

Surveillance des fondations

Évaluation de l'efficacité de la surveillance des fondations «classiques»

L'essentiel en bref

Traditionnellement, la Suisse est considérée comme attrayante pour les fondations. Le cadre juridique et fiscal est libéral et favorable. Une nouvelle fondation est créée quotidiennement en Suisse, tandis qu'une liquidation survient tous les deux jours. À fin 2015, 13 075 fondations d'utilité publique, disposant d'un patrimoine global évalué à quelque 100 milliards de francs, étaient enregistrées. Les montants distribués par ces fondations en Suisse et à l'étranger s'élèvent approximativement à deux milliards de francs par an.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a mené une évaluation de l'efficacité de la surveillance des fondations. En fonction de la portée géographique de leur but, l'organe compétent pour surveiller les fondations dites «classiques»¹ est la commune, le district, le canton ou la Confédération.

La surveillance des fondations, hétérogène en Suisse, est jugée problématique

Outre l'Autorité fédérale de surveillance des fondations (ASF) et les 19 autorités cantonales de surveillance, quelque 360 autres organes – des communes et plus rarement des districts – exercent une surveillance sur les fondations «classiques». Selon l'extrapolation du CDF, 56 postes à plein temps sont consacrés à cette surveillance à l'échelle nationale.

Cette surveillance fragmentée est jugée problématique. On peut se demander si la surveillance d'une ou deux fondations au niveau communal est assurée avec les compétences requises. De plus, dans le cas de nombreuses fondations soumises à une surveillance locale, des liens étroits entre les organes sont inévitables, ce qui peut engendrer des conflits d'intérêts. En outre, on note une inefficacité organisationnelle. Il faut saluer la transformation des autorités cantonales de surveillance en institutions de droit public ainsi que les regroupements partiels intercantonaux. Le CDF est d'avis qu'une centralisation au niveau cantonal et une suppression de la surveillance locale répondent mieux aux exigences de professionnalisme et d'indépendance. Une telle suppression de la surveillance locale relève de la compétence des cantons.

Les dispositions légales sur l'activité de surveillance sont formulées en termes très généraux dans le code civil suisse (CC). Cette surveillance vise avant tout à contrôler la conformité au droit. Le CDF partage la conclusion de l'expert mandaté, à savoir qu'une réglementation légale plus concrète dans le CC ne se justifie pas au vu de la pratique des autorités de surveillance qui fait ses preuves depuis des années et de la jurisprudence du Tribunal fédéral en la matière. Par ailleurs, certains cantons ont édicté leurs propres lois à ce propos. Les autorités de surveillance disposent des moyens légaux requis et des compétences pour résoudre les problèmes qui peuvent se poser.

L'externalisation de l'Autorité fédérale de surveillance des fondations est soutenue

Rattachée au Secrétariat général du Département fédéral de l'intérieur (DFI), l'ASF est responsable de la surveillance des plus de 4000 fondations «classiques» œuvrant aux échelons national et international. Avec la nouvelle loi sur l'organisation de l'ASF et dans une perspective de professionnalisation, le CDF soutient le fait que cette dernière se détache de l'administration fédérale

¹ Désignation répandue s'appliquant à toutes les fondations d'utilité publique



centrale pour devenir un établissement de droit public. Cela permettra d'assurer que l'autorité fédérale bénéficie d'une plus grande autonomie sur les plans technique, organisationnel et financier. Rien ne s'oppose non plus à ce que les tâches et moyens de surveillance soient, si nécessaire, mentionnés ou détaillés dans la loi par analogie aux autorités cantonales de surveillance LPP et aux fondations.

Retards accumulés et pas de surveillance systématiquement axée sur les risques

Pour mener à bien ses tâches centrales, l'ASF dispose d'une palette d'outils. Son activité principale est le contrôle annuel des rapports de gestion, une activité dans laquelle elle enregistre un retard d'environ 30 %. Le CDF est d'avis que la base opérationnelle, la stratégie, la conception de la surveillance et les principaux processus doivent être clairement définis et consignés par écrit. En outre, il convient de s'attaquer au retard pris dans le contrôle des rapports de gestion.

Dès 2017, l'ASF pourra saisir des valeurs supplémentaires concernant les fondations grâce au projet «ASF SAP Extensions». Ces données permettront notamment de classer les fondations selon des critères de risques déterminés. À l'avenir, pour traiter efficacement le volume croissant des rapports de gestion, l'introduction rapide d'une surveillance systématiquement axée sur les risques est indispensable. Par conséquent, le CDF soutient l'ASF dans ses efforts pour mettre en place une surveillance orientée sur les risques.

Aucune information sur la pratique d'exonération fiscale dans les cantons

Les personnes morales qui poursuivent des buts de service public ou d'utilité publique – comme c'est le cas des fondations d'utilité publique – peuvent être exonérées des impôts directs en vertu de la législation fédérale ou cantonale. La Conférence suisse des impôts (CSI) a refusé au CDF l'accès aux informations des autorités fiscales cantonales. Celui-ci ne peut donc pas évaluer si les administrations cantonales des contributions appliquent les prescriptions légales de façon correcte et homogène.

Globalement, la transparence est faible et la base de données développée mauvaise en Suisse dans le domaine des fondations. Il n'existe aucun registre des fondations centralisé. L'Administration fédérale des contributions estime qu'il n'est pas possible de tenir une liste nationale des institutions exonérées, faute de base légale. La CSI a également refusé de tenir une telle liste. Il n'existe aucune estimation sur les effets de cette exonération fiscale.

DIGRESSION

La possibilité de décentraliser l'ASF a été abordée dans le cadre des débats actuels sur le nouveau projet de loi. Cela signifierait que la surveillance des fondations «classiques» devrait être transférée aux autorités cantonales de surveillance LPP et des fondations, selon le principe du siège de la fondation. Toute question de compétence serait ainsi rendue superflue. Une telle solution relancerait certainement le débat sur la question de la haute surveillance, à l'image du 2^e pilier. En 2011, le Conseil fédéral a décidé de ne pas poursuivre le «modèle de la haute surveillance» pour les fondations «classiques», estimant que cela compliquerait inutilement l'activité de surveillance et augmenterait ses coûts.

Texte original en allemand