

REPONSE DU CONSEIL D'ETAT
à l'interpellation Patrick Simonin et consorts –
Fondations classiques d'utilité publique : beaucoup de bénévoles motivés, mais pour combien de temps encore ? (21_INT_34)

Rappel de l'intervention parlementaire

Le Canton de Vaud est un territoire fertile en fondations classiques d'utilité publique (+ de plus 1200) que celles-ci soient reconnues ou non. Initiées par l'esprit des vaudois d'œuvrer bénévolement à une large cohésion sociale.

Ces fondations font la part belle à la promotion, le soutien ou le maintien d'activités de domaines aussi fondamentaux que : arts, jeunesse, formation, culture, personnes nécessitant de l'aide, musées, patrimoine, sports et santé.

Une armée de bénévoles, avec leurs convictions, leur motivation et leurs compétences œuvrent en Conseil de Fondation pour ces nobles causes, soutenues ou pas par notre Canton mais, dans tous les cas, le déchargeant d'énormes charges dans ces domaines.

Si leur investissement est connu, force est de constater qu'il n'est pas forcément reconnu, et que les contraintes administratives sont de plus en plus nombreuses et altèrent leur élan bénévole, quelques exemples :

- L'Autorité de surveillance LPP et des fondations de Suisse occidentale fait son travail, surveiller, contrôler, réglementer et amender. Son fonctionnement est intimement lié à opérer pour des entités non bénévoles et elle peine à répondre à des questions de néophytes sur ses exigences (toute prestation fait l'objet d'honoraires).

- L'autorité fiscale fait pression sur des montants pourtant dédiés à l'utilité publique.

- Le Contrôle Cantonal des Finances demande des justifications importantes lorsqu'il y a des subventions.

On ne peut rien reprocher à ses organisations qui font leur travail. Mais toutes ces obligations s'ajoutent aux risques pris et aux hautes exigences demandées pour des bénévoles dont les professions ne sont pas toutes liées à des aspects juridiques ou fiscaux. Un essoufflement de ces volontés seraient un énorme manque pour la promotion, le soutien ou le maintien d'activités dans ces domaines, et se traduiraient par un report de celles-ci sur le canton.

Il est temps d'envoyer un signe de reconnaissance à ces milliers de personnes engagées à ces causes d'utilité publique. Par la présente interpellation, j'ai ainsi l'honneur de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :

a) Le nombre exact de ces fondations classiques d'utilité publique vaudoises, leur reconnaissance comme telle ou pas, leur but principal (sport, culture, patrimoine, sociale, etc...) ainsi que les montants qu'elles investissent annuellement dans ces domaines sont-ils connus ?

b) Sont-elles également référencées par rapport à celles d'entre-elles qui assument bénévolement l'entier de leur gestion opérationnelle ?

c) Quelles actions sont mises en œuvre, au niveau cantonal, pour soutenir ces fondations classiques d'utilité publique ? Disposent-elles d'un interlocuteur privilégié au sein des services cantonaux pour les aider dans toutes leurs démarches administratives ?

Réponse du Conseil d'Etat

Introduction

Le Canton de Vaud recensait 1075 fondations classiques d'utilité publique en 2020 et occupe la troisième place de la liste des cantons comptant le plus de fondations derrière Zurich et Berne. Avec 17,1 fondations pour 10'000 habitants, Vaud est légèrement au-dessus de la moyenne nationale en ce qui concerne la densité des fondations. Ces dernières années leur nombre est resté stable.

En Suisse le nombre et la fortune des fondations par habitant sont nettement supérieurs que dans tous les autres pays. Ceci s'explique par les conditions cadre plus libérales de la loi et par le mode de fonctionnement participatif.

Les activités qui sont pratiquées en dehors du cadre professionnel ou familial s'appuient, selon une étude de Roger Sue et Jean-Michel Peter (Rapport de recherche « Intérêts d'être bénévole », Université Paris-V, 2011) sur diverses motivations, à la fois altruistes et individuelles. Ainsi, malgré l'importance de l'engagement bénévole, les associations et autres fondations peinent de plus en plus à renouveler leurs rangs, notamment dans les fonctions au sein des comités ou des organes de conduite. Les personnes ont tendance à s'impliquer plus facilement dans des projets pour une durée limitée. La flexibilisation du travail, la mobilité nationale et internationale, la diversité, voire la multiplication des activités rendent la gestion de toutes les activités de plus en plus compliquée, voire provoquent des surcharges.

Enfin mentionnons que l'art 70 de la Constitution vaudoise définit le rôle de l'Etat et des communes dans le cadre de la vie associative.

Le niveau normatif suprême de référence pour tous les actes de la fondation est régi par 3 principes qui interagissent mutuellement et doivent être réunis simultanément afin de répondre aux exigences d'une gouvernance de fondation moderne. La fondation au sens des art. 80 ss du Code Civil Suisse (CC) se définit par l'affectation de biens en faveur d'un but spécial. La création d'une fondation classique dépend notamment des conditions ci-après :

- Affectation de biens à un but spécial (art. 80 CC) ;
- Respect des dispositions régissant la rédaction de l'acte (forme authentique, testament ou pacte successoral) (art. 81 CC) ;
- Licéité (pour acquérir la personnalité juridique, la fondation ne doit pas poursuivre de but illicite ou contraire aux mœurs) (art. 52, al 3 CC).

Les fondations acquièrent la personnalité juridique par leur inscription au Registre du commerce. Cette inscription ne nécessite aucune autorisation de la part de l'autorité de surveillance compétente. Chaque fondation classique doit faire l'objet d'une surveillance étatique.

L'Autorité fédérale de surveillance des fondations s'occupe uniquement de fondations classiques ou ordinaires dont l'activité est au niveau fédéral et /ou international. Elle n'est pas compétente pour les fondations de prévoyance, les fondations de famille ou religieuses, qui font l'objet d'une réglementation juridique spéciale.

La république et canton de Neuchâtel et le canton de Vaud confient à l'As-So **la surveillance des fondations classiques** qui y ont leur siège et qui ne relèvent pas de la surveillance fédérale. Cela représente un volume de patrimoine de plus de 8 milliards de francs. Elle pourvoit à ce que les biens des fondations soient employés conformément à leur destination.

Toute décision de mise sous surveillance de fondation ou de liquidation, dans le canton, doit être approuvée par l'AS-SO, sous réserve des fondations soumises au contrôle de l'autorité fédérale de surveillance.

L'Administration cantonale des impôts (ACI) est le répondant des fondations en matière fiscale. Elle statue sur l'éligibilité d'une fondation classique à l'exonération fiscale. Les critères fondamentaux pour ce faire sont l'aspect désintéressé de l'organisation et l'utilité publique de l'action selon les buts de la fondation. Aujourd'hui 98% des fondations classiques vaudoises sont exonérées d'impôt. Elle veille également à ce que les acteurs au sein des organes d'une fondation ne soient pas en conflit d'intérêts respectivement que les intérêts de la fondation priment toujours sur des intérêts particuliers, voire commerciaux.

Le Contrôle Cantonal des Finances (CCF) contrôle des fondations qui sont au bénéfice d'une subvention cantonale.

La question en relation avec l'organisation des organes des fondations, des indemnités, respectivement des rémunérations est un aspect central et fait l'objet de nombreuses études, respectivement de discussions politiques, notamment au niveau fédéral (12.4063 Interpellation Recordon « statut des membres des conseils de fondation » ; 14.470 Initiative parlementaire Luginbühl « renforcer l'attractivité de la Suisse pour les fondations »). L'association *SwissFoundations* (qui est la principale association faitière des fondations donatrices d'utilité publique en Suisse) soutenait les mesures visant, selon elle, à renforcer l'attractivité de la Suisse pour les fondations. Après consultation des cantons, des partis politiques ainsi que d'autres organisations intéressées, la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats a pris acte du fait que la plupart des propositions contenues dans l'initiative Luginbühl était controversée. Le projet qui en a découlé a donc été revu et allégé, la question de la professionnalisation des organes de direction stratégique demeurant ouverte.

Réponses aux questions :

a) Le nombre exact de ces fondations classiques d'utilité publique vaudoises, leur reconnaissance comme telle ou pas, leur but principal (sport, culture, patrimoine, sociale, etc...) ainsi que les montants qu'elles investissent annuellement dans ces domaines sont-ils connus ?

L'AS-SO tient une liste des fondations « Répertoire des fondations classiques » qui est actualisée toutes les années et renseigne sur le type d'aides respectivement d'action et les buts des différentes fondations. Ces informations sont publiques et disponible sur le site de l'AS-SO (<https://www.as-so.ch/>). Un contrôle financier des comptes des fondations est effectué par l'autorité de surveillance qui informe l'autorité fiscale du canton. Les informations financières ne sont pas publiques, mais connues des autorités de surveillance. Chaque fondation peut décider dans quelle mesure elle publie les chiffres la concernant.

b) Sont-elles également référencées par rapport à celles d'entre-elles qui assument bénévolement l'entier de leur gestion opérationnelle ?

Comme évoqué plus haut, 98% des fondations sont exemptées d'impôt et leur gestion financière et organisationnelle est contrôlée par l'AS-SO.

L'Etat, par l'intermédiaire de l'ACI, veille à ce que les critères déterminant pour une exonération soient toujours respectés et tient à jour la liste de fondation exonérées, liste soumise au secret fiscal. L'ACI s'assure notamment que la fondation poursuive une activité effective conforme aux buts de pure utilité publique et ne thésaurise pas sa fortune. Elle vérifie que les versements faits aux membres du conseil soient compatibles avec les critères d'exonération. Elle veille également à ce que l'activité de la fondation, les mandats qui sont donnés à des tiers ou à des membres de ses organes ne fassent pas l'objet de conflits d'intérêts. Elle s'assure aussi que la fondation ne déploie pas une activité commerciale incompatible avec l'exonération et susceptible de provoquer une distorsion de concurrence. A ce titre l'ACI contribue à garantir la gestion bénévole des fondations classique d'utilité publique et à prévenir des abus.

c) Quelles actions sont mises en œuvre, au niveau cantonal, pour soutenir ces fondations classiques d'utilité publique ? Disposent-elles d'un interlocuteur privilégié au sein des services cantonaux pour les aider dans toutes leurs démarches administratives ?

A la suite du Concordat sur la création et l'exploitation de l'Autorité de surveillance LPP et des fondations de Suisse occidentale du 23 février 2011, entré en vigueur au 1er janvier 2012, les Cantons de Vaud et Neuchâtel ont attribué la surveillance des fondations classiques placées sous leur surveillance au sens des articles 80 ss CC à l'AS-SO. Outre un émoulement annuel de surveillance, les décisions ou le contrôle des règlements font l'objet d'une facturation. Les autres renseignements sont donnés gratuitement de même que l'organisation des séances.

L'ACI répond aux organes des fondations pour toutes les questions qui se posent en termes de fiscalité. Elle informe les fondations sur les critères à remplir en vue d'obtenir une décision d'exonération en raison d'un but d'utilité publique et les assiste dans leur démarche lorsqu'elles souhaitent indemniser les membres de leur conseil, pour autant qu'ils consacrent plus de 100 heures par an à l'entité, notamment en faisant des recommandations relatives à l'établissement d'un cahier des charges ainsi que d'un règlement interne.

Pour les fondations subventionnées par l'Etat de Vaud, le service financeur assure de manière privilégiée les contacts nécessaires avec les organes compétents : direction ou membres des Conseils. C'est à ce niveau très concret que les difficultés sont évoquées et que des solutions sont discutées.

Conclusion

Le Conseil d'Etat se réjouit du dynamisme qui prévaut actuellement dans les fondations. Il constate que, dans la majorité des cas, la relève est assurée dans les organes de direction. Conformément au mandat constitutionnel, les procédures en lien avec les activités des fondations classiques d'utilité publique sont performantes en tant que telles. Aussi la solution qui est pratiquée avec l'AS-SO permet des effets de synergie au sein d'une partie des cantons latins. Une étroite collaboration et des échanges réguliers ont par ailleurs lieu aussi avec les instances genevoises et valaisannes.

Il faut cependant relever que l'Etat n'a pas de marge de manœuvre pour imposer des mesures nouvelles ou mettre en place des mesures incitatives supplémentaires à celles en lien avec les aspects fiscaux. Les fondations classiques étant, comme mentionné précédemment, soumises au droit fédéral.

Il apparaît donc au Conseil d'Etat que les réglementations fiscales, les mécanismes de contrôles et les prestations de conseil aux fondations semblent adéquats au vu du nombre de fondations classiques qui sont exonérées et de la stabilité de leur nombre. Cela étant, avec l'évolution de la société (multiplication des activités, de leur rythme, mobilité, etc.), le Conseil d'Etat estime qu'il faut rester vigilant et suivre la capacité des fondations (comme des associations d'ailleurs) à pouvoir maintenir un fort engagement bénévole. La décision de professionnaliser le fonctionnement de l'activité de l'une ou l'autre fondations classiques doit faire l'objet d'un suivi précis par le service subventionneur et dûment justifiée en fonction de l'évolution de ses activités ou de ses buts.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 2 mars 2022.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

A. Buffat