



Genève, le 28 juin 2017

Le Conseil d'Etat

3197-2017

Département fédéral de l'intérieur (DFI)
Monsieur Alain Berset
Conseiller fédéral
Secrétariat général SG-DFI
Inselgasse 1
3003 Berne

Concerne : Consultation relative à la modification de la LAVS (modernisation de la surveillance dans le 1^{er} pilier et optimisation dans le 2^e pilier de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité)

Monsieur le Conseiller fédéral,

Votre courrier du 5 avril 2017, adressé à l'ensemble des gouvernements cantonaux concernant l'objet cité sous rubrique, nous est bien parvenu et nous vous en remercions.

Après un examen attentif de l'avant-projet soumis et du rapport explicatif qui l'accompagne, nous vous informons que notre Conseil soutient dans l'ensemble les mesures présentées en vue de moderniser et optimiser la surveillance du 1^{er} pilier et du 2^e pilier.

En effet, comme l'indique le rapport explicatif, la surveillance et les structures du 1^{er} pilier sont restées pratiquement inchangées depuis 1948. Au vu de l'ensemble des évolutions, notamment technologiques, intervenues ces dernières décennies, une adaptation du système de surveillance était nécessaire.

A ce propos, nous approuvons les principes de bonne gouvernance qui sont proposés dans le domaine de la gestion des risques, lesquels sont de nature à renforcer la confiance que les bénéficiaires de prestations et les employeurs ont dans les assurances sociales.

Nous saluons également l'introduction d'un complément à l'article 76 de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociale (LPGA) demandant expressément au Conseil fédéral de présenter les risques systémiques de l'ensemble des différentes assurances sociales. Cette disposition permet en effet de mettre en place un véritable pilotage stratégique, ce qui constitue une réelle et positive modernisation.

A cet effet et s'agissant des risques portant sur le système dans son ensemble, nous préconisons que les acteurs les plus confrontés à ces risques soient activement associés aux réflexions relatives aux solutions à mettre en œuvre. A titre d'illustration, il ressort clairement du rapport de la Confédération du 25 mai 2016 relatif à la question du

financement des soins de longue durée que les cantons seront financièrement plus fortement impactés que cette dernière. Ainsi, l'analyse des risques systémiques doit se baser sur une approche exhaustive des dangers encourus, mais également des acteurs qui y seront le plus exposés, notamment sous l'angle financier. Il s'agit en effet d'un prérequis pour permettre un débat ouvert et basé sur les faits en vue d'assurer l'avenir du dispositif en répartissant équitablement l'effort entre les différents acteurs qui le financent.

Par ailleurs, si l'approche visant à la mise en place d'un système d'information commun est pertinente, il convient d'insister sur le fait que la désignation contraignante d'un système d'information ne devrait, comme cela ressort du rapport explicatif, être effectuée qu'à titre exceptionnel. En effet, l'expérience du terrain se trouve essentiellement au niveau des organes d'exécution, lesquels sont donc mieux à même de définir leurs besoins.

S'agissant des adaptations ponctuelles des dispositions légales dans le domaine de la surveillance du 2^e pilier, nous estimons que l'optimisation proposée améliore et renforce la surveillance du système et doit être approuvée. Néanmoins, notre Conseil est d'avis que les dispositions relatives aux tâches des experts en matière de prévoyance professionnelle, aux conditions pour la reprise d'effectifs de rentiers et à l'indépendance des autorités de surveillance doivent être améliorées.

Enfin, nous avons été alertés par le fait que le projet fasse état d'une hausse des coûts pour les entreprises, en particulier pour les petites et moyennes entreprises, en raison de l'augmentation des frais d'administration. Bien que le rapport explicatif indique que cette évolution devrait, à terme, être contrebalancée par des gains d'efficacité, il importe que la Confédération veille à ce que ce résultat soit atteint, sans quoi le projet n'est pas défendable.

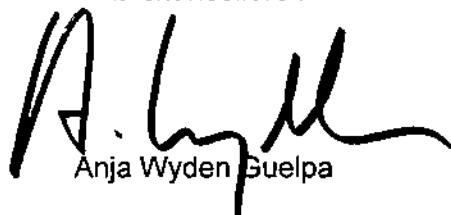
En effet, si nous comprenons la nécessité d'une amélioration de l'exécution et du contrôle dans un système d'assurances sociales qui gère chaque année plus de 50 milliards de francs, soit l'équivalent de près de 10% du PIB, il est essentiel de limiter les charges supplémentaires qui en résultent pour les entreprises, lesquelles assument déjà d'importants coûts en lien avec les assurances sociales.

Pour le surplus, notre position se fonde sur les éléments détaillés figurant dans le document annexé.

En vous remerciant par avance de l'attention que vous porterez à notre prise de position, nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'assurance de notre parfaite considération.

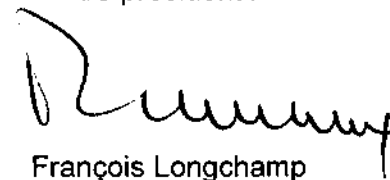
AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :



Anja Wyden Guelpa

Le président :



François Longchamp

Annexe mentionnée

Copie à : Office fédéral des assurances sociales (OFAS), Etat-major de direction
via mail : pascal.coullery@bsv.admin.ch

Procédure de consultation relative à la modification de la LAVS (modernisation de la surveillance dans le 1^{er} pilier et optimisation dans le 2^e pilier de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité)

Prise de position du Conseil d'Etat de la République et Canton de Genève

La prise de position du canton de Genève exprimée ci-après se concentre uniquement sur les modifications des actes et dispositions légales ayant suscité des commentaires particuliers, les autres n'étant pas mentionnés.

1. Modifications de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS)

Article 66 LAVS – Gestion des risques et qualité : système de contrôle interne

Nous relevons notamment que la gestion des risques proposée, de même que le système de management de la qualité, correspondent de manière générale aux bonnes pratiques reconnues. En effet, pour une caisse de compensation, ce type de gestion permet de communiquer de manière plus formalisée et transparente tant avec l'organe de révision qu'avec l'organe de surveillance. En revanche, les coûts induits pour les caisses de compensation ne doivent pas être sous-estimés. Pour cette raison, nous préconisons que l'approche retenue soit aussi optimale que possible afin de n'entraîner ni surcoûts, ni lourdeurs administratives inutiles.

Par ailleurs, dès lors que cette gestion des risques concerne tous les domaines des assurances sociales, nous nous demandons si cette disposition ne devrait pas être intégrée au niveau de la LPGA.

Article 67 LAVS – Règlement des comptes et des paiements ; comptabilité et présentation des comptes

Le renforcement des principes de transparence et d'uniformité des normes comptables à tous les niveaux doit être salué. Il aura notamment un effet positif sur le niveau de confiance des différents partenaires de ces institutions.

Articles 72a et 72b LAVS – Tâches et mesures de l'autorité de surveillance

L'article 72a, alinéa 2 indique que l'autorité de surveillance « *garantit une mise en œuvre efficace, de qualité et uniforme de l'assurance-vieillesse et survivants dans l'intérêt des cotisants et des bénéficiaires de rentes* ». Nous suggérons toutefois que la version française indique que l'autorité de surveillance « *veille à une mise en œuvre...* ». En effet, à notre sens, l'autorité de surveillance ne peut pas garantir la qualité de l'activité déployée par les organes d'exécution. En revanche, il lui incombe d'y veiller.

2. Modification de la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA)

Article 76, al. 1^{bis} et 2, LPGA – Surveillance

La proposition de modification de l'article 76 LPGA, qui précise la présentation des risques et la gestion stratégique, constitue à notre sens une nette modernisation pour le

pilotage stratégique de l'ensemble des assurances sociales. Sur cette base, l'autorité de surveillance établira un rapport qui fournira de précieux renseignements au Parlement fédéral et à l'opinion publique.

3. Modifications de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP)

De manière générale, nous sommes favorables à l'optimisation de la surveillance du 2^e pilier proposée à l'appui du présent projet. Cependant, nous constatons que parmi les modifications proposées, celles reprises ci-dessous ne comportent pas de définitions claires ou sont encore sujettes à interprétation pour les institutions de prévoyance :

Article 52e, al. 1, let. a

Il serait judicieux que cette disposition précise sous quelle forme l'expert devrait confirmer qu'il a procédé aux calculs annuels exigés par la loi (rapport succinct ou attestation). De plus, afin d'éviter des surcoûts inutiles aux institutions de prévoyance, nous sommes d'avis qu'une exception à l'obligation de l'examen annuel de l'expert devrait être prévue pour les institutions de prévoyance entièrement réassurées.

Article 52e, al. 2

Avec l'introduction de l'examen annuel par l'expert, se pose la question de savoir si le contrôle de la légalité des dispositions réglementaires interviendra également chaque année. Une précision à cet égard serait souhaitable par souci de clarté.

Article, 52e, al. 6

Il nous paraît que le législateur devrait prévoir expressément la forme d'un rapport spécial de l'expert en matière de prévoyance professionnelle pour ce type d'expertises, dès lors qu'elles portent sur le financement suffisant des engagements liés aux rentes, de même que sur les réserves et provisions financières et actuarielles nécessaires pour couvrir le risque de longévité et les coûts de gestion de l'effectif des rentiers.

Article 53e^{bis}, al. 1 et 4

La notion d'institution de prévoyance ou caisses de rentiers n'est ni expressément définie dans la loi, ni mentionnée dans la liste des compétences réservées au Conseil fédéral. Afin de s'assurer que cette disposition s'applique aux caisses de rentiers concernées, il revient au législateur de définir précisément ce qu'il faut entendre par cette notion. En effet, il faut veiller à ce que les institutions de prévoyance (composées presque exclusivement de rentiers) qui connaissent une crise structurelle prennent des mesures adéquates et soient astreintes aux exigences de l'article 53e^{bis} LPP en cas de transfert. A défaut, cela pourrait représenter un risque pour le fonds de garantie qui pourrait être amené à intervenir en cas d'insolvabilité (art. 56 LPP).

Article 53e^{bis}, al. 3 et 4

Dans le cadre de la fixation des modalités de la gestion des effectifs de rentiers et afin de permettre aux autorités de surveillance de veiller à ce que les provisions et les réserves restent affectées à l'effectif de rentiers repris, le Conseil fédéral devrait également se prononcer sur la forme des institutions de prévoyance autorisées à reprendre les effectifs de rentiers (institutions de prévoyance collectives et/ou communes). Nous suggérons donc que l'article 53e^{bis} soit complété en conséquence.

Article 56, al. 1, let. i et article 64c, al. 1 et al. 2, let. a

Il ne nous paraît pas souhaitable d'accorder au fonds de garantie LPP la déduction de ses frais pour une tâche dûment prévue par la loi. Actuellement, les autorités de surveillance accomplissent déjà ladite tâche légale sans aucune déduction des frais. Par ailleurs, la base de calcul reprise de l'article 16 de l'ordonnance sur le « fonds de garantie LPP » (OFG), du 22 juin 1998 pourrait entraîner une inégalité de traitement entre les institutions de prévoyance selon leur mode de réassurance. En effet, lorsque les rentes sont versées directement par le réassureur, elles ne figurent pas dans le compte d'exploitation. De ce fait, la taxe à verser sera uniquement basée sur les prestations de sortie. A moins d'apporter une nuance en ce qui concerne la réassurance, la nouvelle base de taxation n'est ni adéquate ni équitable.

Article 61, al. 3, 3^e phrase

Dans le but d'optimiser la surveillance, l'indépendance des autorités de surveillance devrait également être renforcée par l'interdiction qui leur serait faite, en tant qu'employeur, de s'affilier aux institutions de prévoyance soumises à leur propre surveillance. Cette interdiction garantirait la bonne gouvernance et écarterait tout risque de conflits d'intérêts. En effet, face à une situation de découvert (art. 65c et 65d LPP) ou une baisse des prestations ou encore à l'adoption d'un plan de financement en capitalisation partielle (art. 72a et suivants LPP), l'autorité de surveillance doit pouvoir évaluer la situation et intervenir de manière objective, sans être à la fois en position d'assuré et de surveillant de l'institution de prévoyance.

Il existe donc un risque manifeste que l'indépendance ne soit plus garantie lorsque leurs capitaux de prévoyance sont également menacés dans un contexte particulier. Au demeurant et à titre de comparaison, cette exigence existe déjà dans le domaine LPP pour l'expert en prévoyance professionnelle, qui ne peut pas être affilié auprès d'une institution de prévoyance dont il assume le mandat d'expert.

4. Loi fédérale du 17 décembre 1993 sur le libre passage dans la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LFLP)

Nous sommes d'avis que la modification proposée à l'article 11 LFLP, qui oblige les institutions de prévoyance à demander à la Centrale du 2^e pilier une information sur les avoirs de libre passage éventuellement constitués par les assurés, n'est pas adéquate.

En effet, le système actuel permet déjà l'information facultative par le biais du nouvel article 24a LFLP consacré à l'obligation d'annoncer les avoirs oubliés pour lesquels aucun droit n'a encore été exercé. Sachant que l'information ne porte pas sur le montant des avoirs et que les institutions de prévoyance ne sont pas obligées d'exiger le capital de prévoyance provenant d'une autre forme de prévoyance, la demande d'information obligatoire représente de ce fait un surcroît de travail administratif inutile et des charges trop élevées pour les institutions de prévoyance.

* * *