

N° 37: audit de légalité et de gestion, relatif au Service de surveillance des fondations et des institutions de prévoyance (SSF) rapport publié le 8 mars 2011

Sur les 24 recommandations émises par la Cour, toutes ont été acceptées. 19 ont été réalisées et 5 sont non réalisées au 30 juin 2013.

Conformément à la loi 10802 du 14 octobre 2011, il faut noter que le SSF est devenu le 1^{er} janvier 2012 un établissement public autonome : l'Autorité de surveillance des fondations et des institutions de prévoyance (ASFIP). Cela a impliqué, entre autres, la constitution d'un conseil d'administration, la désignation d'une direction et d'un organe de révision et la rédaction d'un certain nombre de documents relatifs à son organisation. Il en est résulté également que l'ASFIP doit désormais s'autofinancer par les émoluments qu'elle prélève dans le cadre de son activité de surveillance et se gérer de manière indépendante au niveau administratif (traitement et paiement des salaires, signature de contrats de services, etc.).

Relativement aux **19 recommandations mises en place**, des solutions ont pu être réalisées dans les domaines suivants :

- la rédaction de règlements : application de la LSFIP, émoluments et frais, organisation de l'ASFIP, système de contrôle interne,
- la rédaction de directives relatives à la suppléance en cas d'absence, à la réception et la saisie des documents financiers, aux pouvoirs de signature ; et, quant aux fondations classiques, à la méthodologie de contrôle, à la mise sous surveillance, à la dissolution, liquidation et radiation, ainsi qu'aux émoluments,
- la mise en place d'une lettre circulaire avec le modèle d'annexe aux comptes, de modèles de statuts avec commentaires,
- la mise en place d'un logiciel métier reconnu REVlplus qui permet de procéder à la surveillance des fondations de manière uniforme et de disposer de documents et d'informations facilement disponibles. Il

remplit également les exigences en matière de sécurité et de traçabilité des informations,

- la disposition du rôle des fondations à partir d'une source unique et de référence,
- la mise en place d'une GED qui va subir encore des développements dans les prochaines années avec la création d'un lien automatique avec le logiciel REVlplus,
- l'utilisation de critères basés sur ceux de l'AFC pour apprécier le niveau de rémunération du conseil de fondation et des frais administratifs engendrés par une fondation par rapport aux montants alloués,
- la demande formelle auprès du RC de modifier le nom de l'Autorité de surveillance pour toutes les fondations qu'elle surveille afin de n'avoir plus qu'un seul nom. L'ASFIP a prévu de vérifier les modifications au RC lors de ses contrôles à réception des états financiers des fondations,
- l'établissement d'un document interne récapitulatif propre à chaque fondation, en vue de répertorier ses particularités.

Quant aux **5 recommandations non réalisées au 30 juin 2013**, elles concernent :

- la coordination et formalisation des activités de tous les intervenants en matière de surveillance des fondations, notamment avec l'AFC. A cet effet, la création de l'ASFIP en tant qu'établissement autonome ne permet plus à l'autorité de surveillance d'échanger des informations avec l'AFC parce qu'elle ne figure pas dans la liste exhaustive des entités bénéficiant d'une exception au secret fiscal prévue à l'art. 12 LPFisc.

Dès lors, la première étape de cette recommandation est d'obtenir la modification de la loi précitée, demande qui a été adressée au conseiller d'État en charge du DF. A la date du rapport, le projet de loi n'a pas encore été déposé,

- le suivi et surveillance des processus afin de vérifier l'efficacité des contrôles clés,
- le traitement de tous les dossiers dans un délai de 12 mois après la date de clôture des exercices : recommandation que le SSF ne souhaite pas mettre en place pour le moment,
- les documents qui permettraient au SSF de mieux comprendre le fonctionnement des fondations tels qu'un règlement interne qui décrirait les modalités d'organisation et de gestion du conseil ou celles liées aux rémunérations.

S'agissant du troisième suivi des recommandations, la Cour a effectué des travaux dans les locaux de l'ASFIP afin de valider la mise en place de certaines recommandations. Sur la base des travaux effectués, la Cour a constaté que les informations et documents reçus de l'ASFIP étaient adéquats et répondaient aux recommandations acceptées par celle-ci. Concernant les recommandations non réalisées au 30 juin 2013, la plupart d'entre elles seront mises en place dans les prochains mois.

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)				Suivi par la Cour
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le	Commentaire
	N° : 37 Service de surveillance des fondations					
4.1.4	Définir clairement et par écrit le cadre d'intervention et les modalités d'exécution de la mission de surveillance exercée par le SSF.	3	SSF	31.12.2012	29.03.2012	Fait.
4.1.4	Une fois que la recommandation 1 (<i>ci-dessus</i>) est en place, définir, coordonner et formaliser les activités de chacun des intervenants pour s'assurer que tous les éléments de la surveillance sont sous contrôle.	3	SG	30.06.2013 (Initial 31.12.2011)	21.01.2013	Non réalisée au 30 juin 2013 Des réunions avec les différentes parties prenantes sont organisées régulièrement. Toutefois, suite à la création de l'ASFIP, la base légale permettant à l'AFC de communiquer les informations nécessaires à la surveillance des fondations doit encore être créée. Ensuite seulement, les modalités des intervenants pourront être clairement définies.
4.2.4	La Cour invite la direction du SSF à s'assurer de : <ul style="list-style-type: none"> • l'établissement des processus et directives internes ; • la rédaction des cahiers des charges et des descriptions de poste des différentes fonctions du SSF, ainsi que leur transmission aux collaborateurs, dans les plus brefs délais. A ce titre, le directeur du SSF a déjà établi deux projets de descriptions de fonction concernant les postes de contrôleur et contrôleur senior, qui ont été remis à la Cour. 	3 3	SSF SSF	31.12.2011 31.12.2011	30.06.2012 31.12.2011	Fait. Fait. Les cahiers des charges ont été rédigés pour tous les collaborateurs qui l'ont signé.

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			Suivi par la Cour	
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le	Commentaire
	N° : 37 Service de surveillance des fondations					
4.2.4	<p>La Cour invite le directeur du SSF à procéder à une analyse des risques. Basés sur celle-ci, les points suivants devront être couverts :</p> <ul style="list-style-type: none"> • méthodologie d'audit et programmes de travail, incluant notamment la tenue générale des dossiers et documents nécessaires ainsi que la détermination des indicateurs clés ; • sécurité de l'information des dossiers, par exemple par la mise en place d'une gestion électronique des dossiers (GED). <p>Dans l'intervalle, le directeur s'assure de la mise en place des contrôles compensatoires nécessaires pour couvrir les risques non couverts (déficiency de contrôle) dans les meilleurs délais.</p> <p>La Cour invite également le directeur du SSF à prendre les mesures organisationnelles garantissant en tout temps une suppléance et une supervision du travail des collaborateurs.</p>	<p>3</p> <p>2</p> <p>3</p> <p>3</p>	<p>SSF</p> <p>SSF</p> <p>SSF</p> <p>SSF</p>	<p>31.12.2011</p> <p>31.12.2012</p> <p>31.12.2011</p> <p>30.06.2011</p>	<p>30.06.2012</p> <p></p> <p>30.06.2012</p> <p>30.06.2011</p>	<p>Une cartographie des risques a été établie incluant les fondations classiques et les institutions de prévoyance.</p> <p>Fait. La mise en place du logiciel REVlplus a permis de structurer et de matérialiser les contrôles effectués.</p> <p>Fait. La GED est utilisée actuellement pour l'archivage des documents entrant et sortant. L'étape suivante consistera à intégrer REVlplus à Docubase.</p> <p>Fait. La mise en place du logiciel REVlplus a permis de structurer et de matérialiser les contrôles effectués.</p> <p>Fait. Une instruction de service (actuellement une directive) a été rédigée décrivant les mesures visant à garantir une suppléance.</p>

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			Suivi par la Cour	
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le	Commentaire
4.2.4	<p>La Cour invite le directeur du SSF à prendre les mesures pour garantir la tenue d'un rôle des fondations à jour, exhaustif et disponible en tout temps. Cette recommandation passe notamment par la réconciliation, sur une base régulière, des différentes listes produites par le SSF afin d'éviter la situation que la Cour décrit plus haut.</p> <p>La Cour invite le directeur du SSF à s'assurer que toutes les informations nécessaires pour la nouvelle application ont été identifiées, qu'elles sont disponibles, à jour et qu'elles sont renseignées dans Access ou les autres sources de données à transférer. Au vu des anomalies relevées, la Cour invite le directeur du SSF à reconsidérer sa décision de ne pas analyser en détail toutes les données contenues dans la base Access, et qui devraient être reprises dans le nouveau système afin de permettre au SSF de mener sa mission de surveillance.</p>	3	SSF	30.06.2011	31.12.2011	<p>Fait. Le rôle est tenu sur l'application métier REVlplus. Tous les collaborateurs peuvent la consulter, mais pas la modifier.</p> <p>Fait. Des contrôles ont été effectués par les collaborateurs de l'ASFIP/SSF avant, pendant et après la migration de la base Access sur le logiciel REVlplus.</p>
		3	SSF	30.06.2011	31.12.2011	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			Suivi par la Cour	
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le	Commentaire
	N° : 37 Service de surveillance des fondations					
	En plus, la Cour invite le directeur du SSF à s'assurer que le nouveau système garantisse la sécurité des outils informatiques, notamment en matière de : <ul style="list-style-type: none"> • gestion des accès ; • traçabilité des modifications des données ; • sauvegarde régulière des données ; • formation des collaborateurs. Cette recommandation s'applique en tout ou partie également à l'utilisation de la CFI.	3	SSF	30.06.2011	31.12.2011	Fait. Le nouveau logiciel REVlplus prend en compte les aspects liés à la sécurité des données, avec notamment la définition de profils (administrateur, utilisateur et consultation). En outre, une formation a été dispensée à tous les collaborateurs.
4.2.4	Une fois les étapes relatives aux quatre premières composantes du SCI mises en place, le SSF est invité à établir un suivi et une surveillance des processus afin de vérifier notamment l'efficacité opérationnelle des contrôles clés, et d'autre part de la connaissance des lois, règlements et directives pertinents par les acteurs concernés.	3	SSF	30.06.2013 (initial 31.12.2012)		Non réalisée au 30 juin 2013. Les éléments du SCI étant terminés, il reste à procéder au suivi. A cet effet, une autoévaluation du SCI est prévue dans le 2 ^{ème} semestre 2013.
5.1.4	Déterminer le format minimum des informations à renseigner dans les statuts, ou dans un règlement interne (voire spécifique à la rémunération), de manière à ce que le SSF puisse exercer sa surveillance de manière adéquate.	2	SSF	31.12.2011	30.06.2012	Fait. Un modèle de statuts est à disposition des fondations. Toutefois, le droit laisse une grande liberté au fondateur. Cependant, l'ASFIP suggère des modifications dans certains cas.

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			Suivi par la Cour	
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le	Commentaire
5.1.4	Lister et déterminer le format minimum des documents et informations que le SSF doit recevoir pour comprendre l'organisation et le fonctionnement d'une fondation.	2	SSF	31.12.2011		Non réalisée au 30 juin 2013. L'ASFIP/SSF considère que ses contrôles, sur la base des documents reçus, sont suffisants pour évaluer l'organisation des fondations.
	Adapter et rendre obligatoire l'utilisation par le conseil de fondation du modèle d'annexe proposé par le SSF sur son site internet (informations complètes et détaillées, notamment en ce qui concerne la nature et le montant des rémunérations aux membres du conseil de fondation).	2	SSF	31.12.2011	31.12.2011	Fait. L'ASFIP s'assure que les informations sont renseignées complètement par la fondation, sinon il envoie une lettre (la lettre commentaire) qui est éditée directement par REVplus.
	Etablir un document interne récapitulatif, et individuel à chaque fondation, en vue de répertorier les particularités de la fondation. Par la suite, également indiquer les événements significatifs qui vont jaloner la vie et la surveillance de la fondation.	2	SSF	31.12.2012	31.12.2012	Fait. Ce document est établi dans le cadre d'un des onglets de l'outil REVplus.

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			Suivi par la Cour	
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le	Commentaire
5.2.4	<p>La Cour invite le SSF à :</p> <ul style="list-style-type: none"> s'assurer qu'il respecte en tout temps et dans tous les cas les dispositions légales du CC et du RSFIP ; formaliser les raisons qui amènent le SSF à qualifier d'accessoires les modifications de statuts conformément à l'article 9 RSFIP ; faire modifier les dispositions légales du RSFIP lorsqu'elles ne sont plus pertinentes (par exemple : états financiers signés) ou sont incomplètes (par exemple : réception de la totalité des procès-verbaux en lieu et place du rapport d'activité). Pour ce faire, elle l'invite à alerter l'autorité politique cantonale concernée sur le problème et les risques qui lui sont liés et lui proposer des modifications afin de faire évoluer le RSFIP ; définir une marche à suivre claire et précise quant aux actions à prendre par le contrôleur du SSF en cas de suspicion de violation d'une disposition légale par une fondation ; cela passe par exemple par la signature du supérieur ou du juriste consulté sur la situation en cas de doute. 	1	SSF	31.12.2011	31.12.2011	<p>Non réalisée au 30 juin 2013. L'audité maintient que l'ASFIP respecte en tout temps les dispositions légales.</p> <p>Fait. Avec la création de l'ASFIP, ce n'est plus le Conseil d'Etat qui se prononce sur les modifications de statuts mais le directeur.</p> <p>Fait. Les dispositions du RSFIP sont complétées par les informations et documents ressortant du site internet de l'ASFIP, notamment pour les fondations dispensées d'organe de révision.</p> <p>Fait. Actuellement, selon la directive, le contrôleur doit signaler au juriste tous les cas de suspicion ; ensuite, ce dernier va proposer des mesures qui seront validées par le directeur du SSF, qui contresigne tous les courriers des juristes et des contrôleurs.</p>
		2	SSF	31.12.2012	31.12.2012	
		3	SSF	31.12.2011	30.06.2012	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			Suivi par la Cour	
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le	Commentaire
5.2.4	En l'absence de base légale, et si le SSF veut continuer à surveiller le niveau de rémunération du conseil de fondation, il doit en premier lieu obtenir du secteur des exonérations fiscales de l'AFC les critères à prendre en compte pour déterminer les situations de rémunération excessive. Dans un deuxième temps, définir une marche à suivre claire et précise quant aux actions à prendre par le contrôleur du SSF en cas de non-respect des critères.	2	SG	31.12.2011	30.06.2012	Fait. S'il n'y a pas de directive émise par l'ASFIP avec des critères à prendre en compte, la pratique mentionnée par le directeur se base sur les critères de l'AFC en termes de rémunération et de frais administratifs pour ses contrôles. En cas d'écarts significatifs, le SSF demande à la fondation des explications et, en fonction de celles-ci, détermine si les charges sont acceptables en relation avec l'activité. Dans la négative, l'ASFIP peut dénoncer le cas à l'AFC qui décide des mesures à prendre.
5.2.4	La Cour invite le SSF à ramener le délai de surveillance à 12 mois après la date de clôture de la fondation, ainsi qu'à prioriser les fondations à contrôler en premier lieu (par exemple : en fonction de leur niveau de risque, de leur total de bilan, etc.).	1			31.12.2009	Non réalisée au 30 juin 2013. L'ASFIP maintient le respect des délais actuels. Une analyse des risques est effectuée pour chaque fondation dès réception des documents. Celles présentant un niveau de risque élevé sont contrôlées dans un délai de 12 mois.

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			Suivi par la Cour	
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le	Commentaire
5.2.4	<p>La Cour invite le SSF à définir des marches à suivre claires et précises quant aux actions à prendre par le contrôleur du SSF notamment en cas :</p> <ul style="list-style-type: none"> • de non-respect ou identification d'indices de non-respect de l'indépendance de l'organe de révision. Il s'inspirera des directives de la Chambre fiduciaire en la matière ; • de surveillance d'une fondation dispensée d'organe de révision ; • d'identification d'erreurs manifestes dans le rapport de l'organe de révision ; • de demandes supplémentaires (émission, fixation d'un délai et suivi strict) ; • d'identification de cas d'erreur ou de non-mise à jour des informations publiées au RC. L'exactitude de la donnée relative à l'autorité de surveillance est notamment importante dans le cadre de la création d'un établissement autonome avec personnalité juridique en charge de la surveillance des institutions de prévoyance et des fondations classiques. 	3	SSF	31.12.2011		<p>Fait. Une directive a été rédigée qui précise les contrôles et les actions à prendre dans les cas de non-respect de dispositions légales ou réglementaires. De plus, les contrôles indiqués dans le logiciel REVlplus aident le contrôleur dans son travail à identifier de telles lacunes.</p>

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			Suivi par la Cour	
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le	Commentaire
5.3.4	<p>La Cour invite le SSF à définir et à prendre des mesures pour s'assurer qu'une fondation inactive soit capable de remplir son but statutaire dans un délai raisonnable ; par exemple, en demandant au conseil de fondation un plan d'action à court et moyen terme, dont il jugera de la faisabilité et de la pertinence.</p> <p>D'autre part, en cas de non-respect des actions annoncées par le conseil de fondation au SSF, ce dernier devra décider de l'opportunité de mettre en liquidation la fondation, conformément à l'article 88 al.1 CC.</p>	1	SSF	31.12.2011		<p>Fait.</p> <p>S'il n'y a pas de directive émise par l'ASFIP au sujet des fondations inactives, la pratique mentionnée par le directeur a été modifiée, à savoir que le délai d'attente de l'ASFIP a été ramené de cinq ans à trois ans. Durant cette période, l'absence d'activité et de réaction de la fondation sont mentionnées dans REVIplus en même temps qu'un courrier est envoyé à la fondation pour obtenir des explications. Passé ce délai, si l'ASFIP ne reçoit ni réponse ni explication satisfaisante, elle est habilitée à prendre toute mesure pour s'assurer que les biens de la fondation sont employés conformément à leur destination ; cela peut aller jusqu'à la mise en liquidation de la fondation.</p>