

Audit de la réorganisation de la surveillance fédérale des fondations

Département fédéral de l'intérieur

L'essentiel en bref

Avec une densité de 16 fondations par 10 000 habitants, la Suisse se classe au troisième rang en Europe derrière le Liechtenstein et la Hongrie. Sur les 13 375 fondations, 36 % ont un but national ou international et sont ainsi soumises à l'Autorité fédérale de surveillance des fondations (ASF). L'ASF veille à une utilisation adéquate de 40 milliards de francs de fortune des fondations.

L'ASF est aux prises avec des arriérés de travail considérables depuis plus de dix ans. Le Contrôle fédéral des finances (CDF) l'avait déjà déploré dans ses audits en 2010 et 2016¹. La situation ne s'est guère améliorée depuis. Depuis 2010, quelque 1400 fondations à surveiller se sont ajoutées à la liste. Les arriérés de travail s'élèvent à l'heure actuelle à six années-personnes. Avec près de 330 fondations par collaborateur juridique, le taux d'encadrement est élevé et les structures et les processus de l'ASF n'ont pas suivi la croissance du domaine de surveillance. À fin 2021, l'ASF compte 23,3 postes à plein temps et dispose d'un budget des dépenses de 3,96 millions de francs.

Dans l'intervalle, le Secrétariat général du Département fédéral de l'intérieur (SG-DFI), auquel l'ASF est rattachée, a lancé plusieurs initiatives pour accroître l'efficacité et l'efficacités. En 2018, le projet « eESA » pour une numérisation de la surveillance a été lancé. Sa mise en service est prévue pour fin avril 2022. Depuis 2021, une réorganisation a par ailleurs été amorcée avec l'aide d'un consultant externe, et une nouvelle direction a été nommée à la tête de l'ASF. Une dernière étape, la surveillance doit être rendue encore plus efficace grâce à une approche axée sur les risques.

Dans le présent rapport, le CDF évalue si, sur la base de sa nouvelle orientation et de la numérisation, l'ASF est en mesure de remplir ses tâches de manière adéquate, efficiente, en tenant compte des risques et en temps utile.

La réorganisation est en bonne voie, mais lutte encore avec les héritages du passé

Avec la nouvelle organisation structurelle et les processus d'affaires standardisés, l'ASF a créé une base solide. Néanmoins, les arriérés de travail considérables qui persistent pèsent lourdement sur l'organisation. L'ASF devrait éventuellement faire appel à un soutien externe pour rattraper ces arriérés. Elle estime que 5 % des fondations sous sa surveillance sont inactives. Elle devrait les liquider dans les meilleurs délais.

¹ « Audit de la surveillance des fondations et de la gestion financière » (PA 10367) et « Surveillance des fondations – Évaluation de l'efficacité de la surveillance des fondations 'classiques' » (PA 15570).

L'ASF doit entretenir des contacts plus étroits avec ses parties prenantes

Le paysage suisse des fondations est organisé de manière fédérale. 64 % des fondations sont sous surveillance cantonale ou communale, rendant les échanges avec les cantons indispensables pour une bonne collaboration. Les autorités de surveillance doivent collaborer plus étroitement et coordonner leurs pratiques. Une meilleure concertation avec des attributions claires est également nécessaire pour déterminer si une fondation doit être soumise à une surveillance cantonale plutôt que nationale. L'ASF devrait transférer les fondations qui n'ont pas d'impact national aux cantons, après consultation.

L'ASF devrait entretenir une relation plus proactive avec les fondations et les associations de fondations dans un esprit de sensibilisation, de prévention et de partenariat public-privé. La qualité du service de l'ASF doit être améliorée.

Une autorité de surveillance moderne adopte une approche axée sur le risque

L'ASF a compris qu'un contrôle axé sur les risques est la réponse à son vaste portefeuille de fondations. L'accent doit être mis sur les fondations présentant un profil de risque élevé, mais les travaux en ce sens n'en sont qu'à leurs débuts. Les rapports annuels 2021 seront examinés pour la première fois à l'aide de critères de tri basés sur les risques. En revanche, la répartition des fondations en classes de risque sur la base d'une évaluation annuelle complète n'est prévue qu'à partir de fin 2022.

Pour surveiller les fondations, l'ASF dispose d'un large éventail de moyens préventifs et répressifs, qu'elle utilise néanmoins avec trop de retenue. Avec l'approche orientée sur les risques devrait lui permettre de les employer de manière plus ciblée à l'avenir. Elle doit en tout cas intervenir plus tôt et de manière plus conséquente auprès des fondations problématiques.

L'ASF obtient un accès approfondi et privilégié aux fondations. En cas d'irrégularités dans les domaines de l'exonération fiscale et du blanchiment d'argent, d'autres autorités comme l'Administration fédérale des contributions et le Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent pourraient bénéficier des appréciations de l'ASF. Aucun échange d'informations n'est en place avec ces deux autorités. Le SG-DFI devrait clarifier le rôle de l'ASF dans ce contexte.

Les collaborateurs et les fondations doivent soutenir une numérisation réussie

Tous les processus centraux de l'ASF doivent être numérisés d'ici fin avril 2022. Le projet est toujours en cours pour permettre aux fondations de soumettre pour la première fois leurs documents par voie électronique pour l'exercice 2021.

Une bonne formation interne, adaptée aux besoins individuels des collaborateurs de l'ASF, est importante pour la réussite du projet de numérisation. À l'externe, l'ASF doit inciter les fondations et les organes de révision à transmettre tous leurs documents par voie électronique désormais. Un taux de numérisation élevé est souhaitable, faute de quoi les documents physiques doivent être saisis dans le système après scannage, ce qui entraîne des coûts et une charge de travail supplémentaires. C'est pourquoi l'ASF devrait prendre davantage en compte les préoccupations des utilisateurs afin de rendre le canal numérique plus attrayant. Enfin, elle devrait également numériser les documents de fondation des années précédentes nécessaires à ses affaires quotidiennes.

Les signes sont encourageants : la numérisation améliorera l'efficacité et l'efficacité de la surveillance exercée par l'ASF. Celle-ci dispose pour la première fois de données structurées qu'elle peut traiter en fonction des risques. Dans l'esprit d'une surveillance étatique subsidiaire, elle engage aussi les conseils de fondation et les organes de révision au moyen d'attestations et de déclarations d'exhaustivité explicites.

Texte original en allemande