouloir faire de provocation, je dirais que les candidats aux élections législatives de notre pays aujourd'hui ont moins de moyens pour

(1) Secrétaire général du Rassemblement pour la République.

faire connaître leurs idées que le Centre Leclerc du coin de la rue pour vendre ses produits alimentaires. Subordonnés, parce que le financement public qui a été mis en place pour suppléer la suppression totale du financement des personnes morales fait qu'une formation comme le RPR, perçoit la quasi-totalité de ses ressources de la part de l'État. Je fermerai cette parenthèse puisque cela n'est qu'une partie accessoire du débat qui est le vôtre et qu'il ne s'agit pas de trouver à travers les fondations le moyen de mieux financer les partis. Je crois que c'est un point très important et il faut faire une différence essentielle.

Ce que j'attends de la possibilité de créer des fondations et surtout de les voir fonctionner dans de bonnes conditions, c'est qu'elles puissent se manifester dans deux domaines. Premier domaine, c'est celui de la réflexion à haut niveau. Si l'on veut que le débat démocratique ait lieu dans de bonnes conditions, il faut qu'il soit alimenté le mieux possible par les formations politiques. Et pour le faire aujourd'hui, elles ont indéniablement besoin d'organiser des colloques, de faire faire des rapports, de faire venir des partenaires étrangers importants. Cela représente une mobilisation intellectuelle, certes, mais aussi une mobilisation matérielle. C'est une première direction pour lesquelles je crois que la mise en place de fondations politiques peut jouer un rôle important dans l'enrichissement de la démocratie. Nos formations politiques, qui sont dirigées vers la préparation des candidats, vers la promotion sur le terrain d'un certain nombre d'idées, n'accordent pas le temps ni les moyens nécessaires à la réflexion à haut niveau.

La deuxième direction, c'est bien évidemment le rayonnement international. Je suis frappé de voir que des formations politiques françaises – et là on peut voir très nettement la différence avec ce qui se passe à l'étranger – sont quasiment démunies de moyens pour rayonner sur le plan international. Que ce soit pour y faire connaître nos idées, que ce soit pour accueillir des stagiaires, des boursiers, que ce soit pour exercer véritablement une présence aux quatre coins du monde, notamment tous les pays qui aujourd'hui s'ouvrent à la démocratie, nous avons là un handicap majeur, qui à mon sens est excessivement préoccupant si on a de nos formations politiques une haute idée, qui est celle d'être des vecteurs et des porteurs des idées démocratiques aux quatre coins du monde.

Pour ces deux raisons-là, il est indispensable qu'à côté des formations politiques traditionnelles avec les financements qui sont les leurs, on puisse mettre en œuvre un système de fondations qui auraient notamment – et je crois en large priorité – cette double mission : la réflexion à haut niveau et le rayonnement international.

Le problème qui est posé est le suivant : comment peut-on financer ces fondations ? On retombe dans un débat qu'on a déjà connu pour les partis, qui consiste à se demander s'il faut un financement public, un financement exclusivement public ? Faut-il l'associer à un financement privé de personnes physiques ? de personnes morales ? Terribles questions qui me paraissent essentielles en ce qui concerne le fonctionnement et l'efficacité de ces fondations. Ne nous cachons pas la réalité, si elles veulent bien fonctionner, elles auront besoin de moyens non négligeables.

Cela veut dire aussi que les moyens financiers qui leur seront alloués devront être considérés comme des moyens nobles, pour ne pas être taxés de moyens détournés de financer les partis. Il y a nécessité sans aucun doute d'une explication très claire et d'une transparence totale à l'égard de l'opinion publique mais également qu'un contrôle soit mis en œuvre.

Quel type de contrôle ? Faut-il qu'il soit un contrôle administratif, juridictionnel ou plutôt, je me demande si ce n'est pas la piste la plus intéressante, un véritable contrôle parlementaire ; nous serions alors complètement dans la ligne de l'idée démocratique que j'évoquais tout à l'heure.

Je crois qu'il est indispensable que nous puissions en tant que formation politique française mettre en œuvre le processus de création de fondations. Certaines existent déjà. Je pense que ce serait, pour servir la démocratie, un apport tout à fait essentiel.

Monsieur **Georges de La Loyère**

Les formations politiques n'ont pas la possibilité d'avoir à côté de l'action traditionnelle qu'elles mènent une capacité de réflexion suffisante compte tenu des enjeux qui se présentent aujourd'hui. De plus, toutes ont beaucoup de difficultés à boucler leur budget et à tenir dans l'équation qui leur est donnée.

Lorsqu'on parle de fondation, il est important de savoir de quel type de fondation. Dans l'idée de Monsieur Oudin, les fondations dont nous parlons ont un lien direct ou indirect avec les formations politiques et ont pour objectif de contribuer à la promotion et à la défense d'idées auprès de nos concitoyens ou sur le plan international.

La question de leur financement est alors posée. Comme l'a dit Pierre Mauroy ce matin, s'il n'y a pas un financement régulier et certain de ces fondations, elles ne dureront pas.

Les financements qui peuvent être envisagés sont de trois types, ou peuvent faire appel à une mixité de ces trois types.

On peut choisir un financement totalement public. C'est en soi une idée intéressante que les Allemands pratiquent bien, mais qui pose beaucoup de problèmes : comment justifie-t-on ce choix auprès du contribuable dans les circonstances budgétaires actuelles ? Comment établir un contrôle et être sûr que les fonds publics ainsi utilisés ne seront pas détournés vers des voies qui ne seraient pas conformes à l'objet de la fondation ?

On peut imaginer un financement privé qui peut être de deux ordres : ou faire appel exclusivement aux personnes physiques ; dans ce cas, il y a le risque de voir à terme la fondation se lancer dans une voie un peu démagogique pour attirer des souscripteurs – si elle garde un discours relativement modéré et général, il est à craindre que peu de Français se mobilisent pour faire spontanément des dons. Ce serait intéressant de savoir si aux États-Unis, par exemple, il n'y a pas une dérive dans ce sens, c'est-à-dire que, contre le Congrès, contre le gouvernement, des personnes se mobilisent mieux sur une cause bien particulière.

Ou bien on peut faire appel au financement de personnes morales ; le risque, on le voit tout de suite, c'est de transformer les fondations en super-lobbyings qui vont défendre, sur tel ou tel problème, une position intéressée et modifier ainsi l'état d'esprit des fondations.

Un dernier système un peu mixte pourrait consister à assortir le financement public d'un financement privé, selon le principe que chaque fois que la fondation collecte 1 franc d'une personne morale ou physique, elle reçoit de l'État 1 franc, ou 2 francs, ou 3 francs. Il y aurait une espèce de jonction entre l'effort qui est fait pour collecter des fonds et l'appui qu'apporte l'État.

Monsieur **Pierre Mauroy**

Les Français ont des comportements tout à fait particuliers en ce qui concerne leurs partis politiques et le financement des partis politiques. Si bien que la mise en place de ces fondations se heurte à ces difficultés, sinon il y a longtemps qu'on aurait créé des fondations. On a oublié pendant un siècle les questions de financement des activités politiques et puis, tout d'un coup, on se pose des problèmes terribles que l'on a connu depuis quelques années. Si bien que trouver le financement des fondations dans un contexte comme celui-là, ce ne sera pas simple, ni au niveau du parlement, ni au niveau des états-majors des partis. Je pense que tous le souhaiteront, mais ce n'est pas évident que tous disent : « *Oui, il faut faire comme ceci ou il faut faire comme cela.* » C'est un contexte politique particulier à la France qu'on peut déplorer. Il nous faut, pour réussir, d'abord faire preuve de doigté, ensuite écouter les uns et les autres, faire connaître ce qui a été dit au cours de cette journée, l'intérêt de ces fondations et ce qui se fait à l'étranger.

Comment faire une fondation en France ? D'abord, il faut un apport financier important. Alors, première question en ce qui concerne les fondations politiques : les partis politiques ne sont pas riches ; qui fera cet apport ? J'ai eu quelque chance puisqu'il y avait de vieilles maisons historiques, 12 cité Malesherbes, qui venaient de la SFIO dans les tourments qu'ont connu le parti socialiste pour se régénérer. Cité Malesherbes, c'étaient pour la Fondation Jean Jaurès les 5 millions qu'on demande pour faire une fondation et que je n'avais pas. Ce sera souvent un problème pour les partis.

Or, la Fondation Jean Jaurès a toutes les caractéristiques des fondations actuelles reconnues d'utilité publique au niveau du mode de financement, c'est-à-dire la possibilité de recevoir des dons de personnes physiques et de personnes morales.

L'inconvénient, c'est que, dans le contexte actuel, nous n'obtenons qu'un très faible financement par des personnes physiques et des personnes morales. De plus, avec tout ce qui s'est dit et les règlements sur l'interdiction du financement des partis politiques par les personnes morales, même si cela ne concerne pas notre fondation, les gens hésitent ! Dans ces conditions, il y a un véritable blocage. Je me suis tourné vers le gouvernement ; il nous a dit : « *Oui, il faut subventionner directement ou indirectement les fondations politiques par une subvention de fonctionnement et leur laisser la possibilité d'être subventionnées par les groupes*

parlementaires sur les réserves bien connues des parlementaires, et par le ministère des Affaires étrangères ». Mais on sait que ce dernier n'a pas grand chose pour subventionner des associations.

Au début, il y a eu en effet une subvention de l'État, assez substantielle, qui nous a permis de démarrer. Mais, après, nous avons connu la situation lamentable de la fondation à laquelle on a donné des espoirs, qui commence une action vis-à-vis de l'Afrique, de l'Amérique latine ou de l'Europe centrale, et puis les financements ne suivent pas. Dans ce cas-là, ce n'est pas seulement la désespérance pour les Français. C'est aussi une incroyable déception pour des démocrates dans le monde entier qui ont besoin de notre aide.

Il est absolument indispensable de faire vivre les fondations dans la durée.

Alors, comment les financer ? Le financement que je préfère, c'est celui de l'État au titre d'un fonds pour la démocratie. Je crois que c'est la seule façon, dans le climat actuel, de régler ce problème. Sur quelles bases ? Il faut que la fondation ne puisse être financée par l'État que s'il y a un certain nombre de parlementaires qui la cautionnent. Cela signifie qu'elle est en effet l'expression de la diversité française, qu'elle fait partie d'une famille politique reconnue. Cela me paraît devoir être la première exigence.

Est-ce-qu'il pourra y en avoir plusieurs pour une même famille ? À la française, sûrement. Une fois la mode lancée, il y aura multiplication. La règle sera la même pour toutes.

Mais pourquoi pas aussi un financement par des dons de personnes physiques et des personnes morales ? Vous allez vous heurter à beaucoup de difficultés. On interdit aux partis politiques de recevoir des subsides de personnes morales. Si on les permet aux fondations, il faut une cloison étanche obligatoire et un contrôle. Sur le plan de l'opinion publique, sur le plan même de la façon dont les différents responsables politiques vont peut-être nous répondre, ce ne sera pas si simple que ça, dans un débat public empoisonné, même malgré les cloisons et malgré les contrôles que l'on voudra bien y mettre. Je pense que, dans un premier temps, ce sera difficile ; ce pourrait être même une erreur ; en tout cas, il faudra la surmonter vraiment par des contrôles très stricts et par l'obligation, bien entendu, d'une cloison étanche.

Ma préférence va donc pour un financement public. Je ne me fais pas d'illusion : on n'aura jamais les financements auxquels on arrive en Allemagne ou dans d'autres pays ; par conséquent, l'idéal sera d'avoir un double financement, dans un climat peut-être plus serein.

Je termine sur deux nécessités. La première, c'est la position de ces fondations par rapport aux partis : si vous en faites un appendice direct ou indirect des partis, alors elles seront nulles par rapport à celles qui ont été créées en Allemagne, en Grande-Bretagne ou ailleurs. Elles ne prendront pas leur essor. D'ailleurs, dans leur rayonnement international et dans la façon dont on les recevra sur le plan national et

international, ce sera mauvais. Ces fondations n'auront pas d'audience. Pas d'inféodation, c'est très important lorsqu'on fait un travail international où que ce soit.

Deuxième observation : il faut un contrôle, de toute façon, mais surtout si ces fondations peuvent recevoir des fonds de personnes morales. C'est un contrôle strict qui assure qu'il n'y a pas des passages de ces fondations vers les partis. Je ne pense pas qu'on puisse trouver de responsables de parti politique français qui puissent s'exposer vis-à-vis de l'opinion. Les fondations peuvent être des outils tout à fait remarquables. Elles le sont dans les autres pays démocratiques européens et même du monde, et je pense que la France doit avoir sa place le plus rapidement possible. Autrement dit, la tâche n'est pas simple. Elle a été facile ce matin au niveau des idées générales. Mais elle reste un petit peu compliquée en ce qui concerne l'application pratique.

Monsieur **Georges de la Loyère**

On le voit bien : la préoccupation essentielle qui a déjà été exprimée ce matin est celle de la régularité, de la continuité des ressources. Sinon autant ne rien commencer. Dans la prospection des ressources, il faut s'assurer de leur renouvellement et éviter que, chaque année, les responsables soient obligés d'aller faire la manche.

Mais il faut que ces ressources préservent l'indépendance. Certains suggéraient ce matin que la pluralité des sources offrait peut-être davantage de garanties pour l'indépendance.

Il faut aussi la transparence et le contrôle. C'est une des questions sur lesquelles je pense on va pouvoir consulter nos amis étrangers.

Monsieur **Thomas Atwood**

La Fondation Heritage est encadrée par le Code général des impôts américains en tant qu'organisme « philanthropique éducatif ». Nous sommes exempts d'impôts. La ligne que nous ne pouvons pas franchir, c'est de dire au législateur ce qu'il faut faire. Peut-être peut-on essayer de lui faire des suggestions d'amélioration mais on ne peut pas lui dire : « *voici comment il faut voter au Congrès* ». C'est la limite entre « éducation » et « lobbying ». Or, les dons aux lobbies ne sont pas exempts de taxes.

Nous ne sommes pas associés aux partis, nous n'avons pas de liens avec les partis. Nous prenons nos distances autant que nous pouvons le faire vis-à-vis des partis.

Nous investissons en collecte de fonds près de 40 %, si ma mémoire est bonne, des fonds qui nous sont versés. Il ne s'agit pas seulement de solliciter des aides. Il s'agit de bâtir un partenariat. C'est une vraie campagne, en définitive. On ne se présente pas chez un donateur : « *Vous avez de l'argent ; donnez m'en donc un peu.* » Nous lui disons : « *Voilà ce que nous voulons faire. Est-ce que vous ne pensez pas que c'est important ? Etes-vous d'accord avec cet objectif ? Est-ce-*

que vous souhaiteriez être partenaire avec nous pour faire telles et telles actions ? » Donc, nous bâtissons une relation, un rapport. C'est une vraie formation ! Il y a possibilité de recueillir des financements à partir du moment où il y a des objectifs clairs.

La question que je voudrais soulever est la suivante. En fait votre situation en France est différente de celle qui prévaut chez nous. Et en fait, la question qui se pose est la suivante : quel est le degré d'indépendance que veut conserver une fondation vivant de subventions ? À partir du moment où vous souhaitez être indépendants, vous faites le nécessaire pour l'être et pour le demeurer autant que faire ce peut. Mais est-ce qu'une fondation associée à un parti politique peut prendre une position indépendante sur un problème particulier ? Est-ce qu'elle peut faire avancer le débat autant que peut le faire une fondation véritablement indépendante ? Je ne connais pas très bien les fondations politiques associées aux partis politiques mais je crois qu'elles devraient réfléchir sur leur impact. Nous, nous pouvons faire avancer le débat nous pouvons adopter des positions extrêmement fermes, beaucoup plus fermes que ne peuvent le faire des responsables ou fondations politiques.

Voilà une proposition fort modeste. Pourquoi ne pas envisager de prendre en compte dans vos plans de promotion et d'encouragement à la création de fondations politiques quelques mesures d'exonération fiscale, permettant de mieux faire avancer les choses ? Un système de fondations est une chose extrêmement populaire, qui doit être populaire ; c'est la voix du peuple. Et s'il n'y a pas de soutien d'assistance de la part du peuple, ça ne réussira pas. Ce sera un échec. Nous avons réussi parce que nous avons construit quelque chose avec les gens. Pourquoi ne pas envisager un type de fondation qui soit libre et pas trop inféodée à des financements publics.

Monsieur Georges de La Loyère

Il y a deux sortes d'expériences. Les unes qui sont dans la mouvance, dans une relation de proximité avec des traditions politiques et des formations de pensées. Et puis d'autres fondations, tout à fait indépendantes, et c'est le cas de la vôtre. Et le problème ne se pose évidemment pas du tout de ce fait dans les mêmes conditions et vous avez soulevé une question importante, celle de la possibilité pour une fondation qui est née dans le sillage d'un parti politique de préserver son indépendance.

Monsieur Stephen Cox

Il est bien évident que la situation qui a été décrite par la Fondation Heritage est tout à fait à l'inverse de celle que nous connaissons. La Westminster Foundation n'est pas un institut de recherche politique. Nous non plus, nous ne sommes pas l'institut d'un parti politique. Nous sommes néanmoins une fondation politique. Et nous avons le soutien de tous les partis. C'est une situation un peu singulière au Royaume-Uni puisque les partis politiques ne sont pas financés par l'État. Leur financement est privé. Et la Westminster Foundation est financée, elle, par l'État.

« Les fondations politiques dans les grandes démocraties occidentales : quel rôle ? quel avenir ? »

Nous avons une méthode de redistribution de 50 % de nos fonds au profit des partis politiques qui assurent qu'ils ne les utilisent pas de façon différente que celle dont nous avons convenu. C'est-à-dire que nous transférons un certain montant aux différents partis politiques en fonction de leurs poids respectifs au sein du Parlement. Les partis doivent nous soumettre certains projets précis ; ensuite, un directoire où tous les partis sont représentés et dont 50 % des membres ne sont pas des représentants des partis, décide projet par projet, avec une grande transparence. Chacun sait ce que fait son voisin ou ce qu'essaie de faire son voisin.

À propos des contrôles, je dois vous confesser que je ne suis pas un grand supporter d'un contrôle qui serait capable de vous montrer ce que l'on fait pence par pence des subventions. Il y a, chez nous, beaucoup plus d'audits dans l'année que je ne prends de breakfast à l'anglaise. La meilleure façon de voir si l'argent a été correctement et sagement dépensé, c'est la transparence. Les contrôles qui sont faits sur les financements doivent être tout à fait ouverts à tous ceux qui souhaitent y jeter un coup d'œil, les ressources étant tout à fait ouvertes et tout étant extrêmement transparent. Je crois que c'est là l'ouverture, la franchise, la transparence et votre meilleure protection contre l'utilisation corrompue de certains fonds. Même si les contrôleurs sont extrêmement habiles, je crois que la transparence est la meilleure garantie.

Troisième point, ce qui est un peu singulier dans la situation britannique, c'est que les dons faits à la Westminster Foundation ne sont pas exempts d'impôts. Cela étant, notre indépendance doit être préservée grâce à la possibilité de faire appel à des fonds d'origine privée. C'est une combinaison d'appel à des fonds publics et à des fonds privés qui nous donnera une certaine force dans notre travail.

Docteur Günther Esters

Je voudrais revenir sur un point qui a donné un tour particulier à la discussion.

Quelle peut être la justification pour que des partis politiques, des fondations politiques reçoivent des fonds publics ? On a dit ce matin qu'il s'agissait de préserver l'égalité des chances et des droits des partis. Ce qui veut dire que chacun devrait recevoir à peu près les mêmes montants, ou tout du moins respecter la proportionnalité.

Quels sont les principes qui motivent le financement public des fondations ? Sur le plan interne, elles produisent un service public qui, sinon, ne serait produit nulle part ailleurs. En fait, cela va dans le sens de l'information du public sur le déroulement de la politique d'une manière générale, pour la culture générale du public. Je dois dire qu'à ce titre, il est tout à fait justifié que ces fondations perçoivent des fonds publics. Il y a aussi un certain nombre d'activités auxquelles se livrent les fondations politiques que n'assument pas très volontiers les partis politiques. Donc, il y a une véritable valeur ajoutée de la part des fondations. À ce titre, l'indépendance telle qu'elle a été décrite dans le système américain n'est pas comparable avec notre système où il y a

financement public. Il ne peut incomber aux fondations politiques de gagner de l'audience, d'intervenir à la place des partis politiques, et la raison pour laquelle il y a une désaffection vis-à-vis des partis, c'est que leur apport à la formation de la conscience politique est maintenant considéré comme faible. Les fondations ne peuvent se substituer aux partis mais elles doivent apporter un concours à la prise de conscience politique du peuple.

Deuxième question : quel est le motif qui conduit à ce que les fondations politiques utilisent des deniers publics pour des activités orientées vers l'extérieur ? Premier facteur : disposer d'outils un peu plus souples pour des actions internationales sur le terrain, pour faire un peu moins comme un éléphant dans un magasin de porcelaines. Les fondations politiques sont beaucoup plus à même d'appréhender certaines situations politiques intérieures de pays étrangers, et agir là où les diplomates ne peuvent agir. Deuxième facteur : la fondation offre une garantie nécessaire de continuité plus nette.

Enfin, un dernier point, le contrôle. Tous les préjugés que vous pouvez avoir vis-à-vis de l'Allemagne, nous pourrions les conforter de façon un petit peu humoristique en vous décrivant le contrôle dont nous sommes continuellement l'objet.

En ce qui concerne le financement des fondations politiques, je crois qu'actuellement les choses vont être beaucoup plus difficiles pour parvenir à un consensus comme celui auquel on était parvenu dans les années 60. Il y avait consensus sur ces questions à une époque où il y avait des divergences politiques beaucoup plus marquées qu'aujourd'hui ; c'est beaucoup plus difficile à partir du moment où les objectifs et les discours se rejoignent. Parce que les positions des partis politiques étaient extrêmement éloignées les unes des autres, il était beaucoup plus facile de se mettre d'accord sur un certain nombre de points pratiques. En revanche ou au contraire, plus les positions des partis politiques se rapprochent plus les formations politiques font des calculs pour savoir quel est celui qui tirera tel ou tel avantage de telle ou telle situation. Je ne connais pas suffisamment bien la situation en France pour savoir si telle structure ou telle autre structure est la meilleure mais je crois que l'avenir nous le montrera.

Monsieur Michaël **Pinto-Duschinski**

Je crois que les réponses aux questions sur le financement et le contrôle dépendent de la nature des fonctions que les fondations veulent remplir. Il y a certaines activités qui sont extrêmement faciles en ce qui concerne l'accord sur le financement et sur le contrôle. D'autres activités qui sont beaucoup plus délicates. En bref, il est beaucoup plus facile de se mettre d'accord sur des travaux à caractère international que sur les problèmes nationaux, les problèmes de gestion d'archives, par exemple. À partir du moment où l'on va parler de formation civique, de recherche et autres, il y a un certain nombre de problèmes fondamentaux qui risquent de surgir et je crois qu'on ne peut pas se contenter de dire qu'un contrôle strict suffira. En fait, encore faudra-t-il voir en quoi consistera ce contrôle strict.

Je reviens sur le plan international. En Grande-Bretagne et dans bien d'autres pays, le financement public a été considéré acceptable pour les partis politiques à condition que ceux-ci n'emploient les fonds correspondants qu'à des fins à vocation internationale. Si cet argent était utilisé à des fins intérieures, le parti conservateur serait en désaccord, nous n'aurions pas trouvé le consensus, et la Westminster Foundation n'existerait pas.

Or, je crois qu'il est difficile de faire appel à des fonds privés pour des activités politiques à l'étranger, surtout si on a déjà des subsides publics. Certes, nous faisons appel à des subventions privées. Mais c'est peut-être 30/40 000 livres par an à comparer avec 2,5 millions qui représentent notre budget total. C'est donc un pourcentage tout à fait négligeable.

Je passe maintenant à la partie la plus délicate, c'est-à-dire la fonction nationale des fondations politiques. Je crois qu'il est difficile d'avoir un organe qui soit complètement distinct mais proche d'un parti. Aux États-Unis, un *congressman* a toujours deux jobs : il est membre du Congrès et, en même temps, il est juriste. Il a toujours un bureau à deux portes. S'il veut donner une consultation comme juriste, on rentre par la porte marquée « *lawyer* » ; s'il veut être consulté comme membre du Congrès, on rentre par la porte « *Congressman* ». Vous voyez qu'en pratique, les choses ne sont pas aussi distinctes que cela paraît à première vue. Donc, parfois il y a de la marge des principes aux réalités. Par exemple, entre la Normann Stiftung et le FDP : ils étaient logés dans le même bâtiment ; il était très difficile de savoir qui travaillait pour qui ; en particulier, lorsqu'on se livre à des sondages d'opinion, même si ce sont des sondages à vocation scientifique, est-ce que c'est une dépense électorale ou de recherche fondamentale ? Il ne suffit pas de savoir qui contrôle, Parlement, administration fiscale ou commission.

Le document sur Maastricht que Monsieur Giuliani nous a présenté comme un document de formation n'est pas politiquement relié à la position d'un parti. Mais bien sûr que ce pamphlet était politique ; il visait à avoir le soutien en faveur du référendum sur Maastricht. Le concept de cloisonnement entre le parti et la fondation risque d'être mis sans arrêt en péril. Conclusion : si l'objectif de création d'une fondation politique est d'éviter les problèmes résultant de la réglementation des financements des formations politiques, si c'est pour trouver une nouvelle méthode pour trouver des fonds sans contrôle, ça va certainement soulever problème.

Madame Brigitte Baumeister

Je voudrais d'abord m'élever contre la thèse défendue, à savoir que des subventions données aux fondations politiques auraient été détournées dans certains cas vers les partis politiques. Ca n'a jamais été le cas, ça n'est pas le cas, ça ne sera jamais le cas.

Je voudrais également repousser l'idée d'un désintéret vis-à-vis des fondations politiques. Ce sont des organisations de droit privé qui fournissent des prestations que l'État ne peut pas, ne veut pas offrir. Il y

a un certain nombre d'activités, de tâches dans le domaine de la formation, de l'organisation, de l'information. Elles sont une plate-forme qui permet d'amener le citoyen à la politique. Je crois que c'est là l'élément décisif. Nous, parlementaires, interdisons des interventions de la part des fondations politiques dans notre action politique. Nous n'accepterions pas que les fondations nous disent ce que nous devons faire. Nous avons été élus pour nous-mêmes comme députés au sein du Bundestag pour nos qualités et nos défauts. Et nous espérons que nous parvenons à faire quelque chose. Nous n'accepterions pas de leçon de la part des fondations politiques. Et même si je participe à une manifestation organisée par la Konrad Adenauer Stiftung et que je m'exprime, sur le chômage par exemple, je ne suis jamais sûre d'un accord *a priori* sur le fond : là aussi, on assiste entre la fondation et nous à des divergences et, forcément, à des débats.

Monsieur **Hans-Joachim Veen**

Il est exact de dire que les fondations politiques doivent avoir une tâche dans la durée et en marge, en parallèle aux partis politiques, que ce soit au plan national ou au plan international. Alors, certes, il est fondé de vouloir assurer le financement de ces activités par des fonds publics. Le financement public sera certainement beaucoup plus prévisible et maîtrisable que des financements privés. Donc un financement d'origine publique correspond, pour moi, en règle générale, à un financement plus indépendant par rapport aux intérêts défendus par des bailleurs de fonds privés. Il existe des mécènes extrêmement altruistes, qui font des dons sans demander de justifications. C'est rare en Allemagne. Peut-être moins aux États-Unis. Mais sur l'Europe continentale, tel n'est pas le cas. Et j'insiste et je plaide, je milite en faveur du financement public.

La Fondation Adenauer se finance à 95 % sur fonds publics. Elle bénéficie de dons privés qui sont déductibles. Ceci n'a pas néanmoins conduit à ce que l'on nous fasse de très nombreux dons. Nous nous efforçons d'en recevoir plus. Mais ce qui est décisif, ce n'est pas tellement la question de savoir si les bailleurs de fonds sont publics ou privés, mais de savoir quelle est l'influence que peut exercer le bailleur de fonds, quelle que soit son origine, sur le contenu du travail, sur les objectifs poursuivis par la fondation. Alors, partant du principe qu'il y a un financement public qui est assuré – d'ailleurs, cela va perdurer pour les fondations politiques en Allemagne, que je sache –, l'État ne doit pas être mis dans la situation où il va devoir décider de son apport projet par projet. Il faut qu'il alloue une certaine subvention globale, sachant que les fondations vont pouvoir ensuite décider individuellement dans quel domaine elles veulent investir.

On pourrait imaginer que, par l'accord qui est donné sur les projets individuels, il y ait une influence exercée par l'État. Ce serait tout à fait nuisible. Il faut que l'État s'assure simplement que les fonds sont dépensés pour un objectif statutaire et selon des normes comptables réglementaires.

Certes, il faut qu'il y ait un contrôle *a posteriori* qui soit exhaustif et qui englobe l'ensemble des activités et leur financement, avec

toute la transparence nécessaire. C'est ce qui se passe en Allemagne. Nous sommes contrôlés par la Cour des comptes et par les autres administrations. On vérifie s'il y a eu des financements indirects des partis lors des contrôles. Par exemple, tous les sondages d'opinion sont étudiés jusqu'au dernier des questionnaires et sont vérifiés par chacun des enquêteurs de la Cour des comptes pour voir si il n'y a pas eu des préparations de futures campagnes électorales de la CDU. Les crédits doivent bien être dépensés selon les règles comptables publiques. C'est-à-dire que lorsque nous passons des commandes, nous faisons des appels d'offres, nous prenons le moins disant, etc. Je crois que ce contrôle est tout à fait efficace parce que chaque responsable de service, dans chacun des centres de la fondation, est responsable et peut être poursuivi pénalement.

Enfin, il ne faut pas que l'on se trouve dans un système où il y a une prise d'intérêt de la part des bailleurs de fonds et des donateurs qui recevraient des récompenses en quelque sorte ; il faut être extrêmement vigilant en la matière. Certes, il serait souhaitable et tout à fait agréable de recevoir de nombreux dons, mais encore faut-il veiller à ce que ce soit des dons désintéressés et nombreux. Ce n'est pas le cas.

Il y a trois questions qui ont été posées tout à l'heure qui visaient à savoir comment nous arrivions à justifier vis-à-vis du contribuable le fait que nous bénéficions de ces crédits publics. Nous n'avons plus tellement ce problème en Allemagne parce que les fondations politiques font partie du paysage public, que tout cela est accepté et reconnu. Mais elles sont aujourd'hui obligées de faire des économies. On a pu leur reprocher parfois qu'elles avaient trop d'argent ; le problème s'est résolu de lui-même. Je crois que la situation est un petit peu différente en France. L'opportunité, la chance de trouver une acceptation auprès du contribuable devrait augmenter au fur et à mesure que l'autonomie et l'efficacité seront rendues plus visibles vis-à-vis du contribuable.

Je crois qu'il convient également de tracer un cadre juridique extrêmement précis avec des distinguos précis comme ceci fut le cas lors de l'arrêt pris par le Tribunal constitutionnel en Allemagne en 1986, c'est-à-dire un cloisonnement extrêmement clair : chacun sait, chacun connaît ce cloisonnement et chacun veille à ne pas dépasser la limite, sinon il est pénalement responsable. Je crois que l'idée de fondations politiques sera mieux acceptée en France si au niveau des grands responsables, au niveau du directoire ou des conseillers scientifiques ou techniques, ces fonctions sont assumées par des personnes véritablement compétentes et indépendantes des partis. Le respect enfin. Le respect du parti vis-à-vis de l'autonomie et de l'indépendance de la fondation. C'est à cela que sert aussi la nomination de ce genre de personnalités qualifiées.

Je ne vous cacherais pas qu'il y a malgré tout toujours des points de friction. Il y a toujours des cas limites. Il faut tracer la limite et puis être capable d'assumer ses responsabilités. Mais il ne faut pas sous-estimer ces responsabilités.

Monsieur **René Rémond**

Nous avons d'ailleurs observé et constaté qu'il y a de grandes différences d'une fondation à l'autre et d'un pays à l'autre. Il y a au fond un répertoire assez riche dans lequel nous pouvons faire des choix en fonction de nos problèmes.

Table ronde II : « Quel statut pour les fondations politiques en France ? »

Participants : Messieurs **Michel Bernard, Jean-Dominique Giuliani, Didier Maus, Jacques Oudin, René Remond**

Monsieur **René Rémond**

Pour apporter réponse à la question des statuts, les impératifs sont les mêmes. Comment assurer l'indépendance de ces fondations, comment veiller à leur transparence, à leur continuité ? Cette question d'ordre général, quand on l'aborde du point de vue juridique, me paraît se subdiviser en deux sous-questions. La première, à laquelle on a déjà beaucoup touché est celle des rapports avec les partis puisque, en France, il semble bien que ces fondations naîtront dans le sillage d'une formation politique, ou tout au moins s'inscriront par référence à une tradition politique. Comment faire pour que ces fondations gardent une relation avec leur mouvance, où elles trouvent en quelque sorte leur raison d'être, mais comment faire pour que leur indépendance soit pleinement assurée ? C'est le problème de la séparation, du cloisonnement, des garanties. Seconde sous-question plus générale encore. Est-ce-qu'il faut concevoir un régime particulier ? Est-ce-que c'est le droit commun des associations, des fondations, ou est-ce-qu'il faut imaginer, comme certains le suggéraient, puisque nous aurions affaire à un objet nouveau, un statut particulier ?

Monsieur **Michel Bernard**

Quel statut pour les fondations en France ? J'ai tendance à répondre moi, à ce stade du débat, pourquoi pas le statut actuel, c'est-à-dire le statut général de droit commun de fondation reconnue d'utilité publique. Je n'entre pas dans le détail de ce statut. Je rappelle qu'il exige essentiellement, pour pouvoir constituer une fondation, trois conditions. La première est celle que la fondation ait un objet d'intérêt général et à but non lucratif. Je crois que cet objet peut être celui d'une fondation politique. D'ailleurs, nous avons déjà deux fondations politiques actuellement, qui ont pu se donner un objet qui soit conforme à cette exigence et d'autres pourraient certainement le faire.

Deuxième condition un peu plus difficile à remplir, il faut en principe 5 millions affectés de façon irrévocable à l'objet d'intérêt général que poursuit la fondation. C'est une somme qui n'est pas négligeable pour

des partis politiques qui ne sont pas riches ; mais on peut constater que deux groupements politiques ont réussi à satisfaire à cette condition. Je rappelle d'ailleurs que, d'après la loi de 1987, le versement de cette somme peut être étalé sur cinq ans.

Enfin, troisième condition, il faut que les statuts de la fondation soient conformes, ou au moins compatibles, avec des modèles de statuts établis par le Conseil d'État et consacrés par la pratique gouvernementale. Ils peuvent s'en écarter si les caractères propres de la fondation le justifient. Ces statuts comportent un certain nombre de dispositions qui, je crois, ne doivent pas faire problème pour les fondations politiques, y compris pour celles qui prévoient certains contrôles puisque tout le monde admet qu'il faut des contrôles sur les fondations politiques. Ce qui peut poser problème dans ces statuts, c'est qu'ils prévoient que le conseil d'administration comprend des représentants de l'État. C'est un problème effectivement, mais pas uniquement pour les fondations politiques.

Il y a actuellement une réflexion qui est en cours au Conseil d'État sur le statut des fondations, à la demande du Premier ministre. Il y a, au sein de nos groupes de travail, un assez large consensus pour considérer que c'est probablement une exigence qui devrait être abandonnée.

J'ai donc tendance à constater que le statut général des fondations reconnues d'utilité publique peut parfaitement être adopté par des fondations politiques, et je crois que l'adoption de ces statuts de droit commun présente par ailleurs certains avantages. Il y en a essentiellement trois

Le premier : au regard de la loi fiscale, les fondations reconnues d'utilité publique bénéficient de plein droit de tous les avantages fiscaux qui sont accordés aux établissements reconnus d'utilité publique en général, notamment des exonérations fiscales au profit des donateurs, et un régime fiscal relativement favorable en ce qui concerne l'imposition de la fondation elle-même.

Deuxième avantage : il me semble qu'au regard de la législation sur le financement des campagnes électorales et des activités politiques, une fondation politique n'est certainement pas un parti politique ni un groupement politique parce qu'en réalité, ce n'est pas un groupement du tout. La notion de groupement implique la présence d'un groupement de personnes, une association. La fondation, c'est un patrimoine affecté à une œuvre d'intérêt général et il me semble que ça n'est pas au sens de la législation sur le financement politique un groupement politique. Il en résulte deux conséquences. D'une part, l'interdiction qui est faite aux groupements politiques de recevoir des dons de personnes morales n'est pas applicable aux fondations politiques.

D'autre part, les fondations politiques, comme toute personne morale autre que les partis ou groupements politiques, ne peuvent pas elles-mêmes contribuer au financement de partis ou de campagnes électorales. Alors, il est vrai qu'on nous a dit que dans la conjoncture actuelle les personnes morales, notamment les entreprises, étaient assez peu portées à financer tout ce qui touche à la politique, y compris les

fondations. C'est une situation de fait qui peut évoluer un jour et qui me paraît indépendante du statut des fondations politiques.

Dernier avantage : on peut penser que tout ce qui pourrait être fait sur mesure pour les fondations politiques risque d'apparaître aux yeux de beaucoup comme quelque chose de suspect, un cadeau fait par la classe politique à elle-même.

L'adoption du statut de droit commun me paraît soulever beaucoup moins d'inconvénients. Il est destiné, et je crois qu'il y parvient dans une large mesure, à assurer à la fois la pérennité de la fondation et son indépendance par rapport à ses fondateurs. C'est une des caractéristiques essentielles de ce statut. Donc, il permet d'avoir une fondation politique dont l'initiative peut revenir à un parti politique, mais qui, malgré tout, compte tenu notamment des règles qui s'imposent en matière de composition du conseil d'administration et de l'exigence d'une dotation minimum peut quand même avoir une indépendance suffisante par rapport au parti qui l'a fondée. Il y a des affinités qui existent, mais il y a une séparation nette et il ne peut pas en particulier y avoir de liens financiers entre le parti et la fondation.

On constate que les fondations politiques sont beaucoup moins développées en France qu'à l'étranger. L'obstacle à leur développement, c'est essentiellement qu'elles reçoivent moins d'argent, notamment de l'État, que les fondations étrangères et particulièrement allemandes. L'obstacle au développement des fondations ne me paraît pas être un obstacle juridique, mais essentiellement un obstacle politique et financier.

Monsieur **Jean-Dominique Giuliani**

Je voudrais remercier le président Bernard pour ce qu'il a dit car je me méfie un petit peu des engouements passagers, même si, pour ceux qui ont essayé de faire fonctionner une fondation proche d'un mouvement politique, un débat comme celui d'aujourd'hui et la réflexion que vous menez représentent une très grande satisfaction.

Je me méfie des engouements parce qu'on voit fleurir un certain nombre d'initiatives qui sont une sorte de plébiscite à l'égard de l'outil que représente la fondation. Le Président Giscard d'Estaing a annoncé depuis longtemps son intention d'en créer une ; les proches du Président Mitterrand en ont créé une ; les différents partis de la majorité comme de l'opposition réfléchissent à la possibilité de le faire. Nous sommes là dans le cadre normal qui correspond à une évolution par rapport aux besoins nouveaux mis en évidence ce matin.

Il ne faudrait pas non plus, par un mauvais travers français habituel, que nous soyons conduits à légiférer pour construire, une fois encore, un grand édifice juridique compliqué au terme duquel, soit nos concitoyens-électeurs, soit même les principaux intéressés n'y retrouvent pas leurs petits. Il n'en demeure pas moins que le statut actuel des fondations présente des limites. Elles sont financières, Monsieur le président Bernard, vous avez raison.

À la lueur de la modeste expérience de la Fondation Robert Schuman, elles sont aussi d'ordre psychologique et juridique.

Comment expliquer qu'une fondation dans laquelle, comme c'est notre cas, siègent MM. Barre et Bayrou, n'ait rien à voir avec Force Démocrate ? Ce n'est pas compréhensible par le premier venu. Il y a donc besoin d'une reconnaissance psychologique de l'utilité de l'outil démocratique que représente la fondation. Si un débat comme aujourd'hui y contribue, une loi peut encore mieux y contribuer. Et je pense que déjà au niveau des principes, nous avons besoin de cette reconnaissance.

Je pense qu'il y a un deuxième élément pour lequel une loi présenterait de l'utilité : ce serait une sorte de consécration du rôle des fondations politiques à venir, par l'encadrement de leurs actions et les limites de ce qu'elles peuvent faire et de ce qu'elles ne peuvent pas faire. Le précédent débat a montré la difficulté technique d'une telle réglementation. Je pense quand même qu'au niveau des principes, ceci devrait être fait, notamment au regard de toute la législation sur le financement des partis politiques. Quand je parlais d'un monument juridique, je pensais un petit peu aux différentes lois qui se sont accumulées sur le financement de l'activité politique qui constituent un monument exceptionnel, en tout cas dont la stabilité juridique n'a pas été un exemple au cours des dernières années.

Le problème du financement et du contrôle est le plus délicat. L'action des fondations relève du domaine politique le plus noble. Donc, le contrôle ne peut pas être administratif – j'allais dire administratif ou quasi judiciaire comme celui de la Cour des comptes –. On doit donc rechercher une procédure de contrôle qui en appelle à la commission que préside Monsieur Vacquier, laquelle est le garde-fou des financements politiques purs et qui doit faire appliquer des règles qui sont très strictes. Cette commission a un rôle important à jouer. Je suis sûr qu'elle n'est pas demandeur, mais peut-être pourrait-elle être aussi amenée à contrôler l'action des fondations politiques ; elle a pu démontrer qu'il pouvait y avoir un contrôle strict et sérieux qui ne relève pas des organismes habituels de contrôle en France que sont la Cour des comptes ou des organismes plus administratifs. Il s'agit pour les fondations politiques d'une mission d'intérêt général d'un type particulier, qui mérite une fois encore que le législateur s'y penche.

Il s'agit enfin de favoriser le financement des fondations politiques existantes ou à créer. Je me demande si on ne devrait pas, c'est un peu anglo-saxon comme réflexe, faire appel au Parlement puisque après tout c'est lui qui vote le budget, c'est lui qui est à même de contrôler, de créer des commissions d'enquêtes ; il a des commissions permanentes, il peut s'intéresser à tel ou tel dossier, il peut interpeller l'exécutif. Mais il peut aussi – et je sais que ce n'est pas très conforme au droit français – abonder un certain nombre de financements qui sont attribués par les pouvoirs publics exécutifs en vue de l'intérêt général. Je me demande si finalement, l'action des fondations politiques ne devrait pas être placée d'une manière ou d'une autre sous le chapeau des deux Assemblées, au moins pour leur financement.

Après tout, aujourd'hui, pour créer une fondation, nous discutons avec le Conseil d'État qui intervient comme une juridiction. Nous nous sommes soumis à ces règles que nous avons accepté et que je trouve bonnes. Une fondation, ce n'est pas une association de la loi de 1901, ce n'est pas un parti : c'est un capital à distribuer de manière désintéressée. Ce capital existe. Les règles qui nous sont imposées, c'est de le préserver, notamment pour garantir toutes les personnes envers lesquelles nous prenons des engagements d'assistance, de soutien ou d'aide. Ce critère me paraît extrêmement important parce que, si nous nous engageons vers un statut législatif nouveau, je ne voudrais pas que nous abîmions la bonne idée de la fondation politique en créant de toutes pièces un statut qui, comme le disait Monsieur Bernard, serait immédiatement suspect.

Je crois qu'il faut s'appuyer sur ce que le Conseil d'État a élaboré au fil des années et, peut-être, lui donner une consécration législative avec une implication pratique et financière du Parlement qui est à même de trouver, puisqu'il est le lieu de l'expression démocratique, les commissions, les instances, qui permettent de vérifier l'équilibre de l'octroi de fonds publics à destination des fondations politiques.

Monsieur **Didier Maus**

Un : je crois qu'il y a un véritable besoin en France d'une plus grande action d'intérêt général dans l'orbite des partis politiques et du Parlement. Et je crois qu'il faut distinguer deux choses : l'action que des partis politiques à travers des fondations plus ou moins reliées à eux devrait mener sur le plan intellectuel et sur le plan de la coopération internationale d'une part, et de ce que le Parlement, en tant que tel, devrait faire sur le plan de la promotion de la démocratie parlementaire d'autre part. Je serais très heureux que les assemblées puissent se doter d'un outil spécifique, sous forme d'une fondation, leur permettant d'agir. J'ajoute que les constatations que vous avez faites ne sont pas nouvelles.

J'ai eu l'occasion, il y a dix-huit ans, de participer à un groupe de travail sur le financement de la vie politique, à l'initiative du Président Giscard d'Estaing, et nous avons constaté à l'époque l'extraordinaire faiblesse structurelle des partis politiques français par rapport à leurs homologues anglais, allemands ou américains. Je crois que ce constat reste malheureusement d'actualité.

Deux : sur le plan juridique, il y a effectivement un écueil à éviter. Il ne faut pas faire un statut *sui generis* des fondations politiques. Il faut que les fondations à objet politique soient une catégorie des fondations d'intérêt général telles qu'elles existent en droit français et telles qu'elles sont susceptibles d'exister, avec quelques modifications. Mais on va buter rapidement sur une difficulté que Jean-Dominique Giuliani a laissé entrevoir, c'est la relation entre cette fondation et l'article 4 de la Constitution française, qui est la base constitutionnelle des partis politiques. Est-ce-qu'il faudra considérer les fondations à objet politique comme étant complètement déconnectées des partis politiques qui les inspirent, ou faut-il les considérer comme étant des sortes de filiales, de prolongement des partis politiques ? La première solution a d'énormes

avantages car elle met une barrière totalement étanche sur le plan juridique et permet de faire abstraction de toutes les « difficultés » qui résultent du statut des partis politiques. Mais peut-on réellement couper le cordon ombilical entre les partis fondateurs et la fondation ? Si on adopte la deuxième solution et que les fondations sont trop reliées à des partis, on va rencontrer la difficulté des limites du contrôle. Nous avons considéré en droit français, jusqu'à maintenant, que l'article 4 de la Constitution interdisait de soumettre les partis et groupements politiques à un certain nombre de contrôles traditionnels en matière d'associations ; de plus, on va tomber dans le problème des comptes consolidés des partis politiques. Je lis attentivement les rapports de la commission sur les comptes des partis et il y a des paragraphes savoureux sur le problème du périmètre de consolidation. Et de plus en plus, la commission estime que tout ce qui est filiale des partis doit être agrégé au niveau des comptes. Est-ce que dans ce cas-là les fondations seraient considérées dans ce périmètre ? Auquel cas on entrerait dans une logique un petit peu difficile.

Je crois qu'il faut coller le plus possible au statut général des fondations, et que ce soit uniquement dans l'objet de cette fondation que l'on s'aperçoive qu'il s'agit d'une activité à finalité politique. Il ne faut aussi pas trop les marquer comme étant des démembrements des partis politiques.

Monsieur **René Vaquier**

Après ce que nous avons entendu aujourd'hui, je crois que plus personne ne niera l'intérêt qu'il y a à voir se développer des fondations politiques en France, étant donné l'expérience que nous ont apportée nos amis étrangers.

La commission que je préside est une commission de basse gendarmerie. On lui parle de fondations. Il y en a déjà quelques-unes. Quelle est sa première réaction ? C'est de protéger son pré carré en disant : « *j'ai déjà assez de problèmes à surveiller les financements politiques. Si une fondation s'en mêle, absolument impossible.* » Donc, la réaction première, c'est la cloison étanche : rien contre les fondations mais il doit être bien entendu que la fondation ne doit pas être l'outil d'un parti politique ayant pour objet de ramasser des fonds pour venir compléter la campagne d'un candidat ou les possibilités d'intervention du parti. Sur ce point, tout le monde en est d'ailleurs d'accord.

Alors *quid* du régime des fondations ? Effectivement, je n'aime pas beaucoup les régimes dérogatoires par rapport au régime commun. Le régime commun, ça voudrait dire quoi, dans ce cas particulier ? D'abord qu'au point de vue du financement, ça permettrait aux fondations de recevoir des participations de personnes morales, ce qui justifie encore plus ce que j'ai dit sur les cloisons étanches à maintenir entre ça et la vie politique. Je rappelle à cet égard que l'interdiction de dons de personnes morales, tant aux candidats qu'aux partis politiques, n'est pas un absolu puisque c'est une mesure qui fera l'objet, trois ans après la publication de la loi, c'est-à-dire en 1998, d'un réexamen sur un rapport que doit faire notre commission pour savoir si on maintient ou si on ne

maintient pas. Je dois dire qu'au départ les positions étaient très tranchées. Il y a eu une forte crise de moralisme aigu. Aujourd'hui, c'est un peu plus mitigé, je ne sais pas ce qui se passera.

Quoi qu'il en soit, aujourd'hui, les fondations ont la possibilité de recevoir des dons de personnes morales. C'est donc un avantage du statut non dérogatoire. Quel est, en contrepartie, le désavantage pour la fondation ? C'est ce que nous avons vu ce matin, avec notamment nos amis allemands : à ce moment-là, on tombe dans un système de contrôle de droit commun, c'est-à-dire, comme il y aura nécessairement des participations publiques, contrôle de la Cour des comptes et contrôle de diverses administrations s'il y a des contrats bilatéraux, sauf s'il y avait des attributions à titre de dotations. Et problème avec le fisc, également.

Je ne prendrai pas parti là-dessus mais je doute personnellement qu'on puisse éviter un régime au moins partiellement dérogatoire. Il y aura nécessairement un financement public. Je ne pense pas que, même si on maintenait ou rétablissait les dons des personnes morales, ça suffise à constituer des fondations ayant des moyens, même modestement comparables à des institutions étrangères du même genre. À ce moment-là, si on a fait un système dérogatoire et s'il y a un statut particulier, se posera le problème du contrôle. Il en faudra tout de même un. S'il y a une dotation globale, s'il y a des contrats des administrations – nous avons vu que c'était le cas dans certaines hypothèses –, se posera le problème de savoir qui vérifie ces affaires-là.

Je rappelle que notre commission reçoit les comptes des partis politiques et en assure une publication sommaire. Nous n'avons aucun droit d'investigation ou de contrôle. Nous nous bornons à recevoir des chiffres. Nous avons, au fil des ans, avec le concours des commissaires aux comptes et celui des partis politiques, réussi à convaincre tout le monde qu'il fallait tout de même une certaine homogénéité. On est arrivé à peu près à homogénéiser la présentation des comptes. Ça ne va pas plus loin. S'il y a des réserves de commissaires aux comptes, nous les reproduisons. S'il y a des anomalies, nous le disons. Nous faisons quelques observations à caractère normatif. Elles ne concernent jamais l'opportunité ou la légalité du parti.

Faut-il aller plus loin pour des fondations politiques qui auraient un statut particulier ? Autrement dit, si des dotations budgétaires venaient en contrepartie d'un contrat passé par les pouvoirs publics avec une fondation pour faire un certain type de projet, qui serait habilité alors à contrôler l'exécution de cette opération et sa conformité avec l'objectif qui a été fixé au moment du contrat ? Vous voyez qu'il est difficile de répondre à cette question dans la mesure où premièrement où on ne sait pas encore quel sera le statut, et deuxièmement on connaît pas les opérations ou les types d'opérations faites par les fondations en question. Je ne crois pas qu'on évitera, sinon un statut intégralement particulier, du moins comportant des exonérations particulières. À ce moment-là, faudrait-il, s'il y a des dotations budgétaires et dans un souci de transparence, assurer quelque part une publication des comptes de ces fondations ? Je sais bien qu'on ne publie pas les comptes de toutes les associations

subventionnées mais nous sommes là dans une situation particulière qui s'apparente, même si elle n'est pas tout à fait comparable, à celle des partis politiques.

Je pose plus de questions que j'en résous.

Intervention dans la salle

Il faut absolument, parce que ce sont des fonds publics, parce qu'il y aura des fonds privés de personnes morales, trouver un système de contrôle.

On aurait à peine commencé à créer des fondations qu'elles seraient critiquées et tout serait à recommencer. Je crois qu'il faut surtout, surtout bien monter cette affaire de contrôle.

Intervention dans la salle

L'exemple allemand nous démontre que le financement des fondations est assuré largement par des fonds publics calculés sur les critères de représentativité au Parlement. Si l'on transposait ce système à notre vie politique, on se trouverait certainement confronté à une difficulté majeure, qui est celle de la revendication d'un héritage idéologique. Tout peut bien fonctionner pour les partis monolithiques, structurés de façon claire et avec une tête identifiée. En revanche, ce serait un petit peu plus complexe pour tout ce qui concerne certaines familles libérales et on pourrait se demander selon quelles attributions, selon quels critères, les financements pourraient être trouvés de façon à ce que l'on ne soit pas dans une situation qui fige l'état politique actuel. En effet, on peut craindre, dans le système de financement actuel des partis, à l'image de l'Allemagne, une sorte de prime à l'existant et de maintien de la situation actuelle.

Intervention de Monsieur Carl Gershman

Les Allemands ont des fondations de partis alors qu'aux États-Unis nous avons la NED, véritable fondation politique qui redistribue des subventions à ses partenaires sur le terrain. Nous n'engageons pas activement ou directement de programmes.

J'ai été frappé par le fait que le seul problème que vous ayez traité est le problème du contrôle, alors qu'il y a de nombreux autres aspects à prendre en considération, qui n'ont pas encore été examinés. À supposer qu'il y ait un certain budget public pour ces activités, il y a des problèmes liés à la sélection des programmes pour lesquels le gestionnaire de programmes va devoir recueillir l'approbation pour le financement de tel ou tel type de projet. Par exemple, les fondations aux États-Unis n'ont pas la possibilité de dépenser l'argent comme elles le souhaitent sans qu'un contrôle n'ait été exercé pour vérifier si elles n'ont pas dépensé ces montants à des fins illégales. Il faut donc s'assurer que les crédits ont été dépensés de manière efficace pour des programmes précis. Ce sont les considérables problèmes de l'évaluation des programmes. Donc, en plus du contrôle – le contrôle est un problème de nature financière – il y a un problème de substance de fonds, de détermination et d'évaluation qualitative des programmes.

Monsieur Jacques Oudin

Nous avons entendu les expériences de nos amis allemands, américains, anglais. Et nous avons vu qu'ils avaient une large expérience et qu'ils sont passés depuis longtemps à une phase opérationnelle. Je comprends votre étonnement quand vous dites : on n'a pas assez parlé des programmes, de la façon dont vous allez pouvoir intervenir activement. Le seul problème, c'est que nous n'avons pas de fondations, ou si peu. Donc, le premier problème, c'est de les créer et de les financer. Ça ne sert à rien de parler de programmes si on n'a pas de financement. Nous sortons d'un débat assez ardu au cours des dernières années sur le financement des partis et de la vie politique. Il est normal que parlant des fondations politiques, nous ayons une première tendance à évoquer le problème de financement et de contrôle. Tant que nous n'aurons pas créé nos fondations, les questions très pertinentes que vous avez posées, nous ne pouvons pas les aborder. Nous devons d'abord avoir des institutions et ensuite, nous verrons les modalités d'action.

Conclusion de Monsieur Jacques Oudin

Monsieur le président du Sénat, au cours de cette journée animée remarquablement par la Fondation nationale des sciences politiques et modestement par notre association, nous avons débattu des problèmes des fondations politiques ; nous avons au moins constaté une chose : l'intérêt des fondations politiques dans la vie politique, dans la gestion de la nation, est indéniable. Tous les témoignages concordent pour le dire. Le retard de la France est flagrant. J'allais dire qu'il est presque désolant. Certes, depuis 1992, nous avons la Fondation Jean Jaurès, nous avons la Fondation Robert Schuman. Elles n'ont pas les moyens de leurs ambitions ; chacun a pu le constater. Il existe la Fondation Charles de Gaulle ou la Fondation François Mitterrand, mais elles sont dans une autre sphère d'activités ou d'actions. Donc, le constat c'est celui d'un retard de la France que nous pouvons combler pour nous hisser au niveau de nos partenaires et de nos amis des grandes démocraties occidentales. Ça, c'est la première constatation que nous avons pu faire.

La deuxième, c'est que, tout en étant préoccupés par les fondations politiques, nous ne devons pas oublier que les partis sont les vecteurs essentiels de la vie politique : le parti, c'est celui qui a le rôle de la représentativité de l'opinion et qui a la mission de gérer le pays après avoir conquis le pouvoir. Il a un objectif à court et moyen terme ; il est impliqué totalement dans l'action, dans les campagnes, dans le choix des candidats, dans l'élaboration de programmes. Comme Alain Lancelot l'a dit au cours de nos débats, la politique, c'est le conflit maîtrisé. Ceci nous a amené, compte tenu des enjeux du pouvoir, à régler le problème de l'accès de l'argent aux partis politiques. D'autres démocraties l'ont fait avant nous avec des règles totalement différentes. De notre côté, nous avons des partis modestes en nombre d'adhérents. Je vois le nombre d'adhérents de la CDU, du SPD en Allemagne, comparé au nôtre, il n'y a pas de comparaison. Nous avons des partis relativement appauvris.

Parfois, en raison de cet appauvrissement, subordonnés ; mais le rôle du parti est essentiel dans la vie politique.

Troisième constat, les citoyens aspirent à d'autres cadres de participation et il y a des actions qui ressortent beaucoup moins de la préoccupation à court terme du parti politique. Nous avons connu en France, dans les années 70 et 80, le phénomène des clubs, des cercles de réflexion. Faute de moyens de financement pérennes et suffisants, pour la plupart, ils n'ont qu'une audience et une vie modestes. Le problème du financement se retrouve toujours un peu derrière un système d'action. Mais beaucoup de nos concitoyens, parce qu'ils n'aiment pas s'encarter, aspirent à trouver d'autres cercles d'actions pour agir dans la vie politique.

La fondation, c'est peut-être davantage un lieu de consensus autour de cette notion de démocratie, a dit encore Alain Lancelot ce matin. La fondation, elle vit dans un univers à plus long terme, celui de la constance et de la continuité. Elle n'a pas d'objectif immédiat de prise de pouvoir, mais, en revanche, elle a un objectif prépondérant de réflexion autour de la démocratie, qu'elle soit interne ou externe. Externe, c'est-à-dire dans les autres pays, notamment dans les démocraties émergentes.

Quelques caractéristiques communes des fondations que nous avons repérées au cours de nos débats ce matin. Premièrement, un des moteurs essentiels, l'action internationale. L'action internationale pourquoi ? Parce que lorsqu'on croit en la démocratie, on souhaite la soutenir, la protéger et la développer à l'extérieur. Et nous avons connu au cours des dernières décennies des bouleversements essentiels. La grande étape des années 80, avec une certaine prépondérance d'idées libérales, l'écroulement de certaines idéologies totalitaires, ont fait que, dans des pays d'Europe ou d'ailleurs, la démocratie a émergé de façon brutale ; il était du devoir des démocraties occidentales d'agir pour les soutenir, les développer. Cela s'était déjà ainsi passé à la fin des années 70 au Portugal, en Espagne ; ça se passe ainsi aujourd'hui en Europe de l'Est, en Afrique, en Amérique latine, en Asie. Partout dans le monde, il y a un impérieux besoin de soutenir, de conforter, d'ancrer la démocratie.

Sur le plan intérieur, l'action des fondations se confond avec l'idée même de la démocratie. C'est la réflexion à long terme. C'est l'étude de l'histoire des doctrines des mouvements. C'est la gestion des archives, la recherche conceptuelle, l'éducation civique, tant il est vrai que souvent nos systèmes scolaires éducatifs sont insuffisants à remplir cette tâche.

D'une façon générale, nous avons tous noté dans les expériences qui nous ont été contées, que la fondation ressort d'une démarche pluraliste dans laquelle le mot « parlementaire » joue un rôle important. Le Parlement doit avoir un rôle moteur comme il l'a pour la NED, pour la Westminster, comme il l'a en Allemagne également.

Ce qui est ressorti, enfin, de notre débat, c'est ce principe essentiel que je qualifierai du « binôme » mouvance/indépendance. Une fondation doit être dans la mouvance d'un parti. Mais en toute indépendance.

Si l'on en vient au cas français, nous avons constaté avec une unanimité qui m'a frappé que tous les jugements aboutissent à cette nécessité, à ce désir de voir se développer les fondations politiques parce que nous avons besoin de réflexion à haut niveau dans une société, dans une économie qui est en voie de bouleversement. Nous avons besoin également de conforter notre rayonnement international. Nous l'avons dit, la France n'est pas suffisamment présente comme le sont nos amis des autres démocraties occidentales.

Mais la mise en œuvre en France est délicate. Elle est délicate parce qu'il faut que nous percevions un peu mieux cette notion de mouvance/indépendance, qui est le garant de la permanence des fondations.

Il y a enfin le problème des financements sans lesquels il n'y a pas de développement possible des fondations. Il y a des problèmes liés à chacun des modes de financement : public, il y a celui des critères de répartition et de la mainmise de l'État ; privé, on peut craindre une dérive démagogique. Concernant les personnes morales, il y a le problème de la compatibilité avec la loi que nous avons voté sur le financement des partis. Financements mixtes, c'est vraisemblablement la solution qui apparaîtra à la pratique.

Quoi qu'il en soit, s'il y a un financement public, il est nécessaire qu'il y ait, pour créer une fondation, un parrainage d'un parti ou groupe parlementaire pour affirmer la mouvance. Nous aurons l'occasion de reparler de ce point important lorsque nos idées se seront clarifiées.

Faut-il une loi pour conforter les fondations politiques ? À mon avis, nous n'y échapperons pas. Le statut de droit commun est à l'évidence nécessaire. Il faut le respecter, mais il y a des adaptations indispensables. Dans ce statut, il y a des représentants de l'administration au conseil. On ne peut pas concevoir des fondations politiques avec des représentants de l'État. Ce statut ne prévoit pas le contrôle de la commission de contrôle des comptes des partis politiques, et comme il n'est pas dans l'intention de quiconque de contourner la loi de 1995 sur le financement des partis politiques et que cette loi est intangible pour le moment jusqu'en 98, il est nécessaire qu'il y ait une séparation stricte entre les deux sphères d'action : celle du parti et celle de la fondation. Il ne doit pas y avoir d'interactions financières, sauf à ce que le parti puisse éventuellement soutenir la fondation. Cela implique un contrôle dont nous devons déterminer les contours. Il est évident que, si les comptes des partis sont contrôlés par la commission, il est peut-être souhaitable que ce soit la même commission qui contrôle les comptes des fondations. Sur ce point, le Parlement aura à réfléchir.

Concernant le Parlement, il est indispensable qu'il prenne une part active à la mise en œuvre de ces fondations parce que le Parlement, c'est l'instance suprême du pluralisme politique dans un pays.

Par ailleurs, nous avons en France des ministères – Affaires étrangères, Coopération – qui n'ont pas l'habitude de travailler avec des fondations comme dans les pays anglo-saxons ou germaniques. Mais j'ai le sentiment qu'ils sont assez ouverts pour adapter leur action à cette

tendance inéluctable, et les contacts que nous avons eus montrent que cela sera possible.

En fin de compte, la qualité des fondations dépendra de la qualité des personnes qui seront appelés à les diriger. Il faut des personnes d'expérience, qui n'aient pas d'ambition politique immédiate, pour avoir suffisamment de hauteur de vue. La démocratie exige que nous lui donnions davantage que nous lui avons donné tant sur le plan intérieur que sur le plan extérieur : effort de réflexion, effort de mobilisation, effort d'action et de solidarité.

Oui, je pense que notre démocratie a bien besoin des fondations.

Clôture de Monsieur René Monory, président du Sénat

Je voudrais remercier le sénateur Jacques Oudin d'avoir eu l'initiative de cette journée. Effectivement, il y a un vrai problème qui se pose. Cela dit, il ne faut pas se faire une montagne des fondations.

C'est l'intérêt du pays de voir se développer ces fondations. D'abord, elles créent un rayonnement formidable quand elles sont bien menées : rayonnement culturel, rayonnement politique. Ce sera une présence dans la vie politique française permanente. Ce sera aussi une ouverture très forte sur l'extérieur. Je ne crois pas qu'une fondation puisse s'enfermer sur le national : il faut qu'elle ait ce rayonnement politique, qu'elle s'ouvre beaucoup sur les autres.

C'est aussi un très grand intérêt pour la démocratie parce que ces fondations assurent une sorte de formation civique permanente pour tous dont on a bien besoin. Je crois qu'il est intéressant pour tout le monde d'amener à la politique des hommes et des femmes qui n'y viendraient pas directement par les partis.

C'est aussi, dans une certaine mesure, un lieu d'échange gratuit entre les hommes, une façon de communiquer, une façon de donner, de recevoir. Ça se fait sûrement plus facilement, et d'une façon peut-être plus désintéressée, par une fondation que directement dans un parti politique.

Il y a le problème du financement qui se pose. Je crois qu'il ne faut pas que les fondations soient directement inféodées à l'État. J'ai créé une fondation avec un département et avec des entreprises. Et finalement, on ne dépend de personne. Ce que je souhaiterais, c'est que le Parlement soit un peu l'initiateur du fonctionnement et du financement des fondations, que les partis présents au Parlement, de façon transversale et transparente, s'entendent entre eux pour que ce soit le Parlement qui propose un financement. Puis après, une loi de finance pourra retenir la proposition.

Je crois par ailleurs qu'en matière de financement, il ne faut pas hésiter à décentraliser. Les départements, les régions peuvent apporter

aussi leur contribution suivant l'intérêt qu'elles portent aux buts des fondations. C'est la raison pour laquelle il y a une partie qui doit être centralisée, et une partie qui doit être très décentralisée, à la fois dans l'action et dans le financement.

Je voudrais enfin vous remercier de cette initiative qui honore le Sénat et qui, j'espère, avec la mission que le Premier ministre vous a confiée, débouchera sur une loi, projet ou proposition de loi, qui nous permettra, une fois pour toutes, d'aller plus loin. La loi existe pour un certain nombre de fondations mais elles ne peuvent pas souvent aller aussi loin qu'on le souhaiterait. Quand on compare la Fondation Schuman à son homologue Adenauer, on s'aperçoit vraiment du ridicule de notre situation.

C'est la raison pour laquelle le Parlement, uni, devrait pouvoir régler ces problèmes, pas par une distribution de subventions à la petite semaine, mais, pour une fois, par l'expression durable d'une politique propre du Parlement, hors des passions. Que tout le monde puisse en profiter ; que ce ne soit pas la victoire ou la revanche de l'un sur l'autre, mais la complémentarité des uns et des autres.

On serait très inspiré de réfléchir à l'assouplissement des règles de fonctionnement des partis politiques et éventuellement de leurs fondations ou de tout groupement qui concourt à la vie politique.



Table des matières

Sommaire	11
Avant-propos	15
Proposition de loi de M. Jacques Oudin, relative aux fondations démocratiques à vocation politique	19
Exposé des motifs	21
Présentation des articles	25
Proposition de loi relative aux fondations démocratiques	29
• Article premier	29
• Article 2	29
• Article 3	29
• Article 4	29
• Article 5	30
• Article 6	30
• Article 7	30
• Article 8	30
• Article 9	30
• Article 10	31
Introduction	33
Fin de l'histoire ou début d'une nouvelle ère démocratique ?	33
Première partie Les fondations à vocation politique se sont développées au cours des années récentes dans toutes les grandes démocraties étrangères	37

Chapitre 1

**Le développement des fondations
à vocation politique au cours
des années récentes est lié à l'essor
de la démocratie dans le monde** **39**

L'expansion de la démocratie pluraliste au cours
des années récentes : un phénomène majeur **40**

L'Europe du Sud, au milieu des années soixante-dix :
Portugal, Grèce (1974), Espagne (1975), Turquie (1983) **40**

L'Amérique latine, tout au long des années quatre-vingt **40**

L'Europe de l'Est à partir de la chute du communisme (1989) **40**

L'Afrique, depuis 1990 **41**

Les limites du mouvement : l'Asie et le monde musulman **41**

La démocratie pluraliste est liée à l'économie libérale **41**

Les origines allemandes des fondations
politiques : du déficit démocratique au
développement d'une « capacité exportatrice » **42**

La Fondation Friedrich Ebert, première fondation politique
de l'histoire **42**

– Historique **42**

– Activités **43**

La Fondation Friedrich Naumann est rattachée au parti libéral **44**

– Historique **44**

– Activités **44**

La Fondation Konrad Adenauer, est, aujourd'hui,
la plus présente à l'étranger **44**

– Historique **44**

– Activités **45**

Les autres fondations **45**

– La Fondation Hans Seidel **46**

– L'Association des fondations « arc-en-ciel »
(Stiftungsverband Regenbogen) **46**

– L'ancien parti communiste (PDS) **46**

Le rôle important des fondations allemandes **46**

– Leur budget global a connu une forte expansion au cours
des dernières années **46**

– Un cadre juridique fixé par la jurisprudence **47**

– Le rôle du Parlement **48**

– Les contrats avec les ministères **48**

– Les fondations démocratiques dans l'histoire allemande **48**

L'essor plus récent des fondations d'inspiration
politique dans les pays anglo-saxons **49**

Les États-Unis **49**

– Les origines des fondations américaines **49**

– Les fondations privées **50**

– La National Endowment for Democracy **52**

– Le cas particulier des fondations liées à la mémoire
des anciens Présidents **53**

Le Canada **53**

Le Royaume-Uni **54**

Un mouvement général dans les pays démocratiques	55
La Suède	55
– Le parti social-démocrate	55
– Les partis de la coalition « bourgeoise » suédoise	56
– La Fondation Berthil Ohlim	56
Les Pays-Bas	56
L'Espagne	57
– La Fondation Cànovas del Castillo	57
– La Fondation pour l'analyse et les études sociales	58
– Les autres partis	58
Les autres pays	58
Les fondations à vocation politique ont joué un rôle essentiel dans la diffusion de la démocratie dans le monde	58
Chapitre 2	
Malgré une grande diversité, tant dans les missions que dans les structures, les fondations politiques présentent partout un certain nombre de convergences	61
Malgré des formes juridiques variées, les fondations ont partout le souci de conserver une réelle autonomie et de bien séparer leurs activités de celles des partis	61
Les formes juridiques varient d'abord du fait des différences qui existent entre les démocraties en matière de droit des fondations et de la variété de leurs activités	62
Dans tous les pays, et quelle que soit leur origine, les fondations jouissent d'une réelle autonomie	63
Les fondations s'efforcent de maintenir une séparation stricte avec les activités des partis politiques	65
Parmi les différentes missions que remplissent les fondations à vocation politique, l'action internationale tend à passer au premier plan	66
Les missions que peuvent assurer les fondations politiques sont de quatre sortes	66
– La garde des archives du mouvement	66
– La réflexion doctrinale et la prospective	66
– La contribution à l'éducation civique	67
– L'action internationale	67
Parmi ces différentes missions, l'action internationale tend de manière incontestable à prendre l'avantage	68
L'action internationale explique la place prise par le financement public dans les fondations à vocation politique	70
L'importance du financement public justifie la rigueur des contrôles qui s'exercent sur les fondations dans les différents pays	71

Le développement des fondations implique une bonne entente entre les forces politiques et entre celles-ci et l'exécutif	73
L'entente entre les partis	73
L'entente avec le gouvernement	74
Les Parlements sont généralement impliqués dans le suivi des fondations politiques	74
Chapitre 3	
Le retard de la France en matière de fondations à vocation politique est lié au rapport particulier que nos concitoyens entretiennent avec la politique	77
Malgré d'intéressantes initiatives, le retard de la France est indéniable	77
La Fondation Jean Jaurès	78
La Fondation Robert Schuman	78
Les fondations françaises ont des moyens d'autant plus modestes qu'elles résultent d'initiatives particulières	79
Les fondations liées à la mémoire des anciens Présidents de la République doivent être considérées à part	80
La conséquence la plus grave de ce retard : une action internationale handicapée	81
Les conséquences sur le plan intérieur	81
– Des archives mal tenues	81
– Une citoyenneté en crise	81
La relative faiblesse de la pensée politique	82
Une action internationale handicapée	83
Un retard lié aux attitudes complexes des Français vis-à-vis de la politique	85
L'État et la société civile	85
Des sentiments ambivalents vis-à-vis de la politique	86
La question du financement des partis politiques est particulièrement exemplaire des rapports complexes que les Français entretiennent avec la politique	87
Une législation tardive	87
Une réglementation rigoureuse	88
Sans remettre en cause le nouveau régime de financement des partis politiques, il convient de faciliter celui des fondations politiques	89

Deuxième partie	
Le développement des fondations démocratiques à vocation politique en France nécessite une adaptation du droit existant et un soutien public	91
Chapitre 1	
Le régime de droit commun reste le plus approprié aux fondations à vocation politique	93
Le statut de fondation est préférable en France aux autres statuts	93
Le statut d'association est parfois préféré à celui de fondation	93
– Les « fondations » politiques étrangères sont souvent des associations	93
– En France certaines associations ont des activités politiques	94
Mais le statut de fondation est plus avantageux en droit français	94
– Le statut d'association présente trois faiblesses	94
– Le statut de fondation possède des avantages refusés aux associations françaises	95
Le statut de fondation d'utilité publique offre au monde politique un instrument qui enracine et valorise l'action politique	96
La création de fondations d'utilité publique peut améliorer l'image des mouvements politiques	96
– L'utilité publique est un label valorisant	96
– L'existence d'une fondation apporte un gain d'image encore supérieur à l'utilité publique	96
L'existence d'une fondation pérenne au patrimoine inaliénable maintient la continuité d'une tendance politique ou d'un courant de pensée	97
– La fondation se définit comme une institution pérenne	97
– La présence d'une dotation protégée est adaptée à des missions patrimoniales détachées d'un mouvement politique	98
– La pérennité de la fondation garantit la permanence d'un courant de pensée politique	100
– La pérennité de la fondation au service du renouvellement d'un courant politique	100
L'indépendance d'une fondation avantage le mouvement politique dont elle est issue	101
L'indépendance de la fondation crédibilise le courant de pensée qui l'inspire	101
– Les mouvements politiques deviendront plus attractifs grâce à des fondations indépendantes situées dans leur mouvance	101
– L'indépendance statutaire se prolonge en principe par une indépendance financière	102
L'indépendance de la fondation est un préalable incontournable au respect des dispositions régissant le financement des partis	102

Le régime financier de droit commun offre aux fondations des ressources diversifiées, adaptées à des activités différentes	103
– La faculté de bénéficier d'une aide publique doit être maintenue	103
– Le droit commun permet aux fondations de percevoir des ressources diversifiées d'origine privée	104
Chapitre 2	
Adapter le statut de droit commun pour garantir le respect de la séparation entre fondations et groupements politiques	105
Le caractère politique des fondations proches de groupements politiques justifie un contrôle spécifique	105
Sans doute les fondations démocratiques ou politiques ne sont-elles ni à l'étranger ni en France, soumises à un contrôle propre	105
– À l'étranger, les fondations démocratiques font l'objet de contrôles internes et externes rigoureux mais non spécifiques	105
– En France, les fondations reconnues d'utilité publique sont soumises aux seuls contrôles de droit commun	106
– Les fondations démocratiques doivent être soumises à un contrôle interne qui n'est pas imposé par le droit commun	106
Mais l'interdiction en France des dons des personnes morales aux groupements politiques, qu'il n'est pas question de remettre en cause, justifie des obligations particulières pour les fondations démocratiques	107
– L'interdiction de financer un parti s'impose aux fondations démocratiques	107
– Le respect de cette interdiction doit faire l'objet de contrôles attentifs	107
– Aussi des obligations particulières doivent-elles traduire les modalités d'un contrôle adapté et précis des fondations démocratiques	108
Un contrôle adapté des fondations démocratiques nécessite une autorité spécifique	109
– Le contrôle des fondations par les services qui en sont chargés aujourd'hui n'est pas approprié	109
– Un contrôle exclusivement parlementaire ne serait pas suffisant	110
– La Cour des comptes ne contrôle pas les partis, mais seulement l'utilisation des fonds publics	110
– Le choix d'une autorité indépendante conduit à retenir la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CCFP)	110
Le contrôle devra s'étendre à des fondations démocratiques définies par leur objet, même sans liens organiques avec un groupement politique	111
– Le champ d'application du contrôle spécifique ne peut être délimité par un seul critère organique	111
– La fondation démocratique soumise à contrôle doit se définir par son objet	112

Traduire la séparation entre fondation et groupement politique par des incompatibilités personnelles	113
Une gestion séparée de la fondation à vocation politique reste tributaire d'un principe de séparation statutaire	113
– Sans doute les règles de droit commun peuvent-elles apparaître comme suffisantes pour garantir l'indépendance de la fondation par rapport à son fondateur politique	113
– Mais la garantie d'une pleine séparation entre mouvement politique et fondation démocratique nécessite un régime légal d'incompatibilités personnelles	114
Parachever l'indépendance de la fondation démocratique en écartant, sauf exception, toute représentation de l'État à son conseil d'administration	114
La séparation entre les patrimoines des fondations et groupements politiques paraît garantie par les règles existantes	116
Les règles de droit commun des fondations assurent une séparation patrimoniale	116
Des règles propres de dissolution ne paraissent pas non plus nécessaires	116
L'affectation politique, mais non partisane du patrimoine de la fondation doit rester définitive	117
Chapitre 3	
Soutenir le développement de fondations démocratiques à vocation politique dans la mouvance des groupements politiques représentatifs	119
La modicité des ressources des fondations justifie un soutien mesuré de la part des Pouvoirs publics	119
Un financement public existe dans les principales démocraties occidentales	119
Les ressources propres des fondations françaises sont trop limitées pour financer des actions significatives notamment à l'extérieur	119
Les partis politiques disposent de ressources limitées qui restreignent de ce fait l'aide qu'ils pourraient consacrer aux fondations démocratiques	120
– Les partis politiques disposent en France de ressources limitées	120
– Les fondations existantes n'ont pu voir le jour que grâce à l'aide de l'État	120
Les autres intervenants privés ne seront vraisemblablement conduits qu'à apporter des contributions modestes au financement des fondations démocratiques	121
– Les entreprises ont peu d'intérêt direct à contribuer au financement d'une fondation démocratique	121
– Les citoyens restent modérément incités à contribuer au financement des fondations démocratiques	121
L'aide publique doit permettre aux partis représentatifs ou à des mouvements de pensée de développer des fondations démocratiques	122

Une aide à la constitution du capital de la fondation n'est pas à écarter	122
Le choix d'une structure pluripartite de financement des fondations de type anglo-saxon ne paraît pas adapté au contexte français	122
– Certaines grandes démocraties occidentales disposent d'une structure spécifique de financement, peu adaptée à la France	122
– Le contexte français incite plutôt à conserver un système pluraliste avec une ou plusieurs fondations démocratiques par parti ou groupement politique représentatif	123
L'accès au financement public pourra être réservé à des fondations démocratiques représentatives	123
– Il faut réserver l'aide publique aux fondations ayant prouvé leur audience	123
– L'emploi de critères trop partiels pour mesurer la représentativité des fondations politiques paraît devoir être écarté	124
– Les deux critères retenus doivent refléter la représentativité politique et parlementaire du groupement parrainant la fondation	125
Le Parlement doit être compétent pour réguler l'aide publique aux fondations démocratiques	126
– L'intérêt d'une participation active du Parlement	126
– Les modalités de la régulation parlementaire	126
Le contrôle du respect des règles de séparation devra permettre au Parlement de décider le retrait de l'aide publique	127
– En cas de non-respect des dispositions légales, la suppression de l'aide publique ou de la qualification démocratique de la fondation, constitue une sanction adaptée	127
– La faculté de suspendre l'aide publique doit être réservée au Parlement	127
Liste des personnes auditionnées au cours de cette mission	129
Membres du Gouvernement	129
Personnalités politiques	129
– Assemblée nationale	129
– Sénat	130
Autres personnalités	131
Représentants diplomatiques	131
Juristes, professeurs et politologues	132
Fonctionnaires	132
Responsables des fondations existantes	132
Représentants des fondations à l'étranger	133
– Allemagne	133
• Fondation Konrad Adenauer	133
• Fondation Friedrich Ebert	133
• Fondation Friedrich Naumann	133
• Parlement fédéral et partis allemands	133
– États-Unis	133
• National Endowment for Democracy	133
• Progressive Policy Institute	133
• National Democratic Institute for International Affairs	133

• International Republican Institute	134
• The Heritage Foundation	134
• Département d'État	134
– Grande-Bretagne	134
• Westminster Foundation For Democracy	134
• Parti conservateur	134
• Parti liberal-démocrate	134
• Parti travailliste	134
– Suède	134
– Pays-Bas	135

ANNEXES **137**

Annexe 1

Les fondations reconnues d'utilité publique **139**

La procédure de reconnaissance d'utilité publique	139
Le dépôt de la demande	139
L'instruction de la demande	140
– Sur la forme	140
– Sur le fond	140
L'avis du Conseil d'État	140
Le décret de reconnaissance d'utilité publique	140
Les conditions de fond de la reconnaissance d'utilité publique	141
Les sources du régime applicable	141
– La loi de juillet 1987 (art. 18) pose trois conditions	141
– Les modèles de statuts	141
– La jurisprudence de la section de l'intérieur du Conseil d'État	141
L'objet de la fondation	142
– Oeuvre d'intérêt général (loi de 1987, art. 18)	142
– Spécialité	142
– Pérennité	142
Le conseil d'administration de la fondation	142
– Catégories représentées au sein du conseil	142
– Nombre des administrateurs	143
– Modalités de désignation	143
Les ressources de la fondation	143
– Une fondation doit disposer de ressources propres suffisantes pour assurer son indépendance et sa pérennité	143
– Une fondation doit avoir une dotation suffisante	143
• Il doit y avoir une dotation	143
• La dotation doit être suffisante	144
• L'affectation à la dotation de certaines catégories de biens soulève des problèmes particuliers	144
• L'affectation de biens à la fondation est irrévocable	144
• En cas de versement échelonné sur cinq ans, le Conseil d'État veille à ce que ce versement soit effectivement opéré	144

– Les ressources autres que les revenus de la dotation doivent avoir une pérennité assurée	145
• Des garanties irrévocables	145
• En revanche, il n'est pas possible de tenir compte	145
• La part de ressources d'origine publique ne doit pas être excessive	145
Conclusions	145
Annexe 2	
Modèle de statut des fondations reconnues d'utilité publique	
Statut de la fondation...	147
But de la fondation	147
• Article 1 ^{er}	147
• Article 2	147
Administration et fonctionnement	147
• Article 3	147
• Article 4	148
• Article 5	148
• Article 6	148
Attributions	149
• Article 7	149
• Article 8	149
• Article 9	149
Dotations et ressources	149
• Article 10	149
• Article 11	150
• Article 12	150
Modification des statuts et dissolution	150
• Article 13	150
• Article 14	150
• Article 15	151
Surveillance et règlement intérieur	151
• Article 16	151
• Article 17	151
Annexe 3	
Le régime fiscal des dons aux associations	153
Dons des particuliers	153
• Dons aux œuvres d'intérêt général	153
• Dons aux fondations et associations reconnues d'utilité publique et assimilées	153
• Dons aux associations « Coluche »	153
Dons des entreprises	154
• Dons aux œuvres d'intérêt général	154
• Dons aux fondations et associations reconnues d'utilité publique et assimilées	154

Annexes 4	
Les fondations politiques existantes en France	155
La Fondation Jean Jaurès	155
La Fondation Robert Schuman	157
L'Institut et la Fondation Charles de Gaulle	158
L'Institut François Mitterrand	159
Annexes 5	
Les fondations étrangères	161
Note synthétique sur la situation des fondations en Allemagne	161
Préambule	161
Des situations de départ très diverses	162
Les raisons d'une convergence	163
– Une communauté de valeurs et une convergence des objectifs	163
• Des ambitions initiales	163
• Un développement ultérieur commun aux plus importantes de ces fondations	164
– L'irruption du financement public	165
– La jurisprudence du Tribunal constitutionnel fédéral	167
Le cas particulier des archives	168
Un système en évolution	168
Note synthétique sur la situation des fondations aux États-Unis	169
Formation	169
Recherche et réflexion politiques	169
– Organisation	169
– Positionnement	170
– Organisation	171
– Le marketing des idées	172
L'action extérieure	172
– La création de la NED	172
– Légitimation de la NED	173
– Budgets de la NED	173
– Les autres acteurs « <i>off-shore</i> »	173
Financement	174
Note synthétique sur la situation des fondations en Suède	176
Structure	177
Les acteurs suédois dans le champ d'actions des fondations politiques	177
– La galaxie sociale-démocrate	177
• Le Centre Olaf Palme	177
– Les autres fondations sociales-démocrates	179
– La galaxie « bourgeoise »	179
• Le parti libéral	179
• Le parti conservateur	180

Note synthétique sur la situation des fondations en Grande-Bretagne	180
La Westminster Foundation for Democracy	180
– Conception	180
– Fonctionnement	181
L'opinion des partis anglais sur la WFD	182
– Un certain nombre de réserves	182
– Une appréciation globale très positive	183
Note synthétique sur la situation des fondations aux Pays-Bas	184
Un contexte singulier	184
– L'action extérieure	185
– La recherche	185
– Les actions de formation	186
L'avance de la galaxie sociale-démocrate	186
Une crise dans le financement des activités politiques	187
Annexe 6	
Arrêt de la Cour constitutionnelle allemande du 14 juillet 1986	189
Annexe 7	
La commission de contrôle des comptes de campagne et des financements politiques	199
Composition	199
Fonctionnement	199
– Le personnel	199
– Le budget	200
Le statut	200
Les attributions de la commission	201
Annexe 8	
« Les fondations politiques dans les grandes démocraties occidentales : quel rôle ? quel avenir ? »	
Actes du colloque du 6 juin 1996 au Sénat	203
Liste des intervenants	203
Ouverture du colloque	204
Introduction : « L'état des rapports entre société civile et société politique dans les démocraties occidentales : le rôle à venir des fondations »	208
Témoignage « les fondements juridiques de la séparation entre activités politiques et activités électorales : l'exemple allemand »	213
Les missions des fondations politiques	215
Introduction	215
Les fondations et le développement de la formation civique	219
Les fondations, outils de recherche et de réflexion politiques	225

Les fondations et l'action internationale pour le développement de la démocratie	229
Témoignage de Madame Brigitte Baumeister : « L'évaluation sur le long terme des résultats de l'action des fondations »	240
Table ronde n° 1 : « Quelles sont les conséquences du mode de financement des fondations sur leur fonctionnement, leur légitimité et leur efficacité ? »	243
Introduction	243
Table ronde II : « Quel statut pour les fondations politiques en France ? »	255
Conclusion de Monsieur Jacques Oudin	263
Clôture de Monsieur René Monory, président du Sénat	266