



EVALUATION DES RISQUES ET DES MESURES DU POINT DE VUE DU SECTEUR DES FONDATIONS ET DES ASSOCIATIONS D'UTILITE PUBLIQUE EN SUISSE¹

Zurich, le 5 mars 2016

MANAGEMENT SUMMARY

La Suisse a une société civile active, une vie associative riche et un nombre élevé de fondations. Ces structures sont des piliers de l'Etat et fonctionnent grâce à un engagement important, à un sens élevé des responsabilités individuelles et à des contrôles à petite échelle. Seule une petite minorité de ces structures est menacée d'être associée au blanchiment d'argent et au financement du terrorisme, activement ou passivement.

Il est donc essentiel de protéger la société civile et les organisations d'utilité publique afin d'éviter leur utilisation à des fins criminelles. Un système d'information rapide et efficace au sein du secteur a une importance capitale. Les acteurs doivent prendre conscience des risques et savoir comment les gérer.

Les grandes organisations et leurs fédérations jouent dans ce contexte un rôle significatif (voir ci-dessous). Leurs codes de bonnes pratiques indiquent au secteur comment traiter avec soin les questions de bonne gouvernance – y compris celles concernant le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. En Suisse, les organisations d'utilité publique sont en outre soumises à des conditions-cadres juridiques claires et à des mesures d'autorégulation (voir ci-dessous). Les réglementations déjà en vigueur dans le secteur bancaire soutiennent également le secteur NPO (*non-profit organizations*, organisations à but non lucratif) dans cette tâche.

Avec tout le respect dû aux dangers menaçants de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme, il convient de rappeler que les aides et le soutien doivent rester possibles dans les zones géographiquement et thématiquement menacées si l'on veut lutter non seulement contre la terreur mais également contre les causes de la menace terroriste.

¹ La présente analyse du secteur reflète la perspective des fondations et des associations d'utilité publique.

RISQUES

Les trois organisations proFonds, SwissFoundations et ZEWO représentent dans une large mesure le secteur des fondations et des associations d'utilité publique en Suisse. En matière de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme, elles voient les principaux risques suivants:

- A. Les fondations et les associations d'utilité publique sont créées pour camoufler des activités criminelles ou leur but est ensuite détourné pour de telles activités.
- B. Les fonds de fondations et d'associations d'utilité publique sont détournés à leur insu pour financer le terrorisme ou blanchir de l'argent.
- C. Un manque de connaissance et de prise de conscience concernant la nécessité de définir des démarches et des processus prévaut dans le secteur.

MESURES

Les mesures prises en Suisse pour contrer ces risques se divisent en trois champs d'action:

Mesures juridiques/légales

- **Inscription au registre du commerce:** Toutes les fondations, ainsi que les associations de grande taille ou exerçant une activité commerciale, sont tenues de se faire inscrire au registre du commerce. Lors de la demande d'inscription, le registre du commerce vérifie si les conditions sont remplies. En cas de carences dans l'organisation, le registre du commerce est tenu d'intervenir d'office. Les inscriptions au registre du commerce, qui englobent les noms, le siège et le but de l'organisation ainsi que les noms de tous les membres du conseil de fondation ou du comité de l'association et des personnes autorisées à signer, peuvent être consultées gratuitement et librement sur les différents sites web.
- **Capacité juridique:** Les fondations et les associations dont le but est illégal ne peuvent obtenir la capacité juridique; elles ne sont donc pas constituées. Si des buts illégaux sont poursuivis ultérieurement, l'autorité compétente ou le tribunal compétent dissoudra la fondation ou l'association. Dans ce cas, la loi prévoit une confiscation étatique de la fortune.
- **Surveillance des fondations:** L'autorité étatique de surveillance des fondations vérifie si les moyens de la fondation sont utilisés de manière conforme au but et si les organes agissent conformément à la loi et aux statuts. L'autorité de surveillance des fondations peut agir de manière préventive ou répressive et prendre de nombreuses mesures. Les fondations qui lui sont soumises doivent lui remettre chaque année les comptes annuels et un rapport d'activités.

- **Système de contrôle interne (SCI):** Les fondations et associations de grande taille doivent mettre en place un système de contrôle interne. Ce système englobe les risques stratégiques, financiers et opérationnels et prévoit des mesures contre ces risques. L'organe de révision contrôle l'existence du système de contrôle interne.
- **Révision externe:** Toutes les fondations, ainsi que les associations de grande taille, sont soumises à l'obligation légale d'avoir un organe de révision. De nombreuses associations, même de petite taille, sont en outre soumises à une telle obligation statutaire. L'organe de révision contrôle si les comptes annuels sont conformes à la loi et aux statuts. L'organe de révision a dans certaines constellations des obligations d'informer les organes ou le tribunal, respectivement l'autorité de surveillance.
- **Assemblée générale:** L'association fait l'objet d'un contrôle démocratique par les membres. La direction est impérativement soumise à la haute surveillance de l'assemblée générale et doit établir chaque année un rapport à son intention.
- **Exonération fiscale de personnes morales d'utilité publique par les autorités fiscales:** Les fondations et les associations sont examinées par les autorités fiscales avant que soit reconnue leur utilité publique et que l'exonération fiscale leur soit accordée. Dans les cantons, des contrôles réguliers sont également effectués par les autorités fiscales, soit par des comptes-rendus réguliers et complets établis par les fondations et les associations d'utilité publique, soit par des contrôles irréguliers et aléatoires.
- **Conférence suisse des impôts (CSI):** Dans le cadre de recommandations pratiques à l'attention des autorités fiscales cantonales publiées en 2008, la CSI a expressément attiré l'attention sur le potentiel d'abus des organisations d'utilité publique en matière de financement du terrorisme et de blanchiment d'argent en cas d'activités à l'étranger. Il existe donc en cas d'activités à l'étranger des exigences supplémentaires de contrôle et de remise de documents.
- **Développements légaux actuels:** Dans le cadre de l'initiative parlementaire du conseiller aux Etats Werner Luginbühl (PBD), le droit des fondations et le droit de l'utilité publique doivent être adaptés de manière ponctuelle. Il est notamment prévu d'améliorer la transparence par la création d'un registre fédéral de l'utilité publique et de renforcer la légitimité pour déposer plainte auprès de l'autorité de surveillance des fondations en vue de garantir le respect de la légalité des fondations.
- **Registre des fondations/associations:** L'autorité fédérale de surveillance des fondations, à laquelle sont subordonnées les fondations ayant un but national et international (près d'un quart de toutes les fondations d'utilité publique), tient un registre des fondations qui lui sont soumises. En outre, de nombreux cantons tiennent aujourd'hui déjà des répertoires de fondations et d'associations d'utilité publique accessibles à tous.
- **Mesures GAFI dans le secteur financier:** Les normes de diligence introduites ces dernières années dans le secteur des banques suisses en relation avec les recommandations du GAFI représentent pour les NPO une protection efficace contre l'entrée de fonds d'origine criminelle.

Autorégulation du secteur

- **Zewo (Service suisse de certification pour les organisations d'utilité publique collectant des dons):** La Zewo contrôle régulièrement si les NPO d'utilité publique qui collectent des dons respectent les normes Zewo. Celles-ci englobent notamment des règles concernant la transparence, la gouvernance d'entreprise, l'usage conforme au but, économique et performant des moyens, ainsi que la levée de fonds et la communication.

Les normes Zewo ont été entièrement remaniées en 2015. La nouvelle version approuvée contient, outre les anciennes dispositions, également des règles plus détaillées concernant l'intégrité, le contrôle interne et l'analyse des risques ainsi que le travail dans des réseaux internationaux. La réception de dons en espèces et la prévention de la corruption sont également traitées. Actuellement, le contenu approuvé des nouvelles normes est transféré dans les nouveaux règlements. Ceux-ci entreront en vigueur après avoir été approuvés par l'autorité fédérale de surveillance des fondations.

La Zewo gère un service d'informations et de renseignements en matière de dons. Elle fournit des renseignements concernant des organisations d'utilité publique qui collectent des dons en Suisse et qui ne sont pas titulaires du label de qualité, étudie les remarques et analyse les plaintes. Elle publie sur zewo.ch une liste d'avertissements concernant des organisations collectant des dons de manière non transparente et non fiable. L'organisation mentionnée dans le rapport du Groupe interdépartemental de coordination sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (GCBF) y est également indiquée.

- En Suisse, il existe deux codes complets et reconnus de bonne gouvernance pour les fondations et les associations d'utilité publique, à savoir le **Swiss Foundation Code** (3^e édition) et le **Swiss NPO-Code**.

Le Swiss Foundation Code énumère des thèmes centraux qui, à l'attention des organes responsables, constituent des garde-fous pour les des solutions de bonne pratique. La recommandation 23 du Swiss Foundation Code exige du conseil de fondation une vérification soignée de l'origine des valeurs patrimoniales: *«Le conseil de fondation refuse les valeurs patrimoniales dont il sait qu'elles enfreignent la législation nationale ou les traités internationaux. Il s'agit en particulier des valeurs liées au terrorisme, au blanchiment d'argent, à la corruption et à d'autres délits.»*

Le respect du Swiss NPO-Code a jusqu'à ce jour été régulièrement vérifié par la Zewo dans le cadre d'une procédure de contrôle séparée. Dorénavant, les dispositions sont contenues dans les dispositions Zewo remaniées, de sorte qu'à l'avenir une seule procédure de contrôle sera nécessaire.

- **Promotion de la transparence** pour que les organisations agissant au niveau public puissent être identifiées: en 2015, deux registres nationaux des fondations ont été créés (www.stiftungschweiz.ch / www.fundraiso.ch)

Depuis 2008, la Zewo gère sur zewo.ch une base de données contenant toutes les œuvres d'entraide certifiées; depuis 2012, les rapports annuels et les comptes annuels révisés peuvent y être téléchargés.

- Le principe du **Know your beneficiaries** est une condition pour que les NPO «fassent un usage conforme au but, économique et performant de leurs moyens» (directives Zewo).
L'organe de direction suprême doit assurer un contrôle interne adapté et une gestion adéquate des risques, dont fait également partie le respect des lois (nouvelles normes Zewo n° 7).
Les organisations qui travaillent dans des réseaux internationaux doivent notamment garantir qu'elles font usage des fonds reçus de manière conforme au but (nouvelles normes Zewo n° 17)
La détermination et la mise en œuvre des «procédures, les compétences et les responsabilités pour l'évaluation des projets» (Swiss Foundation Code, recommandation n° 18) garantissent que les fonds ne vont pas à des organisations terroristes ou criminelles.
- **Formation et formation continue ciblées:** De nombreuses universités et hautes écoles spécialisées suisses mènent des recherches sur le secteur NPO en Suisse et proposent des formations et des formations continues destinées au personnel des NPO (voir liens).
Les associations et les organisations publient régulièrement des ouvrages et des aide-mémoires pratiques sur des thèmes pertinents.

Sensibilisation du secteur

- Les trois organisations organisent **chaque année des manifestations publiques** (Symposium des fondations suisses, Journée suisse des fondations, Congrès Zewo) auxquelles participent des centaines de personnes du domaine NPO. Ces dernières années, les risques du blanchiment et du financement du terrorisme ont également été traités dans ce contexte (p. ex. Journées suisses des fondations 2013 et 2014 de proFonds).
- Dans le cadre du Congrès Zewo 2013, la Zewo a identifié des risques potentiels pour le secteur d'utilité publique. Elle a également traité le sujet de l'utilisation des fonds pour des activités criminelles et de l'instrumentalisation des NPO pour le blanchiment d'argent. Lors de différentes manifestations et au moyen de **publications (rapport annuel, newsletter, site web)**, le secteur NPO a été sensibilisé à ce thème et aux possibilités de prévention. Cette analyse des risques a été le point de départ de la révision des normes Zewo et a été intégrée dans les nouvelles normes.
- Les organisations invitent régulièrement leurs membres à des **groupes de travail** dans le cadre desquels les dangers possibles et les défis à venir sont notamment traités. SwissFoundations et proFonds ont toutes deux mis en place un groupe de travail sur le thème des finances.
- Grâce à un **travail actif de relations publiques**, les trois organisations essaient d'augmenter le niveau d'organisation dans le secteur.

- Les associations de fondations se rencontrent **chaque année pour échanger** entre elles ainsi qu'avec les autorités de surveillance et d'autres partenaires.
- En tant que membre fondateur du *Donors and Foundations Networks Europe* (DAFNE), SwissFoundations se réunit deux fois par année avec 24 associations européennes de fondations et d'associations **pour un échange d'informations au niveau international**.
- La Zewo dispose d'un **réseau international**. En tant que membre de l'*International Committee on Fundraising Organizations* (ICFO), elle échange avec des organes de certification d'autres pays. Les thèmes du financement du terrorisme et du blanchiment d'argent sont régulièrement thématiques dans le cadre de la conférence internationale annuelle de l'ICFO.

LIENS ET LITTÉRATURE COMPLÉMENTAIRE

Codes de bonne gouvernance, bonnes pratiques et normes pour les NPO d'utilité publique en Suisse

Sprecher, Th.; Egger, Ph.; von Schnurbein, G. 2015: Swiss Foundation Code. Principes et recommandations pour la constitution et la conduite des fondations donatrices. www.swissfoundationcode.ch

Stiftung RPC 2014: Swiss GAAP RPC 21 Etablissement des comptes des organisations d'utilité publique à but non lucratif, www.fer.ch

Fondation Zewo 2013: Règlement relatif au label de qualité Zewo pour les organisations d'utilité publique, zewo.ch

Fondation Zewo 2007: Règlement régissant l'activité relative aux collectes de fonds à des fins d'utilité publique, zewo.ch

Fondation Zewo 2008: Règlement relatif aux procédures de premières certifications et de renouvellement de certification, www.zewo.ch

Fondation Zewo 2015: 21 nouvelles normes Zewo pour les NPO d'utilité publique, www.zewo.ch

Swissfundraising, Association professionnelle des fundraisers, principes éthiques, www.swissfundraising.org

Swiss NPO-Code 2006: www.swiss-npocode.ch

Faits concernant le paysage des fondations et les œuvres d'entraide en Suisse

Eckhardt; B.; Jacob, D.; von Schnurbein, G. 2015: Le Rapport sur les fondations en Suisse www.stiftungsreport.ch

proFonds 2014/2015: La Suisse – pays de fondations, www.profonds.org

Fondation Zewo 2015: Chiffres clés et indices de référence pour les œuvres de bienfaisance en Suisse 2015, zewo.ch

Fondation Zewo 2015: Statistique des dons en Suisse

Fondation Zewo (édit.) 2012: Rémunération des membres de comité, de conseil de fondation et de direction des œuvres de bienfaisance suisses

Associations et organisations

SwissFoundations, association des fondations donatrices suisses www.swissfoundations.ch

proFonds, association faîtière suisse des fondations et associations d'utilité publique www.profonds.org (fondations et associations d'utilité publique)

ZEWO Service suisse de certification pour les organisations d'utilité publique collectant des dons www.zewo.ch

Organisation pour la formation continue des membres de comité www.vitaminb.ch

Swissfundraising, association professionnelle des fundraisers, swissfundraising.org

Universités et instituts

Centre d'Etudes de la Philanthropie en Suisse, Université de Bâle www.ceps.unibas.ch

Institut pour la gestion des associations, des fondations et des sociétés coopératives, Université de Fribourg www.vmi.ch

Centre pour le droit des fondations de l'Université de Zurich, zentrum-stiftungsrecht.com

Université de Lausanne, Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique, IDHEAP, www.unil.ch

EPF-Zurich, Nadel, Centre Coopération et Développement, www.nadel.ethz.ch

Université de St-Gall, Institut de management systémique et de gouvernance publique, www.imp.unisg.ch

ZHAW School of Management and Law, Public and Nonprofit Management, www.zhaw.ch

Haute école de Lucerne, Public and Nonprofit Management, www.hslu.ch

Haute école spécialisée de la Suisse nord-occidentale, département d'économie FHNW, Administration publique et de management à but non lucratif, www.fhnw.ch