



19.xxx

Ce texte est une version provisoire. Des modifications rédactionnelles sont encore possibles. Seule la version publiée dans la Feuille fédérale fait foi.

<https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/droit-federal/feuille-federale.html>

Message concernant la révision de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants

**(Modernisation de la surveillance dans le 1^{er} pilier et optimisation
dans le 2^e pilier de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité)**

du ...

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'une modification de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, en vous proposant de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

...

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ueli Maurer

Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

Le projet de loi qui fait l'objet du présent message vise à moderniser la surveillance de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS), des prestations complémentaires (PC), des allocations pour perte de gain (APG) et des allocations familiales dans l'agriculture. Ses objectifs sont notamment de renforcer l'attention portée aux risques dans la surveillance, d'améliorer la gouvernance et de veiller au pilotage approprié des systèmes d'information dans le 1^{er} pilier. La surveillance de l'assurance-invalidité (AI) ayant déjà été améliorée lors de la 5^e révision de l'AI, elle ne fait l'objet que d'adaptations ponctuelles dans le présent projet. De même, après l'entrée en vigueur de la réforme structurelle le 1^{er} janvier 2012, seules quelques améliorations ciblées sont nécessaires dans le 2^e pilier.

Contexte

La surveillance de l'AVS est restée pratiquement inchangée depuis 1948. Cela vaut également pour les APG et les PC, qui sont liés à l'AVS, ainsi que pour les allocations familiales dans l'agriculture. En revanche, la surveillance de l'AI a été modernisée en profondeur lors de la 5^e révision de l'AI. Dans le 2^e pilier, la surveillance des institutions de prévoyance professionnelle a été réaménagée en 2012 dans le cadre de la réforme structurelle. Étant donné l'évolution technologique des dernières décennies, l'importance croissante prise par les systèmes d'information dans l'exécution du 1^{er} pilier et les exigences accrues qui s'appliquent désormais à la gouvernance, il est nécessaire de revoir les bases légales de la surveillance. À la différence de ce qui prévaut dans l'AI, la surveillance de l'AVS est principalement réactive et fondée sur le contrôle. Les instruments disponibles ne sont plus actuels et les dispositions légales relatives à la gouvernance sont lacunaires. Ainsi, dans son organisation actuelle, la surveillance ne sera guère en mesure d'identifier les défis futurs et d'y répondre, ou ne pourra le faire que tardivement.

Contenu du projet

Dans le 1^{er} pilier, le projet de loi suit trois axes principaux:

- Pour l'AVS, les APG, les PC, les allocations familiales dans l'agriculture et, si nécessaire, l'AI, la surveillance doit être davantage **axée sur les risques**. À cette fin, il est prévu de soumettre les organes d'exécution à l'obligation légale de mettre en place des instruments modernes de gestion et de contrôle. Dans le même temps, de nouvelles bases légales sont nécessaires pour préciser les tâches et les responsabilités de l'autorité de surveillance.*
- Des dispositions fixant des exigences en matière d'indépendance, d'intégrité et de transparence sont ajoutées dans la loi afin de garantir une **bonne gouvernance** dans le 1^{er} pilier.*
- Des dispositions légales visent à assurer que les **systèmes d'information** présentent la stabilité et l'adaptabilité nécessaires et qu'ils garantissent la sécurité de l'information et la protection des données.*

Le projet prévoit également quelques améliorations ciblées dans le 2^e pilier, notamment une clarification des tâches de l'expert en matière de prévoyance professionnelle ou une garantie de l'indépendance des autorités régionales de surveillance.

Table des matières

Condensé	2
1 Contexte	7
1.1 Exécution du 1 ^{er} pilier et financement de celle-ci	7
1.1.1 Caisses de compensation cantonales et professionnelles	7
1.1.2 Offices AI	9
1.1.3 Établissements cantonaux d'assurances sociales	9
1.1.4 Centrale de compensation	9
1.1.5 Numérisation de l'exécution du 1 ^{er} pilier	10
1.1.6 Financement des frais d'administration	10
1.1.7 Tâches d'exécution de l'OFAS	11
1.2 Surveillance du 1 ^{er} pilier	12
1.2.1 Principe	12
1.2.2 Orientation de la surveillance du 1 ^{er} pilier	13
1.3 Exécution et surveillance du 2 ^e pilier	14
1.4 Recommandations du Contrôle fédéral des finances	14
2 Nécessité d'agir	18
2.1 Dans le 1 ^{er} pilier	18
2.1.1 Renforcement d'une surveillance axée sur les risques	18
2.1.2 Optimisation de la gouvernance	19
2.1.3 Amélioration du pilotage et de la surveillance des systèmes d'information	21
2.2 Dans le 2 ^e pilier	23
2.3 Autres adaptations	24
2.4 Autres solutions étudiées	24
2.4.1 Structures organisationnelles	24
2.4.2 Surveillance dans les allocations pour perte de gain	27
2.4.3 Transfert des prestations de libre passage dans les institutions de prévoyance	28
2.5 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral	29
2.6 Classement d'interventions parlementaires	29
3 Procédure préliminaire	29
3.1 Résultats de la procédure de consultation	29
3.2 Recommandations des commissions fédérales AVS/AI et LPP	34
3.2.1 Commission fédérale AVS/AI	34
3.2.2 Commission fédérale LPP	34
4 Comparaison avec le droit étranger	34
5 Présentation du projet	35

5.1	1 ^{er} pilier	35
5.1.1	Surveillance axée sur les risques	35
5.1.2	Optimisation de la gouvernance	37
5.1.3	Amélioration du pilotage et de la surveillance des systèmes d'information	39
5.2	2 ^e pilier	41
5.3	Autres adaptations	47
5.3.1	Autres adaptations dans le 1 ^{er} pilier	47
5.3.2	Autres adaptations dans le 2 ^e pilier	50
5.4	Adéquation des moyens requis	52
5.5	Mise en œuvre	52
6	Commentaire des dispositions	53
6.1	Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants	53
6.2	Modification d'autres actes	75
6.2.1	Code civil	75
6.2.2	Loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales	75
6.2.3	Loi fédérale sur l'assurance-invalidité	78
6.2.4	Loi sur les prestations complémentaires	80
6.2.5	Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité	81
6.2.6	Loi sur les allocations pour perte de gain	89
6.2.7	Loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture	90
6.2.8	Loi sur les allocations familiales	90
6.3	Besoin de coordination avec d'autres projets de révision	92
7	Conséquences	93
7.1	Nécessité d'agir	93
7.2	Objectifs visés	94
7.3	Conséquences pour la Confédération	95
7.3.1	Conséquences financières	95
7.3.2	Conséquences sur l'état du personnel	95
7.4	Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	96
7.5	Conséquences pour les assurances sociales et leurs organes	96
7.5.1	Conséquences pour les organes d'exécution du 1 ^{er} pilier	96
7.5.2	Conséquences pour les institutions de prévoyance	97
7.5.3	Conséquences pour les fonds de compensation	99
7.6	Conséquences économiques	99
7.7	Autres conséquences	99
8	Aspects juridiques	99

8.1	Constitutionnalité	99
8.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	100
8.2.1	Instruments des Nations Unies	100
8.2.2	Instruments de l'Organisation internationale du travail	100
8.2.3	Instruments du Conseil de l'Europe	100
8.2.4	Droit de l'Union européenne	100
8.2.5	Compatibilité avec le droit international	101
8.3	Forme de l'acte à adopter	101
8.4	Frein aux dépenses	101
8.5	Délégation de compétences législatives	102
8.6	Protection des données	102
	Abréviations	104
	Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (<i>Projet</i>)	xx

Message

1 Contexte

1.1 Exécution du 1^{er} pilier et financement de celle-ci

Le 1^{er} pilier est mis en œuvre de manière décentralisée. Les organes d'exécution sont les caisses de compensation cantonales, les caisses de compensation professionnelles, les offices AI cantonaux, la Caisse fédérale de compensation (CFC), la Caisse suisse de compensation (CSC), l'Office AI pour les assurés résidant à l'étranger (OAIE) et la division Finances et registres centraux (FRC) de la Centrale de compensation (CdC). La CFC, la CSC et l'OAIE sont rattachés administrativement à la CdC (voir ch. 1.1.4).

1.1.1 Caisses de compensation cantonales et professionnelles

On compte actuellement 26 caisses de compensation cantonales et 49 caisses de compensation professionnelles. Les caisses de compensation cantonales sont généralement des établissements cantonaux autonomes de droit public ou font partie d'un établissement cantonal d'assurances sociales (ECAS). En ce qui concerne l'exécution des assurances sociales, elles sont soumises exclusivement aux instructions de la Confédération. Sont affiliés à une caisse de compensation cantonale les cantons en tant qu'employeurs, de même que les entreprises et les indépendants qui ne sont pas affiliés à une caisse de compensation professionnelle. Les assurés sans activité lucrative sont eux aussi généralement affiliés à une caisse de compensation cantonale. Les caisses de compensation professionnelles sont créées par une ou plusieurs associations professionnelles ou interprofessionnelles, formées d'employeurs ou d'indépendants. Alors que la loi laisse ouverte la question de la forme juridique des caisses de compensation professionnelles, la doctrine¹ les assimile à des établissements autonomes de droit public de la Confédération. Les caisses de compensation et les offices AI sont uniquement des organes d'exécution du 1^{er} pilier et – contrairement aux institutions de prévoyance professionnelle et aux assurances-maladie – n'assument aucun risque actuariel ou de marché.

L'organe suprême d'une caisse de compensation cantonale est généralement un conseil d'institut ou d'administration. Pour les caisses de compensation professionnelles, c'est le comité de direction de la caisse qui remplit ce rôle (art. 58 de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants [LAVS]²)

Les caisses de compensation assument les tâches suivantes:

¹ Helen MONIOUDIS, Die Organisation ausgewählter Sozialversicherungszweige und die rechtliche Stellung der Sozialversicherungsträger, Zurich/Bâle/Genève 2003, pp. 69 s.
² RS 831.10

Exécution de l'AVS

Les caisses de compensation cantonales et professionnelles doivent notamment fixer et percevoir les cotisations et fixer et servir les prestations (art. 63, al. 1, LAVS). Les caisses de compensation cantonales doivent en outre veiller à l'affiliation de toutes les personnes tenues de payer des cotisations (fichier des affiliés). Sur la base du règlement du 31 octobre 1947 sur l'assurance-vieillesse et survivants (RAVS)³, le Conseil fédéral peut également leur confier d'autres tâches.

Outre les cotisations, les caisses de compensation perçoivent des contributions aux frais d'administration destinées à financer l'exécution de leurs tâches (art. 69, al. 1, LAVS).

Pour les tâches spécifiques qu'elles accomplissent en tant qu'organes d'exécution de l'AVS, les caisses de compensation obtiennent de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) des subsides, prélevés sur le Fonds de compensation de l'AVS (art. 69, al. 2, LAVS et 158^{bis} RAVS). Les caisses de compensation cantonales obtiennent en outre des subsides annuels prélevés sur le Fonds de compensation de l'AVS en fonction de la capacité contributive de leurs affiliés et pour les personnes sans activité lucrative soumises à la cotisation minimale qui leur sont affiliés⁴.

Tâches confiées en vertu des lois fédérales sur les assurances sociales du 1^{er} pilier et financement de celles-ci

Les caisses de compensation cantonales et professionnelles sont aussi chargées de la perception des cotisations, du calcul et du versement des prestations en espèces de l'AI et des APG. Afin de pouvoir accomplir ces tâches, elles perçoivent des contributions aux frais d'administration (art. 66 de la loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité [LAI]⁵ et 22 de la loi du 25 septembre 1952 sur les allocations pour perte de gain [LAPG]⁶ en relation avec l'art. 69 LAVS).

Les caisses de compensation cantonales se voient également attribuer des tâches dans le domaine des allocations familiales dans l'agriculture (art. 13 de la loi fédérale du 20 juin 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture [LFA]⁷). Le financement des frais d'administration est réglé selon les art. 18 et 19 LFA.

Autres tâches confiées et financement de celles-ci

La Confédération peut confier aux caisses de compensation des tâches ressortissant à d'autres domaines; les cantons et les associations fondatrices peuvent faire de même avec l'approbation du Conseil fédéral (art. 63, al. 4, LAVS). Ces tâches ne peuvent être confiées aux caisses que si elles n'entravent pas l'exécution régulière de l'AVS.

Le mandant doit dédommager les caisses de compensation, afin de couvrir les frais d'administration découlant de l'exécution des tâches qui leur sont confiées.

³ RS 831.101

⁴ Ordonnance du DFI du 21.10.2009 sur les subsides accordés aux caisses cantonales de compensation de l'AVS pour couvrir leurs frais d'administration (RS 831.143.42)

⁵ RS 831.20

⁶ RS 834.1

⁷ RS 836.1

1.1.2 Offices AI

En vertu de l'art. 54, al. 2, LAI, les offices AI ont le statut d'établissements cantonaux de droit public dotés de la personnalité juridique. Dans certains cantons, ils font partie d'un ECAS.

Les offices AI gèrent le processus de réadaptation et examinent le droit à la rente. L'assurance rembourse aux offices AI, y compris aux services médicaux régionaux, les frais d'exploitation occasionnés par l'application de la loi dans le cadre d'une gestion rationnelle (art. 67, al. 1, let. a, LAI). Dans le cadre de la surveillance financière, ce remboursement des frais a été délégué à l'OFAS, qui décide des frais à rembourser (art. 55 du règlement du 17 janvier 1961 sur l'assurance-invalidité [RAI]⁸). L'OFAS approuve en conséquence les tableaux des postes de travail, le budget et les comptes annuels des offices (art. 53, al. 1, RAI).

1.1.3 Établissements cantonaux d'assurances sociales

Depuis les années 90, 20 cantons ont créé des structures organisationnelles regroupant sous un même toit leur caisse de compensation et leur office AI. Neuf cantons ont créé dans leurs décrets cantonaux un ECAS doté de sa propre personnalité juridique. Dans onze autres cantons, la caisse de compensation et l'office AI sont gérés par une seule et même personne.

1.1.4 Centrale de compensation

Rattachée à l'Administration fédérale des finances (AFF), la CdC est une unité administrative de la Confédération. Elle assume pour le 1^{er} pilier les tâches d'exécution qui doivent être assumées par un service centralisé.

La CdC est responsable:

- des mouvements de fonds avec les caisses de compensation, du contrôle et de l'analyse de la comptabilité des caisses de compensation, de la tenue des comptes de l'AVS, de l'AI et des APG, à l'exception des placements de la fortune (tâche qui incombe à l'établissement Compenswiss), ainsi que du contrôle et du paiement de toutes les factures pour les prestations individuelles en nature de l'AVS et de l'AI ; elle tient en outre les registres centraux, gère les numéros d'assuré (NAVS13) et assure l'échange de données avec d'autres autorités ; au sein de la CdC, ces tâches sont assumées par la division *Finances et Registres centraux* (FRC) ;
- du paiement des rentes à l'étranger ; elle gère par ailleurs l'assurance facultative (*Caisse suisse de compensation*, CSC) ;

- de l'exécution de l'AVS pour le personnel de la Confédération et pour le personnel des entreprises proches de la Confédération (*Caisse fédérale de compensation, CFC*);
- de l'exécution de l'AI pour les personnes domiciliées à l'étranger (*Office AI pour les assurés résidant à l'étranger, OAIE*).

De plus, la CdC propose des services informatiques à l'ensemble du système du 1^{er} pilier.

À l'exception des frais d'administration de la CFC, les coûts de la CdC sont remboursés à la Confédération par les fonds de compensation. La CFC est financée par des contributions aux frais d'administration versées par les employeurs affiliés.

1.1.5 Numérisation de l'exécution du 1^{er} pilier

Le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'intérieur (DFI) de réaliser un projet de cartographie, conduit en 2015, et visant à obtenir une vue d'ensemble des systèmes d'information soumis à sa surveillance, à examiner les possibilités de standardisation et à analyser la nécessité de modifier la législation. Dans le cadre de ce projet, l'OFAS a dressé un état des lieux et procédé à une analyse des risques en collaboration avec les représentants des organes d'exécution, y compris de la CdC. Le projet a montré que les systèmes d'information existants soutiennent l'exécution du 1^{er} pilier de manière adéquate. Le système actuel a fait ses preuves, mais sera amélioré de manière ciblée en vue des développements futurs.

Les organes d'exécution se sont regroupés en huit communautés d'intérêts, appelées *pools* informatiques, qui permettent de créer des synergies et de réduire les coûts (économies d'échelle). Pour mieux coordonner les projets transversaux (de cyber-administration), ils ont créé l'association eAVS/AI. La CdC est membre de l'association et l'OFAS siège dans le comité (sans droit de vote). L'association a d'ores et déjà introduit des standards efficaces dans l'échange électronique de données (y compris avec des tiers).

1.1.6 Financement des frais d'administration

Les frais d'administration de l'AVS et des APG sont financés par les contributions aux frais d'administration versées par les employeurs, tandis que les frais des offices AI sont pris en charge par le Fonds de compensation de l'AI. Les frais d'administration des organes d'exécution des PC sont financés, en ce qui concerne les PC annuelles, à hauteur de cinq huitièmes par la Confédération et de trois huitièmes par les cantons. Par contre, les frais d'administration des organes d'exécution des PC pour la part qui concerne les frais de maladie et d'invalidité sont entièrement assumés par les cantons.

1.1.7 Tâches d'exécution de l'OFAS

Outre la préparation de la législation et la surveillance, l'OFAS assume également des tâches d'exécution:

- *Conclusion des conventions tarifaires pour l'AI*: l'OFAS est chargé de conclure des conventions tarifaires concernant les mesures médicales (art. 27 LAI) et les moyens auxiliaires (art. 21^{quater}, al. 1, let. b, LAI). Au total, on compte plus de 200 conventions tarifaires avec des fournisseurs de prestations ou avec des associations qui en défendent les intérêts. Les négociations tarifaires de plus grande envergure, en particulier dans le domaine des mesures médicales, sont menées par le Service central des tarifs médicaux LAA (SCTM). L'OFAS dispose à cette fin d'un contrat de collaboration avec le SCTM qui représente sur ce plan les intérêts de l'assurance-accidents, de l'assurance militaire et de l'AI vis-à-vis des fournisseurs de prestations. En 2018, les dépenses de l'AI s'élevaient à 849 millions de francs pour les mesures médicales et à 206 millions de francs pour les moyens auxiliaires.
- *Octroi de subventions aux organisations de l'aide privée aux invalides et aux personnes âgées*: pour garantir les prestations de conseil et d'aide aux personnes âgées et aux invalides, l'OFAS conclut, sur la base des art. 74 LAI et 101^{bis} LAVS, des contrats de subvention avec des organisations privées. En 2018, l'OFAS a versé environ 151 millions de francs aux organisations d'aide privée aux invalides, dont 19 millions de francs pour des prestations à des personnes ayant atteint l'âge de la retraite. Les organisations d'aide à la vieillesse ont touché au total 71 millions de francs. Ces aides financières sont prélevées directement des fonds de compensation de l'AI ou de l'AVS. Les dépenses pour les prestations de l'aide privée aux invalides destinées à des personnes qui n'ont été atteintes dans leur santé qu'après avoir atteint l'âge de la retraite sont à la charge du Fonds de compensation de l'AVS.
- *Subsides pour les frais d'administration et indemnités aux caisses de compensation*: à certaines conditions, les caisses de compensation peuvent toucher des subsides pour couvrir leurs frais d'administration et des indemnités pour les tâches qui leur sont confiées (par ex. pour l'exécution de la procédure de décompte simplifiée visée aux art. 2 et 3 de la loi du 17 juin 2005 sur le travail au noir⁹). Ces subsides et indemnités sont définis dans des ordonnances du Conseil fédéral ou du département. L'OFAS est responsable de l'exécution de ces ordonnances.
- *Exécution des actions récursoires*: en collaboration avec neuf services de recours cantonaux, l'OFAS mène des actions récursoires contre le tiers responsable dans un cas d'assurance (art. 72 de la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales [LPGA]¹⁰).

⁹ RS 822.41

¹⁰ RS 830.1

1.2 Surveillance du 1^{er} pilier

1.2.1 Principe

La surveillance des assurances sociales incombe à la Confédération, le Conseil fédéral étant l'autorité de surveillance (art. 76, al. 1, LPGA). Dans le cas de l'AVS, de l'AI, des PC, des APG et des allocations familiales dans l'agriculture, les lois pertinentes délèguent toutefois la surveillance à l'OFAS¹¹.

L'autorité de surveillance – dans ce cas l'OFAS – doit garantir le bon fonctionnement du système des assurances sociales. L'objectif de la surveillance du 1^{er} pilier est d'assurer que l'exécution des assurances sociales concernées soit conforme à la loi, efficace et de qualité. Dans le domaine de l'AI, cet objectif a déjà été inscrit par la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)¹² ainsi que par la 5^e révision de l'AI¹³. Cette révision a complètement transformé la surveillance des offices AI, qui vise désormais à piloter ces derniers en mettant l'accent sur les résultats¹⁴. La surveillance des offices AI correspond dès lors davantage aux normes actuelles que la surveillance des caisses de compensation.

Surveillance financière

Étant donné que les institutions de prévoyance et les assureurs-maladie ou accidents assument des risques actuariels et de marché, la question de solvabilité se trouve au centre de la surveillance financière de ces assureurs¹⁵. Les organes d'exécution du 1^{er} pilier n'assument pour leur part aucun risque de ce type. La surveillance financière des organes d'exécution ne porte donc pas d'abord sur la solvabilité, mais sur la conformité aux dispositions existantes (*compliance*). L'OFAS édicte dans ce cadre des directives et prend connaissance des rapports des organes de révision des caisses qui servent de base à d'éventuelles mesures relevant du droit de la surveillance. L'OFAS peut exercer une surveillance financière directe sur les offices AI, puisqu'il détient le pouvoir décisionnel concernant le remboursement des frais d'exploitation des offices AI qui découlent de l'application de la LAI dans le cadre d'une gestion rationnelle (art. 67, al. 1, let. a, LAI).

Surveillance matérielle

La surveillance matérielle doit garantir une exécution uniforme et conforme à la loi. Comme pour la surveillance financière, la surveillance matérielle du 1^{er} pilier met l'accent sur la conformité aux dispositions existantes.

¹¹ Voir art. 72, al. 1, LAVS, 64 et 64a LAI, 28 LPC, 23 LAPG et 25 LFA.

¹² Message du Conseil fédéral du 14.11.2001 concernant la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) (FF 2002 2155)

¹³ Message du 22.6.2005 concernant la modification de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (5^e révision de l'AI), FF 2005 4215

¹⁴ Voir les art. 64 ss LAI en relation avec les art. 50 ss RAI.

¹⁵ Voir, entre autres, les art. 12 ss de la loi du 26.9.2014 sur la surveillance de l'assurance-maladie (LSAMal; RS 832.12).

Surveillance hiérarchique (surveillance administrative)

Tandis que la surveillance financière et matérielle se penche sur l'exécution des assurances sociales, la surveillance hiérarchique contrôle uniquement les aspects opérationnels, notamment l'organisation et l'infrastructure de la caisse et le service du personnel. Différentes autorités assument la surveillance hiérarchique.

Le tableau ci-dessous montre la répartition des différentes tâches de surveillance. L'organisation décentralisée de l'exécution s'y reflète. Les tâches de surveillance sont toutefois dans une large mesure complémentaires et l'attribution des responsabilités et des pouvoirs de décision est réglée de manière appropriée.

Vue d'ensemble de la surveillance des organes d'exécution

Assurances sociales	Organes d'exécution	Surveillance matérielle	Surveillance financière	Surveillance administrative ou hiérarchique
<i>AVS/APG/ Allocations familiales dans l'agriculture</i>	<i>Caisses de compensation cantonales</i>	<i>OFAS</i>	<i>OFAS</i>	<i>Canton</i>
	<i>Caisses de compensation professionnelles</i>	<i>OFAS</i>	<i>OFAS</i>	<i>Comité de direction de la caisse</i>
	<i>CFC, CSC</i>	<i>OFAS</i>	<i>OFAS</i>	<i>AFF</i>
	<i>FRC</i>	<i>OFAS</i>	<i>AFF</i>	<i>AFF</i>
<i>AI</i>	<i>Offices AI cantonaux</i>	<i>OFAS</i>	<i>OFAS</i>	<i>OFAS: surveillance administrative Canton: surveillance hiérarchique</i>
	<i>OAIE</i>	<i>OFAS</i>	<i>AFF</i>	<i>AFF</i>
<i>PC</i>	<i>Caisses de compensation cantonales, organes d'exécution des PC GE, BS et ZH*</i>	<i>OFAS</i>	<i>OFAS</i>	<i>Canton ou commune</i>

* Dans le canton de Zurich, l'office cantonal des affaires sociales assure la surveillance matérielle et financière des communes qui exécutent elles-mêmes les PC.

1.2.2 Orientation de la surveillance du 1^{er} pilier

Pour être efficace, la surveillance applique de manière équilibrée des mesures préventives et des mesures répressives.

Les directives de l'OFAS – de même que les instructions et les circulaires – ont un caractère préventif. Elles contiennent des directives pratiques à l'intention des organes d'exécution afin de garantir une exécution uniforme et conforme à la loi. Les mesures répressives servent à remédier aux défauts constatés. Tant les mesures de prévention que les sanctions doivent se fonder sur une base légale. La prescription de remédier aux défauts relevés (art. 72, al. 4, LAVS), la révocation du gérant de la

caisse ou le fait d'ordonner la gestion par commissaire (art. 72, al. 2 et 3, LAVS) figurent parmi les sanctions possibles. Le principe de proportionnalité s'applique pour ces instruments de surveillance répressifs, qui ne devraient être utilisés qu'en cas de grave violation des obligations.

1.3 Exécution et surveillance du 2^e pilier

Soumise à un régime obligatoire depuis 1985, la *prévoyance professionnelle* est aujourd'hui exécutée par quelque 1900 entités juridiques indépendantes, qui sont des sujets de droit privé pour l'essentiel, mais aussi de droit public. Les institutions de droit privé ont, pour la plupart, la forme juridique d'une fondation ou, très rarement, d'une société coopérative. Depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2014, de l'art. 48, al. 2, de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP)¹⁶, la création de sociétés coopératives de prévoyance n'est plus admise.

Dans la prévoyance professionnelle, la surveillance a été redéfinie à l'occasion de la réforme structurelle entrée en vigueur en deux temps, le 1^{er} août 2011 et le 1^{er} janvier 2012. Depuis, l'OFAS n'assume plus de tâche de surveillance ou de haute surveillance. La surveillance directe des institutions de prévoyance – à l'exception de la Fondation institution supplétive LPP – est exercée par les cantons, qui peuvent former des autorités régionales de surveillance. Sept autorités régionales de surveillance existent aujourd'hui: Suisse du Nord-Ouest, Zurich/Schaffhouse, Suisse orientale (y compris le Tessin), Suisse centrale, Berne/Fribourg, Argovie/Soleure et Suisse romande. Seul le canton de Genève dispose encore d'une autorité cantonale de surveillance. Les autorités cantonales et régionales de surveillance sont soumises à la Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle (CHS PP). Cette dernière exerce une surveillance directe du Fonds de garantie LPP, de la Fondation institution supplétive LPP et des fondations de placement LPP (art. 64a, al. 2, LPP).

1.4 Recommandations du Contrôle fédéral des finances

Depuis 2012, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a réalisé auprès de l'OFAS plusieurs audits portant sur des questions de surveillance.

Surveillance matérielle et financière de l'AVS

Dans son rapport du 6 mars 2015 «Surveillance technique et financière de l'AVS - Evaluation de la surveillance au sein de l'AVS»¹⁷, le CDF examine la répartition des tâches de surveillance et les structures d'exécution au sein de l'administration fédérale. Pour l'essentiel, il tire les conclusions suivantes:

¹⁶ RS 831.40

¹⁷ Disponible en allemand, avec résumé en français, sous : www.cdf.admin.ch > Publications > Assurances sociales & prévoyance vieillesse

- Étant donné que la CdC, y compris la CSC, la CFC et l’OAIE, est une division de l’AFF, le CDF considère que l’attribution des compétences en matière de surveillance entre l’AFF et l’OFAS n’est pas claire.
- La CENT (exécution des tâches centrales de l’AVS, désormais FRC)¹⁸, qui est chargée de surveiller les opérations de paiement des caisses de compensation, n’est pas indépendante, en ce qui concerne la surveillance, des caisses de compensation de la Confédération. Il est donc plus difficile pour elle de faire respecter les directives.
- La répartition des tâches entre la CENT et l’office de gestion des fonds de compensation de l’AVS, de l’AI et des APG est inutile. L’interface entre ces deux unités organisationnelles peut engendrer des risques tant pour le conseil d’administration des fonds de compensation que pour leur autorité de contrôle (CDF).
- La surveillance étant fragmentée entre plusieurs acteurs, le CDF craint qu’elle puisse être lacunaire.
- Outre ses tâches de surveillance inscrites dans la loi du 28 juin 1967 sur le Contrôle des finances¹⁹, le CDF réalise actuellement des audits prudentiels auprès de la CSC et de la CFC. À ce titre, il est soumis à la surveillance de l’OFAS, qui est à son tour soumis à la surveillance du CDF. L’indépendance réciproque de ces deux organisations est donc compromise.

Le CDF préconise une séparation rigoureuse entre la surveillance et l’exécution au sein de l’administration fédérale. Tandis que l’administration fédérale devrait continuer d’assumer les tâches liées à la surveillance, elle devrait renoncer aux tâches d’exécution. Le CDF recommande par conséquent de transmettre les tâches d’exécution actuellement assumées par la CdC (CSC, CFC, OAIE) à des établissements de droit public dotés d’une personnalité juridique propre et de regrouper la CENT et l’office de gestion des fonds de compensation (Compenswiss).

Le Conseil fédéral a examiné la recommandation du CDF de scinder la CdC en quatre unités et de regrouper en une seule la division FRC et Compenswiss. Dans le contexte de l’ouverture de la procédure de consultation sur l’avant-projet de loi accompagné du rapport explicatif (voir ch. 2.4.1), il a jugé ces mesures inappropriées.

Le CDF²⁰ critique également les rapports de révision qui, à son avis, mettent trop l’accent sur la conformité aux dispositions existantes et pas assez sur les risques. Il considère que, faute de standards minimaux, les organes de révision disposent d’une trop grande marge d’appréciation et ne sont pas tenus de délivrer une attestation positive. En outre, le volume réduit du marché, conjugué aux connaissances techniques nécessaires aux réviseurs, pose également un problème. Des contrôles basés

¹⁸ À la suite de la modification du 13.3.2017 de l’ordonnance sur la CdC, en vigueur depuis le 1.4.2017, la CENT s’appelle désormais Finances et registres centraux (FRC); art. 1, al. 2, de l’ordonnance du 3.12.2008 sur la CdC; RS **831.143.32**.

¹⁹ RS **614.0**

²⁰ CDF, rapport du 6.3.2015 «Surveillance technique et financière de l’AVS - Evaluation de la surveillance au sein de l’AVS», ch. 4.3, p. 27

sur des normes de révision incluant une évaluation des processus et des échantillons standardisés permettraient d'accroître la certitude des déclarations émises.

La recommandation relative aux audits et aux rapports de révision mérite d'être suivie. Pour des raisons d'adéquation de l'échelon hiérarchique, il faudra examiner dans le cadre des travaux de mise en œuvre du présent projet comment elle pourra être concrétisée en détail au niveau des ordonnances et des directives (voir ch. 5.1.1 et commentaire des art. 68 et 68a P-LAVS).

Surveillance matérielle, administrative et financière des offices AI

Dans son rapport du 15 juillet 2015²¹, le CDF se penche sur la surveillance matérielle, administrative et financière des offices AI. Tout en reconnaissant que le pilotage et la surveillance par l'OFAS livrent une image d'ensemble positive, il identifie dans certains domaines un potentiel d'amélioration.

- Le CDF recommande d'améliorer le processus de suivi et suggère que l'OFAS contrôle la mise en œuvre et fixe les mesures en fonction de la priorité accordée à chaque recommandation.
- L'OFAS devrait accorder encore plus d'attention à la qualité avec laquelle les offices AI remplissent leurs tâches.
- L'OFAS devrait renforcer l'assurance de la qualité des expertises médicales, autant celle des pluridisciplinaires que celle des mono- et bidisciplinaires. Pour y parvenir, des directives de qualité des sociétés de discipline médicale devraient être implémentées.
- L'OFAS devrait mieux surveiller l'utilisation du montant forfaitaire alloué aux offices AI pour leurs frais informatiques et devrait demander à ces derniers de fournir une planification stratégique pour leurs ressources informatiques.

Examen de la surveillance des organes chargés de l'exécution des prestations complémentaires

Dans son rapport du 9 mai 2018²², le CDF s'est penché sur la surveillance exercée par l'OFAS sur les organes d'exécution des PC. Dans ce contexte, il a constaté dans certains domaines des différences entre les cantons en ce qui concerne la pratique d'exécution, différences qui peuvent se répercuter sur le montant des PC.

Selon le rapport du CDF, les instruments de surveillance sont appropriés, mais l'OFAS en fait un usage insuffisant et trop peu coordonné. Le CDF lui recommande donc d'exercer plus activement sa surveillance et de mieux coordonner ses instruments, et notamment d'effectuer une analyse des risques dans le domaine des PC.

²¹ CDF, rapport du 15.7.2015 «Surveillance technique, administrative et financière des offices AI», disponible en allemand, avec résumé en français, sous :www.cdf.admin.ch > Publications > Assurances sociales & prévoyance vieillesse

²² CDF, rapport du 9.5.2018 «Surveillance des organes d'exécution des prestations complémentaires - Office fédéral des assurances sociales», disponible en allemand, avec résumé en français, sous :www.cdf.admin.ch > Publications > Assurances sociales & prévoyance vieillesse

Les instruments de surveillance les plus importants dont dispose l'OFAS sont les directives à l'intention des organes des PC ainsi que les rapports des organes de révision des organes des PC. L'OFAS n'est toutefois pas en mesure d'exercer une surveillance axée sur les risques, puisque les instruments actuels ne livrent presque pas d'informations comparables concernant la pratique des différents cantons.

L'OFAS a suivi cette recommandation. Les instruments de surveillance prévus dans le présent message contribueront, avec d'autres mesures (par ex. celles prévues dans la réforme des PC²³), à renforcer la surveillance sur les PC.

Extension de la surveillance dans les APG

Dans son rapport du 4 mars 2013, «Procédure d'annonce et mesures de surveillance dans le domaine des allocations pour perte de gain»²⁴, le CDF recommande à l'OFAS d'étudier la possibilité d'étendre le périmètre de contrôle dans les APG et de proposer une adaptation des bases légales. L'objectif serait d'assurer une collaboration de tous les acteurs, autorités cantonales comprises, au processus de contrôle. L'OFAS pourrait ainsi contrôler auprès des services émetteurs de formulaires la légalité et la régularité des services indemnisés par les APG. Le dispositif de contrôle devrait par ailleurs être adapté aux risques déterminés et tenir compte du rapport coût/utilité. Ces recommandations ont été examinées, mais elles ne sont pas suivies (voir ch. 2.4.2).

Transfert des prestations de libre passage dans les institutions de prévoyance

Le CDF recommande²⁵ d'examiner les possibilités de garantir que les avoirs de libre passage constitués soient transférés, en cas de nouvel emploi, dans la nouvelle institution de prévoyance conformément à la loi. Il y a lieu de tenir compte à cet effet du nouvel art. 24a de la loi du 17 décembre 1993 sur le libre passage (LFLP)²⁶, qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2017 dans le cadre de la modification concernant le partage de la prévoyance en cas de divorce. Cet article précise notamment que les institutions de libre passage devront, chaque année pour la fin janvier, déclarer à la Centrale du 2^e pilier toutes les personnes pour lesquelles elles ont géré un avoir au cours du mois de décembre de l'année précédente. Cette disposition constitue une base en fonction de laquelle la Centrale du 2^e pilier peut informer les institutions de prévoyance de tout avoir de libre passage lors de l'entrée d'un nouvel assuré. Cette modification de la loi offre par conséquent l'occasion de redéfinir l'obligation d'annoncer visée à l'art. 4, al. 2^{bis}, LFLP. Cette recommandation a été examinée, mais elle n'est pas suivie (voir ch. 2.4.3).

²³ Objet n° 16.065

²⁴ CDF, rapport d'audit du 4.3.2013 «Procédure d'annonce et mesures de surveillance dans le domaine des allocations pour perte de gain», ch. 2.1, p. 10 (recommandation n° 1), disponible sous : www.cdf.admin.ch > Publications > Assurances sociales & prévoyance vieillesse

²⁵ CDF, rapport du 20.5.2016 «Institutions de libre passage de la prévoyance professionnelle - Évaluation des avantages et des risques pour les assurés et la Confédération», p. 59 (recommandation n° 2), disponible en allemand, avec résumé en français et en italien, sous : www.cdf.admin.ch > Publications > Assurances sociales & prévoyance vieillesse

²⁶ RS 831.42

Présentation des comptes des fonds de compensation de l'AVS, de l'AI et des APG

Dans plusieurs courriers adressés à l'OFAS, le CDF s'est prononcé sur des questions relatives à la présentation des comptes des fonds de compensation. Il recommande de procéder dans leurs comptes annuels à des régularisations des cotisations et des prestations. De plus, il conviendrait de définir pour ces fonds, dans la mesure du possible, des normes uniformes de présentation des comptes qui correspondent au système de financement par répartition de ces assurances sociales. Les travaux d'élaboration de l'ordonnance d'exécution de la loi du 16 juin 2017 sur les fonds de compensation²⁷ tiendront compte autant que possible de ces recommandations pour définir les principes comptables applicables à l'AVS, à l'AI et aux APG.

2 Nécessité d'agir

2.1 Dans le 1^{er} pilier

La complexité et la numérisation croissantes de l'exécution du 1^{er} pilier posent de nouveaux défis à la surveillance. Tout d'abord, les instruments de surveillance existants ne tiennent pas suffisamment compte de cette évolution. La surveillance reste aujourd'hui essentiellement réactive, ce qui ne permet pas de gérer les risques de manière adéquate. Ensuite, les possibilités de sanction prévues par la législation actuelle ne permettent pas à l'autorité de surveillance d'appliquer les mesures nécessaires si elles entendent respecter le principe de proportionnalité. Enfin, les principes de la gouvernance ne sont pas définis dans la loi, et la surveillance doit être adaptée à la numérisation croissante de la mise en œuvre des assurances sociales.

Pour résumer, une modernisation de la surveillance répond à un besoin manifeste. Même si les organes d'exécution du 1^{er} pilier ont montré que la mise en œuvre de l'AVS, de l'AI et des assurances qui y sont liées est fiable et efficace, une adaptation aux défis toujours plus complexes paraît nécessaire. C'est pourquoi la modernisation de la surveillance du 1^{er} pilier doit suivre trois orientations principales:

- La surveillance doit être davantage axée sur les risques.
- La gouvernance du 1^{er} pilier doit être renforcée.
- Le pilotage et la surveillance des systèmes d'information doivent être améliorés.

2.1.1 Renforcement d'une surveillance axée sur les risques

Sont considérés comme des risques les événements et les développements dont la survenance présente une certaine probabilité et qui sont susceptibles d'entraîner des conséquences négatives. Dans le 1^{er} pilier, les risques stratégiques, c'est-à-dire ceux qui présentent une certaine complexité, qui peuvent persister un certain temps et qui

²⁷ RS 830.2

sont susceptibles d'occasionner des dégâts importants, relèvent du Conseil fédéral (voir notamment art. 76 LPGA et 43^{quinqües} LAVS). De tels risques systémiques, qui affectent la stabilité du 1^{er} pilier dans son ensemble, ne font pas l'objet du présent projet, mais seront traités dans le cadre de projets de financement spécifiques comme celui sur la stabilisation de l'AVS (AVS 21)²⁸. La présente révision de loi se concentre sur les risques liés au versement correct des prestations, à l'encaissement des cotisations et au respect des prescriptions en matière de sécurité de l'information et de protection des données, en particulier dans les domaines de l'AVS, des APG et des PC. La pratique des offices AI est déjà soumise à une surveillance axée sur les risques.

Le modèle actuel de surveillance repose pour l'essentiel sur des instructions détaillées et sur l'examen des rapports de révision. Dans la pratique, la surveillance est déjà en partie axée sur les risques. Le présent projet vise à renforcer encore cette orientation. Les organes d'exécution devront, par exemple, être légalement tenus de mettre en place des instruments modernes de gestion et de contrôle (gestion des risques, gestion de la qualité et système de contrôle interne [SCI]), et de les faire contrôler par l'organe de révision dans le cadre de la révision principale.

Les dispositions légales actuelles en matière de surveillance doivent être précisées. En outre, l'autorité de surveillance devrait pouvoir collecter les données statistiques et les indicateurs de risque nécessaires à l'exercice de la surveillance. Les données appropriées doivent permettre d'identifier suffisamment tôt les risques potentiels et d'exercer ainsi une surveillance axée sur les risques.

2.1.2 Optimisation de la gouvernance

Remarques générales

Les questions de gouvernance ont gagné en importance ces dernières années. C'est ainsi que des principes de bonne gouvernance ont été formulés dans divers secteurs. Depuis 2002, le Code suisse de bonnes pratiques pour le gouvernement d'entreprise d'économiesuisse est considéré comme une référence pour la gouvernance des entreprises privées et a eu une influence sur le développement de ces dernières. Il a été révisé en 2014. Dans son message du 21 décembre 2007 concernant la révision du code des obligations²⁹, puis dans celui du 23 novembre 2016³⁰, le Conseil fédéral a proposé des améliorations de la gouvernance dans le code des obligations (CO)³¹. Avec son rapport sur le gouvernement d'entreprise³², il a également élaboré des lignes directrices permettant une gestion cohérente des entités administratives devenues autonomes conformément aux principes de la bonne gouvernance. Les assurances du 1^{er} pilier n'ont pas suivi le rythme de cette évolution. Les révisions successives de la loi ont surtout porté sur le développement des prestations et sur

28 www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2018 > DFI

29 FF 2008 1407

30 FF 2017 353

31 RS 220

32 FF 2006 7799

l'équilibre financier. C'est pourquoi, à la différence de la LPP et de la LSAMal, la LAVS et la LAI ne contiennent pratiquement pas de disposition moderne en matière de gouvernance. Si l'établissement Compenswiss ou divers organes d'exécution ont, par exemple, déjà édité des directives en matière de gouvernance indépendamment des dispositions légales, tous les services impliqués dans l'exécution du 1^{er} pilier devront à l'avenir satisfaire à certaines exigences minimales en matière de gouvernance. Cela permettra à la fois de prévenir des pertes financières et de renforcer la réputation du 1^{er} pilier.

Activité irréprochable

Par rapport aux autres assurances sociales (prévoyance professionnelle³³, assurance-maladie³⁴), le 1^{er} pilier ne dispose pas de dispositions légales utiles concernant la garantie d'une activité irréprochable. De telles dispositions permettent pourtant de maintenir ou même d'améliorer la confiance dans la qualité et l'intégrité des responsables.

Transparence

Une bonne gouvernance suppose également une transparence adéquate. Tous les faits pertinents, notamment en ce qui concerne le financement des activités et l'utilisation des contributions aux frais d'administration à affectation obligatoire, devraient être présentés de manière transparente et compréhensible dans les rapports de gestion.

Établissements cantonaux d'assurances sociales

Vingt cantons ont regroupé sous un même toit leur caisse de compensation et leur office AI (voir ch. 1.1.3). L'expérience de ces dernières années a montré que la création d'un centre de compétence ou «guichet unique» pour les assurances sociales au niveau cantonal est pertinente. Cela permet de regrouper les informations destinées aux assurés et aux employeurs, de tirer profit des synergies (ressources humaines, administration, communication, services juridiques, par ex.) et donc de réduire les frais d'exécution.

Il n'en demeure pas moins que ces ECAS ne sont pas réglementés dans la loi, ce qui contraste avec l'importance qu'ils ont acquise en pratique. La situation des établissements de certains cantons est même en conflit avec la teneur de certaines dispositions de la LAVS et de la LAI. Ainsi, la LAVS exige que la caisse de compensation cantonale ait la forme juridique d'un établissement autonome de droit public (art. 61, al. 1, LAVS). Il en va de même pour les offices AI, l'art. 54, al. 2, LAI précisant même que l'office AI doit être un établissement de droit public doté de la personnalité juridique. Malgré les apparences, la formulation de la LAI n'est en fait pas différente de celle de la LAVS, car des établissements autonomes de droit public sont toujours dotés de la personnalité juridique.

Or, dans plusieurs ECAS, la caisse de compensation et l'office AI ne sont que des divisions de l'établissement et ne remplissent donc pas l'exigence d'une personnalité

³³ Voir art. 51*b*, al. 1, en relation avec l'art. 62*a* LPP.

³⁴ Voir art. 20 en relation avec l'art. 38, al. 2, let. f, LSAMal.

juridique propre. Le CDF a critiqué cet état de fait en ce qui concerne les offices AI et demandé à l'OFAS de veiller à ce que les décrets cantonaux soient mis en conformité avec la LAI³⁵.

Pour ces raisons, il convient d'ajouter dans le droit fédéral des dispositions concernant les ECAS.

Du point de vue de la surveillance, il est essentiel que l'autorité de surveillance puisse exercer ses fonctions sans restriction sur l'ensemble des caisses de compensation et des offices AI, que ces institutions soient indépendantes, qu'elles soient gérées par une seule et même personne ou qu'elles fassent partie d'un ECAS. Le fait que la caisse de compensation ou l'office AI soient chapeautés par un ECAS ne doit pas entraver l'activité de surveillance.

Avec la modernisation de la surveillance, il est prévu de conférer une base légale à l'intégration de la caisse de compensation cantonale et de l'office AI dans un ECAS. Un équilibre doit être trouvé entre le souci de ménager aux cantons une grande flexibilité dans l'organisation de leurs organes d'exécution et l'exigence d'une plus grande transparence quant au financement des caisses de compensation et des offices AI faisant partie d'un ECAS.

Enfin, la nouvelle réglementation doit garantir que, pour procéder à la révision prudentielle à l'intention de l'autorité de surveillance, les organes de révision aient accès à l'ensemble des données et des documents des ECAS qui sont nécessaires à la révision des comptes des caisses de compensation et des offices AI.

Ces conditions sont indispensables pour une surveillance efficace. L'OFAS, en tant qu'autorité de surveillance des offices AI, doit en outre avoir la garantie de pouvoir exercer pleinement ses compétences en matière de surveillance matérielle, administrative et financière sur ces organes d'exécution.

2.1.3 Amélioration du pilotage et de la surveillance des systèmes d'information

L'infrastructure informatique constitue un risque systémique particulier. Des erreurs de programmation ou des interfaces inadéquates peuvent provoquer des dysfonctionnements du système. La surveillance revêtira donc à l'avenir une importance particulière dans ce domaine, d'autant que l'exécution n'échappera pas au processus de numérisation. Si la Confédération doit respecter l'autonomie des organes d'exécution en la matière, elle doit aussi veiller à la sécurité des systèmes, à leur protection contre les attaques et au maintien de la sécurité de l'information et de la protection des données.

³⁵ CDF, rapport du 15.7.2015 «Surveillance technique, administrative et financière des offices AI», ch. 2.1.2, p. 15 s.

Stabilité et flexibilité des systèmes d'information, sécurité de l'information et protection des données

La numérisation croissante présente de nombreux avantages, mais impose aussi des exigences élevées en matière de stabilité des systèmes d'information. Ces systèmes sont des applications servant à l'échange électronique d'information et au traitement de données. Ils doivent être suffisamment souples pour que les reprogrammations rendues nécessaires par des modifications de lois, d'ordonnances et de directives puissent être réalisées dans les délais prévus. Mais la sécurité de l'information et la protection des données doivent également être garanties.

Les bases légales applicables en matière de stabilité et de flexibilité des systèmes d'information, de sécurité de l'information et de protection des données sont actuellement incomplètes (art. 63, al. 3, LAVS en relation avec l'art. 176, al. 4, RAVS).

Financement de systèmes d'information communs

Les frais des systèmes d'information propres aux caisses de compensation sont à la charge de ces dernières et font partie de leurs frais d'administration. Le Fonds de compensation de l'AVS peut aujourd'hui financer le développement d'applications informatiques pour autant que celles-ci profitent à la fois aux caisses de compensation, aux assurés et aux employeurs (art. 95, al. 1^{quater}, LAVS; la disposition actuelle contient le terme «applications informatiques», dont le sens est plus limité que celui de «systèmes d'information»; c'est ce dernier terme qui est utilisé dans ce qui suit). La possibilité de financer de tels systèmes par le biais du Fonds de compensation de l'AVS incite les caisses de compensation à exploiter les synergies.

La réglementation actuelle présente néanmoins trois défauts. Tout d'abord, elle est difficilement applicable, car elle suppose que les systèmes d'information doivent profiter à tous les acteurs: aux caisses de compensation, aux assurés et aux employeurs. Ensuite, la réglementation requiert uniquement que les systèmes d'information soient communs à plusieurs caisses. C'est généralement le cas des systèmes d'information utilisés au sein d'un *pool* informatique (voir ch. 1.1.5). Or le développement de systèmes d'information communs à plusieurs caisses fait rarement l'objet d'une planification stratégique commune (entre les *pools* informatiques). Cette absence de planification stratégique peut entraîner des coûts disproportionnés, par exemple lorsque différents *pools* informatiques développent simultanément des applications ou des systèmes d'information similaires. Les systèmes d'information ne devront donc pouvoir être financés par le Fonds de compensation de l'AVS que s'ils sont utilisables à l'échelle suisse et s'inscrivent dans une stratégie globale. De telles conditions permettent de limiter les frais. Enfin, la réglementation actuelle permet uniquement de financer le développement des systèmes d'information, et non leur exploitation. Le présent projet vise à remédier à ces défauts.

Échange électronique de données

Pour accomplir leurs tâches, les organismes publics ont besoin de systèmes d'information modernes et fiables. De plus, la protection des données doit être assurée pendant la transmission de celles-ci. Afin de garantir la confidentialité, l'intégrité, la disponibilité, la traçabilité et l'authenticité des informations et de

protéger la sphère privée des citoyens, il est indispensable de prévoir des exigences élevées en matière de sécurité de l'information lors de l'échange de données entre les assureurs sociaux.

L'adoption de mesures techniques et organisationnelles permet de réduire les risques liés à la transmission des données. L'introduction de standards dans le 1^{er} pilier s'est, par exemple, avérée très concluante: l'échange de données dans le 1^{er} pilier s'effectue désormais en grande partie par le biais de la plateforme Sedex (*secure data exchange*). Créée à l'origine par l'Office fédéral de la statistique dans le cadre de la modernisation du recensement de la population, cette plateforme a été élevée au rang de standard pour l'échange électronique de données en collaboration avec l'association eAVS/AI (voir aussi ch. 1.1.5) et l'OFAS. La plateforme Sedex est aujourd'hui utilisée par de nombreux acteurs (organes d'exécution du 1^{er} pilier, administrations fiscales cantonales, caisses-maladie, etc.³⁶) pour l'échange sécurisé de données dans différents domaines. En ce qui concerne le format d'annonce, les standards utilisés sont ceux élaborés par l'association eCH (appelées eCH-standards). L'obligation d'utiliser le standard eCH-0058v4³⁷ a permis de réaliser de grandes avancées dans la standardisation des échanges de données et d'exploiter des synergies.

Malgré ces progrès, une intervention est nécessaire sur le plan législatif. Le recours toujours plus important à l'échange électronique de données et la rapidité de l'évolution technologique confrontent sans cesse l'administration à de nouveaux défis. L'échange électronique de données doit être encouragé et uniformisé afin d'optimiser les activités administratives (augmenter l'efficacité et réduire les erreurs³⁸) et de garantir la sécurité de l'information. Le présent projet permet de créer les bases légales requises.

2.2 Dans le 2^e pilier

Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012, la réforme structurelle a entraîné une réorganisation de la surveillance directe et de la haute surveillance ainsi qu'une redéfinition des tâches et des compétences des différents acteurs. Les tâches de l'organe de révision, de l'expert en matière de prévoyance professionnelle et de l'organe suprême de l'institution de prévoyance ont notamment été précisées. L'expérience acquise depuis lors permet de déceler un potentiel d'optimisation, notamment sur les points suivants:

- La réforme structurelle a renforcé l'indépendance de la surveillance directe et de la haute surveillance en dissociant ces dernières des instances politiques. Lorsqu'elle a commencé son activité, la CHS PP a néanmoins constaté que l'indépendance de certaines autorités régionales de surveillance n'était pas garantie du fait de la présence de membres des exécutifs canton-

³⁶ Voir aussi www.sedex.ch > Participants.

³⁷ Concept détaillé de format des messages selon le standard eCH-0058v4; disponible à l'adresse www.assurancessociales.admin.ch > eGov > Standards

³⁸ Voir aussi Stratégie Suisse numérique, septembre 2018, p. 22, disponible à l'adresse www.ofcom.admin.ch > Suisse numérique et internet > Suisse numérique.

naux au sein de leur organe de contrôle. La Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a chargé le Conseil fédéral de réexaminer les bases légales pertinentes. Une intervention parlementaire³⁹ déposée ultérieurement demandait, elle aussi, une clarification de la situation juridique.

- Bien que la réforme structurelle ait réglé de manière détaillée les tâches et les compétences des divers acteurs, une incertitude est apparue quant aux tâches des experts, un arrêt du Tribunal fédéral⁴⁰ ayant soulevé des questions de délimitation au sujet des obligations de contrôle de l'organe de révision. Une intervention parlementaire⁴¹ a ensuite demandé des précisions touchant l'étendue du rôle et de la responsabilité des experts en matière de prévoyance professionnelle, notamment pour ce qui est du contrôle matériel de la fortune.
- Les caisses de rentiers sont de plus en plus nombreuses en Suisse, phénomène qui s'explique par les restructurations et disparitions d'entreprises. Ces caisses présentent souvent une capacité de financement problématique et risquent, en cas d'insolvabilité, de grever le Fonds de garantie LPP⁴², chargé de garantir les prestations. Des règles claires sont donc nécessaires au sujet des provisions lors de la reprise d'effectifs entièrement ou principalement constitués de rentiers.

2.3 Autres adaptations

La modernisation de la surveillance est l'occasion de mettre à jour la législation dans d'autres domaines du 1^{er} et du 2^e pilier. Ces mises à jour visent à améliorer l'exécution ou à adapter les dispositions légales aux réalités du terrain (voir ch. 5.3).

2.4 Autres solutions étudiées

2.4.1 Structures organisationnelles

Organisation de la CdC

Dans ses rapports concernant la surveillance de l'AVS et de l'AI par l'OFAS, le CDF recommande d'adapter les structures organisationnelles (voir ch. 1.4). Il propose de diviser la CdC en quatre établissements de droit public: la CSC, l'OAIE, la CFC et la division FRC. Le Conseil fédéral a déjà exposé dans le projet mis en

³⁹ Postulat Fässler du 18.3.2016 (16.3243 «La Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle peut-elle empiéter sur la souveraineté des cantons en matière d'organisation ?»). Le postulat a été classé le 16.3.2018, car le conseil n'a pas achevé son examen dans un délai de deux ans.

⁴⁰ ATF 141 V 71 ss

⁴¹ Interpellation Parmelin du 11.6.2015 (15.3555 «Responsabilité de l'expert en prévoyance professionnelle. Des clarifications semblent nécessaires»)

⁴² Voir l'avis du Conseil fédéral du 6.12.2013 sur la motion Rossini du 19.9.2013 (13.3753 «LPP et caisses de rentiers. Anticiper les effets pervers»).

consultation les raisons pour lesquelles une adaptation aussi vaste des structures organisationnelles ne lui semble pas justifiée. Les problèmes identifiés par le CDF peuvent être résolus au niveau réglementaire. On pourrait notamment garantir que l'OAIE soit soumis, pour ce qui est de la convention d'objectifs et du budget, aux mêmes règles que celles qui s'appliquent aux offices AI cantonaux. La question des interfaces entre la CdC et Compenswiss a été réglée par la loi sur les fonds de compensation. Une réorganisation complète de la CdC occasionnerait des coûts considérables, supposerait l'instauration de nouveaux organes de direction (conseil d'administration) et ne se justifierait que si elle procurait des avantages supplémentaires.

Fin 2017, dans le cadre de la discussion sur les éventuelles réformes structurelles à opérer, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral des finances (DFF), et plus précisément l'AFF, de lui soumettre des variantes d'externalisation de la CdC. Étant donné le coût opérationnel prévisible d'une telle externalisation et le fait que les problèmes soulevés par le CDF pourraient être résolus indépendamment de la structure organisationnelle, le Conseil fédéral a décidé que l'externalisation de la CdC n'était pas un élément à envisager dans le cadre de la réforme.

Séparation des fonctions au sein de l'OFAS

La recommandation du CDF concernant la séparation des tâches de surveillance et d'exécution au sein de l'OFAS a été réexaminée à la lumière des avis exprimés lors de la procédure de consultation. Au terme de cet examen, le Conseil fédéral défend le *statu quo* pour les raisons suivantes:

- La *conclusion de conventions tarifaires et la fixation des tarifs* ont un impact significatif sur l'évolution des coûts dans l'AI. C'est pourquoi le contrôle de ces tarifs fait partie des tâches d'une autorité de surveillance. Les tarifs doivent être fixés de manière centralisée et communiqués au Surveillant des prix, qui peut intervenir le cas échéant. Cela garantit une vérification indépendante. En outre, l'OFAS ne conduit généralement pas lui-même les négociations tarifaires, mais les délègue au SCTM. C'est pour cela que le Conseil fédéral, dans son message concernant le développement continu de l'AI, a délégué à l'OFAS la compétence de conclure des contrats et de régler les tarifs. Le Conseil fédéral se réserve toutefois la compétence de définir les principes à respecter pour que les tarifs soient fixés conformément aux règles d'une saine gestion économique, soient structurés de manière appropriée et soient adaptés de manière adéquate. Il obtient par ailleurs la compétence de coordonner les régimes tarifaires avec les autres assurances sociales⁴³.
- La *conclusion de contrats de subvention* doit permettre d'atteindre certains objectifs des assurances sociales dans le domaine de l'aide aux personnes âgées et aux invalides. Dans son rapport du 17 novembre 2016 «Pro Senectute: suivi de l'évaluation et nouveau contrat de prestations – Office fédéral

⁴³ FF 2017 2363 2391 ss

des assurances sociales»⁴⁴, le CDF appelle également à se concentrer sur ces objectifs. Cette recommandation a depuis lors été mise en œuvre. Les prestations proprement dites sont fournies par des tiers. Lors de l'octroi des subventions, il est courant au sein de la Confédération que l'attribution du contrat de prestations et la surveillance de son exécution soient assurées par une même unité administrative. À cela s'ajoute le fait que le montant des subventions n'est pas systématiquement soumis à la haute surveillance parlementaire, parce que les subventions ne sont pas financées par le budget fédéral, mais par les fonds de compensation de l'AVS et de l'AI. Pour garantir la transparence, le rapport annuel sur les assurances sociales établi en vertu de l'art. 76 LPGA fournit depuis 2015 des informations sur les subventions. Le projet de développement continu de l'AI permettra au Conseil fédéral d'établir un ordre de priorités pour l'octroi de subventions aux organisations d'aide aux invalides⁴⁵.

- Les caisses de compensation peuvent toucher *des subsides pour couvrir leurs frais d'administration et des indemnités* pour certaines de leurs tâches. Ces subsides et indemnités sont définis dans des ordonnances du Conseil fédéral ou du département. Ainsi, les caisses cantonales de compensation reçoivent des subsides annuels prélevés sur le Fonds de compensation de l'AVS en fonction de la capacité contributive de leurs affiliés et pour les personnes sans activité lucrative soumises à la cotisation minimale qui leur sont affiliées (art. 1 de l'ordonnance du DFI du 21 octobre 2009 sur les subsides accordés aux caisses cantonales de compensation de l'AVS pour couvrir leurs frais d'administration⁴⁶).

Déléguer l'exécution de ces ordonnances à un organe d'exécution créerait un conflit d'intérêts. Le versement de subsides et d'indemnités relève donc des tâches de surveillance, et non d'exécution.

- Avec *l'exécution des actions récursoires*, l'OFAS surveille et soutient le traitement des cas de recours par les services de recours régionaux et veille à une pratique uniforme en la matière. Si les services de recours régionaux ne parviennent pas à un accord avec les assurances responsabilité civile, c'est l'OFAS qui représente les intérêts de l'AVS et de l'AI vis-à-vis de ces assureurs. En outre, l'OFAS engage pour le compte de l'AVS et de l'AI des poursuites civiles contre des assurances responsabilité civile ou des tiers responsables. Les cas qui impliquent l'assurance-accidents en plus de l'AVS ou de l'AI sont du ressort de la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (CNA). L'OFAS contrôle le produit des actions récursoires de la CNA en faveur de l'AVS ou de l'AI.

⁴⁴ Disponible à l'adresse www.cdf.admin.ch > Publications > Assurances sociales & prévoyance vieillesse

⁴⁵ Message du 15.2.2017 concernant la modification de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (Développement continu de l'AI), FF 2017 2363

⁴⁶ RS 831.143.42

2.4.2 Surveillance dans les allocations pour perte de gain

La recommandation du CDF (voir ch. 1.4) d'étendre le contrôle au domaine des APG a été examinée par les départements concernés. Les résultats de cet examen montrent que le coût d'une extension de l'activité de surveillance à l'ensemble des organes d'exécution des APG serait difficilement proportionné à l'objectif à atteindre.

Premièrement, la plupart des organisations de service ont déjà mis en place des systèmes de contrôle interne et des contrôles de plausibilité qui permettent de détecter les irrégularités en lien avec les convocations. En outre, des contrôles rigoureux sont aussi effectués par les caisses de compensation et la CdC. Ainsi, les contrôles menés par ces dernières en 2018 ont débouché sur près de 2000 demandes de précisions auprès de la Base logistique de l'armée et sur environ 1380 demandes auprès de l'Office fédéral de la protection de la population.

Deuxièmement, l'OFAS serait amené à contrôler l'ensemble des processus, parfois complexes, de l'armée, de la protection civile, du service civil et du programme «Jeunesse et sport», ce qui serait très coûteux et disproportionné. Les ressources humaines et financières dont l'OFAS devrait disposer seraient démesurées par rapport à l'objectif à atteindre. Les processus qui vont de la planification du service à la délivrance du formulaire de demande d'APG dans l'armée et la protection civile sont, par exemple, complexes. Or l'OFAS serait, dans ce cas, tenu de contrôler et de surveiller l'ensemble de ces processus pour s'assurer que la personne astreinte au service a été convoquée de façon régulière et qu'elle a effectivement droit à une indemnisation. Dans le cas du service civil, de nombreux acteurs (un organe d'exécution, cinq centres régionaux et plus de 5000 établissements d'affectation) sont impliqués. Le contrôle de ce processus nécessiterait, là aussi, des ressources considérables en personnel. De même, la surveillance du programme «Jeunesse et sport» entraînerait des coûts supplémentaires considérables pour l'OFAS étant donné l'organisation et les processus propres à ce programme.

Troisièmement, la mise en œuvre de cette recommandation soulèverait de délicates questions de compétence. Pour ce qui est de la protection civile, par exemple, c'est à l'Office fédéral de la protection de la population qu'il incombe, en tant qu'autorité de surveillance, de vérifier si une personne astreinte au service a été convoquée de façon correcte à un service de protection civile. Pour pouvoir exercer ses fonctions de surveillance, l'OFAS devrait intervenir dans la hiérarchie de l'armée, de la protection civile, du service civil et du programme «Jeunesse et sport» ou du DDPS, ce qui pourrait conduire à des conflits et nuire à l'efficacité de la surveillance.

Quatrièmement, le déroulement des procédures sera numérisé ces prochaines années et les différents registres des organisations de service seront reliés au registre des APG de la CdC. Le projet SEODOR (interface APG – organisations de service – registre des APG) démarrera au milieu de l'année 2019. Une interface connectera le système d'information sur le personnel de l'armée et de la protection civile (PISA) avec le registre des APG de la CdC. De plus, les travaux préparant la mise en place d'une procédure d'annonce des APG numérique ont commencé. Une procédure entièrement numérique devrait remplacer l'actuelle pour faire valoir le droit aux APG et rendre les abus quasiment impossibles.

Pour toutes ces raisons, le Conseil fédéral propose de ne pas suivre la recommandation du CDF.

2.4.3 Transfert des prestations de libre passage dans les institutions de prévoyance

Résultats de la procédure de consultation et avis de la Commission fédérale de la prévoyance professionnelle

L'avant-projet de loi, que le Conseil fédéral a mis en consultation du 5 avril au 13 juillet 2017, contenait une proposition de mise en œuvre de la recommandation du CDF précitée (voir ch. 1.4). Cette proposition consistait à modifier la LFLP de manière à ce que les institutions de prévoyance soient tenues de demander à la Centrale du 2^e pilier des informations sur les avoirs de libre passage éventuellement constitués par un nouvel assuré. La nouvelle obligation légale applicable aux institutions de prévoyance se serait substituée à l'obligation d'annoncer qui s'impose aujourd'hui aux assurés en vertu de l'art. 4, al. 2^{bis}, LFLP. Elle aurait garanti que les institutions de prévoyance soient renseignées sur tous les avoirs de libre passage de leurs assurés et que ces avoirs leur soient transférés.

Avant même que l'avant-projet ne soit mis en consultation, la Commission fédérale de la prévoyance professionnelle avait clairement rejeté, le 2 septembre et le 22 novembre 2016, la disposition proposée. À son avis, le système actuel a fait ses preuves. La modification entraînerait des frais disproportionnés et ne serait pas adéquate, la Centrale du 2^e pilier ne disposant souvent pas des données actuelles au moment de la demande. C'est dans le droit fiscal, notamment avec une taxation plus forte des retraits en capital, et non dans le droit de la prévoyance que des améliorations devraient être apportées. Une meilleure information, par exemple au moyen de l'aide-mémoire que le DFI prévoit de rédiger sur cette question, serait suffisante.

Les participants à la consultation ont, eux aussi, clairement rejeté la proposition (3 pour, 43 contre). La grande majorité d'entre eux a critiqué des frais sans commune mesure avec les avantages escomptés et ne voyait pas la nécessité d'une modification de la législation. Certains participants se sont interrogés sur la faisabilité du modèle proposé, par exemple si l'assuré ne coopère pas ou si la Centrale du 2^e pilier ne dispose pas des données actuelles au moment de la demande. D'autres n'ont vu dans la proposition qu'une disposition de nature purement fiscale. Seuls quelques participants ont approuvé la proposition. S'ils ont concédé qu'elle entraînerait une hausse des frais, ils ont estimé qu'elle permettrait d'améliorer la protection de la prévoyance et de poursuivre un intérêt public, à savoir le respect des règles fiscales.

Décision du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral a déjà souligné dans l'avant-projet mis en consultation que les assurés qui omettent de communiquer leurs avoirs de libre passage aux institutions de prévoyance n'enfreignent pas la loi dans tous les cas. Des avoirs de prévoyance peuvent, par exemple, rester auprès d'une institution de libre passage parce que le transfert de la totalité de l'avoit dépasserait les prétentions de prévoyance maximales admises par le règlement de la nouvelle institution. Les institutions de prévoyance ne

sont, dans ces cas, pas obligées d'accepter la totalité de la prestation de libre passage (art. 13 LFLP). La part excédentaire qui ne peut être transférée reste dans ce cas auprès de l'institution de libre passage de manière conforme à la loi.

Il n'en demeure pas moins que le Conseil fédéral a soumis à la discussion, dans le cadre de l'avant-projet mis en consultation, une disposition qui aurait transposé à la lettre la recommandation du CDF. Cette proposition ayant été rejetée à une large majorité des participants lors de la procédure de consultation, le Conseil fédéral a décidé de ne pas retenir la recommandation du CDF dans le présent message.

2.5 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral

Le présent projet est mentionné dans le message du 27 janvier 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019⁴⁷ en tant qu'«autre objet» sous l'objectif 11 («La Suisse réforme ses assurances sociales et en assure le financement durable»). Le présent projet n'a pas de liens directs avec les stratégies du Conseil fédéral.

2.6 Classement d'interventions parlementaires

Il n'y a, actuellement, pas d'interventions parlementaires pendantes que l'adoption du présent projet de loi permettrait de classer.

3 Procédure préliminaire

3.1 Résultats de la procédure de consultation

Le Conseil fédéral a mis l'avant-projet de loi en consultation du 5 avril au 13 juillet 2017. Les cantons, les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, les associations faitières nationales des communes, des villes et des régions de montagne, les associations faitières nationales de l'économie et d'autres organisations ont été invités à prendre position sur l'avant-projet et sur le rapport explicatif. En tout, 73 prises de position ont été reçues.

L'avant-projet mis en consultation comprenait les priorités suivantes:

- surveillance axée sur les risques et les résultats;
- amélioration de la gouvernance dans le 1^{er} pilier;
- pilotage et surveillance des systèmes d'information;
- optimisations ponctuelles dans le 2^e pilier.

⁴⁷ FF 2016 981, ici 1103

Le rapport rendant compte des résultats de la consultation est publié sur Internet⁴⁸. Les principaux résultats sont commentés ci-après.

Pilotage de l'exécution de la loi au moyen d'objectifs et d'indicateurs (art. 72a AP-LAVS)

Seuls quelques participants à la consultation (partis de gauche et syndicats) soutiennent le modèle de surveillance proposé. À l'inverse, la plupart des cantons, plusieurs associations faïtières de l'économie et les conférences des organes d'exécution du 1^{er} pilier s'opposent au pilotage des caisses de compensation au moyen d'objectifs et d'indicateurs. Ils font valoir que les activités de l'AVS ne s'y prêtent pas et estiment que cette conclusion vaut aussi pour le régime des APG, les allocations de maternité, les allocations familiales dans l'agriculture et le système des PC. En outre, plusieurs participants sont d'avis que la mission de l'autorité de surveillance n'est pas de garantir, mais de surveiller l'exécution. Plusieurs partis bourgeois ont également exprimé des doutes sur le nouveau modèle de surveillance.

Le Conseil fédéral a adapté sa proposition en supprimant de la disposition le pilotage au moyen d'objectifs et d'indicateurs et en reformulant la tâche de l'autorité de surveillance. Toutefois, il propose dans le catalogue de mesures que l'autorité de surveillance puisse, si nécessaire, fixer des objectifs à une caisse de compensation dans des cas particuliers.

Mesures de l'autorité de surveillance (art. 72b AP-LAVS)

Seul un petit nombre de participants à la consultation se sont prononcés sur cette question. Plusieurs des mesures proposées ont été rejetées.

Le Conseil fédéral reconnaît qu'un équilibre doit être trouvé entre le souci d'éviter des charges administratives excessives et celui d'améliorer la surveillance, qui est l'objectif du présent projet. C'est pourquoi il a réexaminé d'un œil critique les différentes propositions mises en consultation et a décidé d'en écarter certaines et de retenir les autres.

Les dispositions qui confèrent à l'autorité de surveillance les compétences de donner des instructions et d'agir par substitution dans des cas particuliers ont été rejetées au motif qu'elles ne contribueraient pas à la dissociation souhaitée de l'exécution et de la surveillance. Le Conseil fédéral a supprimé du projet la possibilité d'ordonner des mesures de substitution. Par contre, il maintient celle de donner des instructions dans des cas particuliers. Cette possibilité est déjà prévue dans le droit en vigueur (voir art. 72, al. 1, LAVS en relation avec l'art. 176, al. 2, RAVS). Une compétence similaire d'édicter des directives existe dans le droit en vigueur dans l'AI (art. 64a, al. 1, let. b, LAI)⁴⁹. Lorsqu'un organe d'exécution n'applique pas les dispositions légales, l'autorité de surveillance doit avoir la possibilité de lui donner des instructions. Il s'agit non seulement d'une exigence du principe de proportionnalité, qui

⁴⁸ www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2017 > DFI

⁴⁹ Dans la prévoyance professionnelle, les compétences de l'autorité de surveillance de donner des instructions vont d'ailleurs bien plus loin que ce qui est proposé dans le présent message (voir art. 62a, al. 2, let. b et d, LPP).

permet d'éviter des interventions trop importantes, mais aussi d'une solution censée garantir une application uniforme des lois pertinentes.

La disposition qui conférerait à l'autorité de surveillance la compétence de réaliser des révisions complémentaires si nécessaire a également été rejetée au motif qu'elle n'aurait pas sa place dans le système du 1^{er} pilier, qu'elle serait discutable dans la perspective du droit de la surveillance et qu'elle contredirait tous les principes d'une bonne gouvernance. Le Conseil fédéral maintient toutefois sa proposition. L'autorité de surveillance est d'ores et déjà habilitée à ordonner ou à effectuer elle-même des révisions complémentaires (voir art. 68 LAVS en relation avec l'art. 171 RAVS). Elle aura toujours besoin de cet instrument à l'avenir. La révision complémentaire d'une caisse de compensation est néanmoins une situation rare et exceptionnelle, et elle le restera. Par le passé, une telle révision a, par exemple, été effectuée dans le cas d'un détournement de fonds impliquant des dossiers falsifiés. Lors de la révision complémentaire, l'autorité de surveillance a examiné d'autres dossiers suspects. Par ailleurs, il n'est pas rare que l'autorité de surveillance procède elle-même à un examen. Ainsi, dans l'AI, les audits sont exclusivement réalisés par l'autorité de surveillance. De tels examens sont également prévus dans les secteurs de la banque⁵⁰ et des assurances privées⁵¹.

En outre, certains participants à la consultation ont demandé qu'un système de voies de droit moderne s'applique à la totalité des procédures qui impliquent les autorités de surveillance et les organes d'exécution. Le Conseil fédéral rejette cette proposition. Les mesures qui peuvent être ordonnées ne confèrent aucun droit ni aucune obligation aux organes d'exécution et ne revêtent donc pas le caractère de décisions susceptibles de faire l'objet d'un recours. Par contre, des voies de droit existent déjà aujourd'hui dans le cas d'une responsabilité de la caisse. Les acteurs compétents font alors valoir leur droit à réparation par voie de décision et la procédure est réglée par les dispositions de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative⁵² (art. 70, al. 1, LAVS). Même lors de la révocation de personnes qui ont gravement manqué à leurs devoirs, la décision appartient en fin de compte à l'autorité de nomination. Cela signifie que les fonctionnaires des caisses de compensation cantonales et des offices AI sont soumis aux dispositions cantonales sur la résiliation des rapports de travail et, à titre subsidiaire, à celles du CO. C'est ce dernier qui est déterminant dans le cas des caisses de compensation professionnelles.

Système de gestion des risques et de la qualité et système de contrôle interne (art. 66 AP-LAVS)

La proposition d'obliger les caisses de compensation à mettre en place un système de gestion des risques et de la qualité ainsi qu'un SCI a été globalement bien accueillie par les participants à la consultation. Plusieurs d'entre eux soulignent néanmoins qu'il ne faut pas sous-estimer les charges supplémentaires occasionnées par l'élaboration de la documentation correspondante. En outre, des doutes quant à la proportionnalité de ces mesures pour les petites caisses de compensation ont été exprimés.

⁵⁰ Art. 23 de la loi du 8.11.1934 sur les banques (LB); RS **952.0**

⁵¹ Art. 47 de la loi du 17.12.2004 sur la surveillance des assurances (LSA); RS **961.01**

⁵² RS **172.021**

Afin de garantir une exécution peu coûteuse et respectant le principe de proportionnalité, le Conseil fédéral tiendra compte, lors de la conception concrète de ces outils, des particularités des caisses de compensation concernées (taille, complexité et structure). Plusieurs participants ont souligné que de nombreuses caisses de compensation utilisent déjà de tels instruments. Ces organes devraient pouvoir mettre en œuvre les nouvelles dispositions sans surcroît de travail considérable.

Présentation des comptes (art. 67 AP-LAVS)

Les participants à la consultation souscrivent au principe de la transparence et approuvent sur le fond l'introduction de normes uniformisées. La majorité d'entre eux pense que la norme proposée doit impérativement être étendue à la CdC. Elle demande également d'adapter les normes aux particularités du 1^{er} pilier et de ne pas reprendre de normes internationales de présentation des comptes.

Il faut toutefois préciser qu'il y a deux niveaux de présentation des comptes: celui des assurances AVS, AI et APG, et celui des caisses de compensation. La présentation des comptes des assurances sera réglée dans l'ordonnance d'exécution de la loi sur les fonds de compensation⁵³. La base légale proposée dans le présent projet s'applique aux caisses de compensation, CFC et CSC comprises.

Échange électronique de données (art. 49^{ter} AP-LAVS)

La majorité des participants qui se sont prononcés à ce sujet estiment que la compétence du Conseil fédéral de régler l'échange de données devrait être limitée aux flux d'informations entre les organes d'exécution. À leur avis, l'échange de données entre les organes d'exécution, d'une part, et les tiers (p. ex. les assurés, les employeurs), d'autre part, est du ressort des organes d'exécution.

Le Conseil fédéral propose d'inclure la disposition relative à l'échange de données dans la LPGA. L'échange électronique de données ne concerne en effet pas seulement les organes d'exécution du 1^{er} pilier, mais aussi les autres assurances sociales. La version révisée de la disposition ne prévoit toutefois pas de régler l'échange électronique de données entre les organes d'exécution et, les assurés et les employeurs.

Systèmes d'information et standards minimaux (art. 49^{bis} AP-LAVS)

La définition par l'autorité de surveillance de standards minimaux dans le domaine des systèmes d'information est considérée comme inappropriée par la majorité des participants qui se sont prononcés sur cette question. Il n'est pas nécessaire, selon eux, d'octroyer des compétences à la Confédération pour que les systèmes d'information du 1^{er} pilier fonctionnent correctement. Les standards minimaux devraient permettre d'atteindre les objectifs fixés et être adaptés à la pratique. Dès lors, il faut qu'ils soient établis par les organes d'exécution eux-mêmes et qu'ils tiennent compte de l'état actuel de la technique. Quant à l'autorité de surveillance, elle doit se borner à les examiner et à les approuver.

Le Conseil fédéral a remanié cette disposition. Considérant que les responsabilités en matière de systèmes d'information doivent être clairement définies dans la loi, il

⁵³ Voir sur ce point le commentaire de l'art. 67, al. 2, let. c, P-LAVS.

propose d'inscrire dans celle-ci qu'il appartient aux organes d'exécution de veiller à ce que leurs systèmes d'information présentent en tout temps la stabilité et l'adaptabilité nécessaires, et garantissent la sécurité de l'information et la protection des données. La disposition, prévue dans l'avant-projet, selon laquelle l'autorité de surveillance pourrait rendre obligatoire l'utilisation de certains systèmes d'information par les organes d'exécution a été supprimée.

Prise en charge d'autres frais (art. 95a AP-LAVS)

Certains participants à la consultation rejettent l'idée d'un financement de l'information aux assurés par le Fonds de compensation de l'AVS; ils affirment que cette information est une tâche qui revient aux organes d'exécution et non à l'administration fédérale. Afin que la surveillance soit séparée de l'exécution, ils proposent de supprimer cette disposition.

Le Conseil fédéral maintient sa proposition. S'il est vrai qu'il appartient aux organes d'exécution de renseigner les personnes intéressées sur leurs droits et leurs obligations (art. 27 LPGA), il n'en demeure pas moins que la Confédération a aussi des activités d'information générale. La base légale permettant la prise en charge par le Fonds de compensation des frais occasionnés à la Confédération par l'information des assurés a été inscrite dans la loi à l'occasion de la 10^e révision de l'AVS. Le présent projet ne modifie pas le contenu de cette disposition.

Séparation entre exécution et surveillance

Certains participants à la consultation, en particulier la majorité des cantons, regrettent l'absence de séparation stricte entre l'exécution et la surveillance, pourtant recommandée par le CDF.

Le Conseil fédéral s'en tient aux structures organisationnelles actuelles (voir les explications données au ch. 2.4.1).

Reprise d'effectifs de rentiers (art. 53e^{bis} AP-LPP)

La majorité des participants à la consultation est favorable à la disposition proposée. Des réserves ont néanmoins été émises, notamment en ce qui concerne l'octroi à la CHS PP de la compétence d'édicter des directives pour la reprise d'effectifs de rentiers.

Le Conseil fédéral a précisé la disposition en tenant compte des résultats de la procédure de consultation. D'une part, il est désormais plus clair que la disposition couvre non seulement les effectifs composés exclusivement de rentiers, mais aussi ceux à forte proportion de rentiers. D'autre part, la compétence de la CHS PP d'édicter des directives pour la reprise d'effectifs de rentiers a été remplacée par une compétence réglementaire du Conseil fédéral.

Indépendance des autorités régionales de surveillance (art. 61, al. 3, 3^e phrase, AP-LPP)

Ce sont surtout les cantons qui ont pris position sur cette disposition; ils la rejettent à une large majorité. Les principales raisons invoquées sont l'absence de conflits d'intérêts et le fait que cette disposition constituerait une atteinte inadmissible à

l'autonomie cantonale. D'autres voix soulignent au contraire que la mesure renforcerait la bonne gouvernance.

Sur la base des explications données au ch. 5.2, le Conseil fédéral maintient sa proposition.

3.2 Recommandations des commissions fédérales AVS/AI et LPP

3.2.1 Commission fédérale AVS/AI

Dans le cadre de l'élaboration du projet de loi, la Commission fédérale AVS/AI a examiné, le 21 juin 2018, les dispositions proposées dans le domaine du 1^{er} pilier et les commentaires correspondants. Les représentants des employeurs et les organes d'exécution (à savoir les offices AI, les caisses de compensation professionnelles et les caisses de compensation cantonales) ont approuvé les principaux éléments du projet. Les représentants des salariés sont favorables à une surveillance transparente et efficace. Ils regrettent toutefois que le projet de loi ne précise pas assez clairement de quelle façon les partenaires sociaux seront impliqués dans la surveillance, un point qui leur semble essentiel.

3.2.2 Commission fédérale LPP

La Commission fédérale LPP a discuté du projet de loi le 15 mai 2018. Elle a approuvé dans les grandes lignes les adaptations apportées à l'avant-projet à la suite de la consultation.

4 Comparaison avec le droit étranger

Il n'existe pas de dispositions internationales portant sur la surveillance des assurances sociales. Dans le cadre de l'accord du 21 juin 1999 sur la libre circulation des personnes (ALCP)⁵⁴ (annexe II), le règlement (CE) n° 883/2004⁵⁵ et le règlement (CE) n° 987/2009⁵⁶ sont déterminants pour les relations avec les États membres de l'Union européenne. Les systèmes de sécurité sociale des États membres de l'UE sont très divers et les règlements susmentionnés se limitent à coordonner les systèmes nationaux de sécurité sociale. Le droit communautaire ne prévoit pas d'harmonisation des systèmes de sécurité sociale de ses États membres, pas plus

⁵⁴ RS **0.142.112.681**

⁵⁵ Règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29.4.2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, JO L 166 du 30.4.2004, p. 1. Une version consolidée de ce règlement est publiée à titre informatif au RS **0.831.109.268.1**.

⁵⁶ Règlement (CE) n° 987/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16.9.2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, JO L 284 du 30.10.2009, p. 1. Une version consolidée de ce règlement est publiée à titre informatif au RS **0.831.109.268.11**.

qu'il ne contient de disposition sur la surveillance des assurances sociales. De ce fait, il n'est pas opportun d'établir, dans le cadre du présent projet, une comparaison internationale de la surveillance en matière de sécurité sociale.

5 Présentation du projet

5.1 1^{er} pilier

5.1.1 Surveillance axée sur les risques

- Les organes d'exécution sont tenus de mettre en place un système de gestion des risques et de la qualité ainsi qu'un système de contrôle interne adapté à leur taille et à leur complexité. Le Conseil fédéral peut définir des exigences minimales appropriées en la matière.
- Les normes de révision sont précisées.
- Les dispositions relatives aux rapports devront permettre à l'autorité de surveillance de recenser des chiffres clés supplémentaires qui lui permettent d'exercer une activité de surveillance préventive, axée sur les risques.
- Les tâches et les mesures de surveillance sont définies et complétées dans la loi.

Gestion des risques et de la qualité, et système de contrôle interne

Les organes d'exécution ont l'obligation d'introduire un système de gestion des risques et de la qualité. Ces organes doivent par ailleurs instaurer pour la surveillance de leur activité un système de contrôle interne (SCI) adapté à leur taille et à leur complexité. Alors que la gestion des risques sert principalement à identifier, analyser, évaluer et surveiller les risques liés à l'exécution de la loi, la gestion de la qualité garantit une exécution irréprochable ainsi que l'égalité de traitement entre bénéficiaires de services. Les organes de révision des caisses de compensation vérifient que les trois systèmes sont conformes aux prescriptions légales.

Le présent projet confère au Conseil fédéral la compétence de définir des exigences minimales appropriées pour la gestion des risques et de la qualité ainsi que pour le SCI. Pour ce faire, le Conseil fédéral s'appuiera sur des modèles standard reconnus (par ex. COSO, COBIT ou ISO) et consultera les organes d'exécution. Les exigences minimales doivent être appropriées et conçues de manière à pouvoir être appliquées sans mobiliser trop de ressources. L'autorité de surveillance est tenue d'adapter en conséquence le niveau de détail de ses directives.

Normes de révision

En raison de leur importance, le présent projet inscrit au niveau de la loi – et non plus à celui du règlement – les exigences applicables à l'organe de révision et au réviseur responsable (art. 68 P-LAVS). Afin de garantir l'indépendance de l'organe de révision, les cantons ne pourront plus confier la révision de leur caisse de com-

pensation à un service de contrôle cantonal. La révision de la caisse cantonale devra être effectuée par un organe de révision externe. En pratique, cette modification n'aura pas d'effet, puisqu'aujourd'hui déjà, toutes les caisses de compensation AVS cantonales sont contrôlées par des organes de révision externes.

Au moment de préciser les tâches de l'organe de révision, la question a été examinée de savoir si les caisses de compensation doivent, comme aujourd'hui, être révisées en vertu de la législation spéciale (art. 159 à 161 RAVS) ou si c'est le contrôle ordinaire ou le contrôle restreint au sens du CO (art. 727 et 727a CO) qui s'applique. Le contrôle ordinaire s'effectue selon les normes d'audit suisses (NAS, voir art. 2 de l'ordonnance ASR du 17 mars 2008 sur la surveillance⁵⁷), qui se fonde sur des normes d'audit internationales. Pour sa part, le contrôle restreint suit la Norme relative au contrôle restreint (NCR). Tant pour le contrôle restreint que pour le contrôle ordinaire, les textes des rapports sont standardisés et ne peuvent être modifiés. En revanche, dans le cas des révisions régies par la législation spéciale, le législateur peut prescrire les éléments devant être contrôlés et figurer dans les rapports.

Il est ressorti de l'examen de la réglementation que, pour le 1^{er} pilier, une révision au sens de la législation spéciale est indiquée, car seule celle-ci peut tenir compte d'un système de décompte à plusieurs niveaux et multiples composantes. Par exemple, les caisses de compensation sont responsables de la perception des cotisations pour plusieurs assurances sociales (notamment l'AVS, l'AI et les APG). Elles transmettent les cotisations perçues à la CdC, qui les attribue aux différentes assurances. De son côté, la CdC met à la disposition des caisses de compensation les fonds nécessaires au paiement des prestations. Les caisses de compensation prélèvent des contributions aux frais d'administration afin de financer l'exécution de la loi. Elles tiennent ainsi différents comptes (par ex. perception des cotisations pour chaque assurance sociale, contributions aux frais d'administration). Les états financiers des différentes caisses de compensation pour chacune des assurances sociales servent de base au compte global des assurances sociales (comptes agrégés des assurances sociales), qui est établi par la CdC.

Contrairement à ce qui est le cas pour la révision dans l'économie privée, les organes de révision doivent vérifier en outre si le 1^{er} pilier est exécuté conformément à la loi (par ex. si le montant des rentes a été fixé correctement), ce qui plaide aussi en faveur d'une révision régie par la législation spéciale.

Le projet prévoit que l'organe de révision doit vérifier que les comptes annuels ont été établis conformément au principe de la transparence au sens de l'art. 67 P-LAVS. De plus, une obligation d'informer est inscrite dans la loi pour les organes de révision. Ces derniers doivent immédiatement signaler à l'autorité de surveillance les infractions, les graves irrégularités ou les manquements aux principes d'une activité irréprochable qu'ils constatent (art. 68a, al. 4, P-LAVS).

Rapports

Pour mettre en œuvre une surveillance axée sur les risques, l'autorité de surveillance doit disposer, en plus des rapports de révision, de données statistiques et de chiffres

⁵⁷ RS 221.302.33

clés significatifs. Ces informations lui sont indispensables pour identifier à temps les risques éventuels, y compris en ce qui concerne la qualité de l'exécution, et prendre des mesures de surveillances adéquates. Les dispositions relatives au rapport exigé (art. 66b P-LAVS en relation avec l'art. 72a, al. 2, let. f, P-LAVS) servent de base à l'obligation pour les organes d'exécution de fournir les chiffres clés nécessaires. Ces derniers sont, dans la mesure du possible, extraits des statistiques existantes. En ce qui concerne l'AVS, il peut s'agir des données supplémentaires suivantes: nombre de demandes de remboursement pour des prestations indues, nombre et montant total des amortissements, nombre et montant des intérêts moratoires et rémunérateurs, nombre d'oppositions ou de recours approuvés. Sur la base de chiffres comparatifs, il sera possible de prendre des mesures de correction nécessaires au niveau de l'exécution et de la stratégie. Si nécessaire, il sera possible dans des cas particuliers de définir des mesures correctives en fixant des objectifs à un organe d'exécution afin de garantir une qualité uniforme de la mise en œuvre et donc un traitement équitable des destinataires de prestations (art. 72b, let. b, P-LAVS).

Tâches et mesures de surveillance

L'un des objectifs, et non des moindres, du présent projet est aussi de moderniser la liste des mesures de surveillance (art. 72b P-LAVS). Actuellement, l'autorité de surveillance peut certes, en cas de grave manquement, demander la révocation des fonctionnaires d'une caisse (art. 72, al. 2, LAVS); mais elle n'a pas le pouvoir d'ordonner des mesures plus clémentes, telles qu'un rappel à l'ordre, un avertissement ou la suspension des éventuels subsides versés par le Fonds de compensation de l'AVS. Le présent projet prévoit la mise en place de tels instruments. Parallèlement à la modernisation de la liste des mesures, les tâches de l'autorité de surveillance sont elles aussi précisées (art. 72a P-LAVS).

5.1.2 Optimisation de la gouvernance

- Les personnes responsables doivent offrir la garantie d'une activité irréprochable.
- La transparence de la présentation des comptes est améliorée, notamment en ce qui concerne le financement des activités et l'utilisation des contributions à affectation obligatoire.
- Une réglementation légale est mise en place pour les ECAS.

Garantie d'une activité irréprochable

Une condition essentielle de la fiabilité de l'exécution du 1^{er} pilier est que les personnes responsables offrent la garantie d'une activité irréprochable. C'est ce qu'exige expressément l'art. 66a P-LAVS. Ces personnes doivent en outre rendre publics leurs liens d'intérêts. Au regard de la matière et du niveau de réglementation, il convient que les directives à ce sujet soient élaborées non par le Conseil fédéral, mais par les associations fondatrices ou par les cantons. L'autorité de surveillance se

voit néanmoins accorder le droit d'exiger de l'organe de nomination que les responsables qui n'offrent pas toutes les garanties d'une activité irréprochable soient relevés de leurs fonctions (art. 72b, let. f, P-LAVS).

Présentation des comptes et principe de la transparence

Créer la transparence vis-à-vis de toutes les parties prenantes est un élément essentiel d'une bonne gouvernance. Dans le contexte de l'exécution du 1^{er} pilier, les principales questions qui se posent regardent le financement des activités et l'utilisation des contributions aux frais d'administration. C'est pourquoi l'art. 67 P-LAVS octroie au Conseil fédéral la compétence de préciser par voie d'ordonnance quels éléments devront à l'avenir être présentés dans les comptes, et sous quelle forme.

ECAS

Dans le projet de modernisation de la surveillance, il est précisé à l'art. 61, al. 1^{bis}, P-LAVS que la caisse de compensation cantonale peut faire partie d'un ECAS si ce dernier a le statut d'établissement autonome de droit public et possède une commission de gestion indépendante du canton. L'art. 66, 1^{re} phrase, P-LAI prévoit que ce principe s'applique par analogie à l'office AI. Cela garantit que la caisse de compensation et l'office AI sont indépendants du canton pour ce qui a trait à l'exécution des lois fédérales. Dans la mesure où il en va de l'exécution du droit fédéral, le critère décisif est l'indépendance par rapport au canton et non la forme juridique de la caisse de compensation ou de l'office AI. C'est pourquoi le projet de loi précise expressément à l'art. 61, al. 1, P-LAVS qu'il peut être renoncé à l'exigence du «statut d'établissement autonome de droit public» pour les caisses de compensation et les offices AI faisant partie d'un ECAS, pour autant que les conditions de l'art. 61, al. 1^{bis}, P-LAVS soient remplies. Cette disposition offre aux cantons davantage de flexibilité. Dans les cantons où la caisse de compensation et l'office AI ne sont que des divisions de l'ECAS sans personnalité juridique propre, les lois d'application n'auront pas à être adaptées. Afin de garantir une application uniforme des dispositions des lois fédérales, les caisses de compensation et les offices AI devront toutefois être soumis exclusivement aux instructions de l'OFAS. Cela est précisé expressément à l'art. 63a, al. 4, P-LAVS. Qu'ils aient la forme d'une organisation indépendante ou qu'ils fassent partie d'un ECAS ne joue aucun rôle à cet égard. Les entreprises affiliées à une caisse de compensation cantonale doivent également avoir la garantie que les contributions aux frais d'administration qu'elles paient servent bien à l'application de l'AVS et des APG, et non au financement de l'exécution de tâches cantonales. Ce principe est inscrit à l'art. 63a, al. 3, P-LAVS. Afin de garantir la transparence à ce sujet, il importe que le Conseil fédéral ait la compétence d'arrêter les modalités de la tenue de la comptabilité et de la présentation des comptes de l'ECAS dont une caisse de compensation fait partie (art. 67, al. 2, let. d, P-LAVS). Il faut que le respect du principe d'un financement assumé par les responsables des coûts puisse être vérifié par l'office fédéral en tant qu'autorité de surveillance. De ce fait, l'organe de révision doit être agréé en tant que réviseur pour ces examens relevant du droit de la surveillance. L'organe de révision de la caisse de compensation doit par ailleurs vérifier les comptes de l'ECAS et de ses unités organisationnelles. Enfin, il doit transmettre à l'office fédéral le rapport de

révision de l'ECAS. L'autorité de surveillance disposera ainsi des informations dont elle a besoin pour contrôler la conformité du financement de l'ECAS aux prescriptions du droit fédéral. Les coûts occasionnés à l'office AI et qui sont pris en charge par le Fonds de compensation de l'AI doivent servir au financement des activités de l'office AI. Ce qui est déterminant, c'est que ces fonds soient utilisés pour la fonction à laquelle ils sont destinés. Par conséquent, l'art. 54, al. 5, P-LAI fait obligation à l'ECAS de veiller à ce que l'office fédéral puisse exercer sans restriction sa surveillance sur l'office AI et à ce que le remboursement des frais par l'AI respecte les dispositions légales. Les cantons peuvent confier d'autres tâches aux ECAS; tant que celles-ci ne sont pas déléguées à la caisse de compensation faisant partie de l'ECAS mais à l'ECAS en tant que tel, les cantons sont libres de financer ces tâches comme ils l'entendent, sous réserve d'éventuelles autres prescriptions fédérales (relatives aux PC, par exemple).

5.1.3 Amélioration du pilotage et de la surveillance des systèmes d'information

- Les organes d'exécution ont l'obligation de veiller à ce que leurs systèmes d'information présentent en tout temps la stabilité et l'adaptabilité nécessaires et à ce qu'ils garantissent la sécurité de l'information et la protection des données.
- L'autorité de surveillance se voit accorder la compétence d'édicter les exigences minimales relatives à la sécurité de l'information et à la protection des données. L'organe de révision contrôle le respect de ces exigences.
- Le financement du développement et de l'exploitation de systèmes d'information utilisables à l'échelle suisse est pris en charge par le Fonds de compensation de l'AVS si ces systèmes permettent de simplifier les démarches à effectuer par les caisses de compensation, les assurés *ou* les employeurs.
- Le Conseil fédéral se voit octroyer la compétence de régler l'échange électronique de données. Il peut déléguer cette tâche aux autorités de surveillance.

Exigences minimales pour les systèmes d'information

La réglementation proposée (art. 49a et 72a, al. 2, let. b et c, P-LAVS) exige que les organes d'exécution veillent à ce que leurs systèmes d'information présentent en tout temps la stabilité et l'adaptabilité nécessaires et à ce qu'ils garantissent la sécurité de l'information et la protection des données. L'autorité de surveillance se voit octroyer la compétence d'édicter, après avoir consulté les organes d'exécution, les exigences minimales relatives à la sécurité de l'information et à la protection des données. Par contre, elle ne peut pas définir d'exigences minimales en ce qui concerne la stabilité et l'adaptabilité des systèmes d'information.

Les exigences minimales fixent les principes que doivent observer les organes d'exécution pour garantir un déroulement sûr des tâches qu'ils accomplissent à l'aide de systèmes d'information. Ces principes portent sur des questions de disponibilité, de confidentialité, d'intégrité et de traçabilité des données. Ainsi, l'autorité de surveillance déterminera par exemple le niveau de sécurité que doivent garantir les outils techniques lorsqu'il s'agit de traiter, d'enregistrer et de transmettre des données sensibles (voir art. 3 de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données⁵⁸).

Les principes définis par l'autorité de surveillance devront être neutres du point de vue technique. Il appartiendra aux organisations spécialisées des organes d'exécution d'édicter, compte tenu des exigences minimales, des règles d'implémentation uniformes couvrant les aspects organisationnels et techniques. Cela signifie, dans l'exemple précédent, que ces organisations (par ex. eAVS/AI) définiront les outils techniques qui permettront de garantir le niveau de sécurité exigé pour le traitement des données sensibles et qui pourront donc être utilisés par les organes d'exécution. De telles règles d'implémentation devront être reconnues par l'autorité de surveillance qui les transposera en directives pouvant servir de base à la révision.

Le projet prévoit en outre que l'organe de révision de la caisse de compensation vérifiera, à l'occasion de la révision principale, que la caisse de compensation a suivi, pour ce qui est de ses systèmes d'information, les règles d'implémentation reconnues (art. 68a, al. 2, let. c, P-LAVS). L'organe de révision pourra effectuer lui-même ce contrôle ou avoir recours au rapport d'audit d'une entreprise spécialisée en informatique.

Financement de systèmes d'information utilisables à l'échelle suisse

La base légale en vigueur pour le financement de systèmes d'information communs est adaptée (voir art. 95, al. 3, let. a, P-LAVS). Seuls pourront encore être financés à la charge du Fonds de compensation de l'AVS des systèmes d'information utilisables à l'échelle suisse. Les organes d'exécution seront étroitement associés à leur développement et à leur exploitation. Cela garantit l'intégration des différents projets dans une stratégie globale de pilotage des systèmes d'information utilisables à l'échelle suisse. La nouvelle disposition permet de financer non seulement le développement, mais aussi l'exploitation de ces systèmes. De plus, les exigences requises pour le financement sont allégées en ce sens qu'il n'est plus nécessaire que les améliorations résultant de ces systèmes profitent à la fois aux caisses de compensation, aux assurés et aux employeurs.

On peut citer comme exemple de système d'information utilisable à l'échelle suisse le réseau AVS/AI. Ce réseau de transmission de données relie les organes d'exécution AVS/AI entre eux ainsi qu'avec la CdC. Il répond en outre à toutes les exigences en matière de sécurité des données, facilite la communication électronique et peut aisément être adapté aux développements futurs.

⁵⁸ RS 235.1

Échange électronique de données

La nécessité de créer une base légale pour régler l'échange électronique de données se fait sentir en particulier dans le domaine du 1^{er} pilier. Une telle base doit garantir l'efficacité, la sécurité et le caractère économique de l'échange électronique de données, ainsi que son acceptation par toutes les parties. La réglementation prévue octroie au Conseil fédéral la compétence de régler l'échange électronique de données entre les assureurs sociaux suisses (par ex. les caisses-maladie, les organes d'exécution du 1^{er} pilier et les assureurs-accidents) et les autorités fédérales, ainsi qu'entre les assureurs eux-mêmes (voir art. 76^{bis}, al. 1, P-LPGA). Cette disposition est inscrite dans la LPGA car, à moyen ou à long terme, le besoin de réglementation en matière d'échange électronique de données se fera sentir dans toutes les assurances sociales et pas uniquement dans celles du 1^{er} pilier.

À l'heure actuelle, l'échange électronique de données a lieu dans les différents domaines de la sécurité sociale sur la base de conditions-cadres techniques et organisationnelles diverses. Ainsi, parmi les données extérieures au 1^{er} pilier, seules celles relatives à la réduction individuelle des primes sont transmises au moyen de la plateforme d'échange de données Sedex. Des prescriptions uniformes pour toutes les branches d'assurance sociale ne tiendraient pas suffisamment compte de cette réalité. C'est pourquoi le Conseil fédéral peut déléguer cette tâche de réglementation aux autorités de surveillance (c'est-à-dire à l'Office fédéral de la santé publique pour l'assurance-maladie sociale, l'assurance militaire et l'assurance-accidents, à l'OFAS pour l'AVS, l'AI, les PC, les APG et les allocations familiales au sens de la LFA et de la loi du 24 mars 2006 sur les allocations familiales [LAFam]⁵⁹, et au Secrétariat d'État à l'économie pour l'assurance-chômage), qui pourront édicter une réglementation appropriée pour chaque branche (voir art. 76^{bis}, al. 2, P-LPGA).

Cette réglementation n'a pas pour objet de prescrire aux assureurs sociaux les données qu'ils ont à communiquer. Cet aspect de l'échange de données est déjà réglé à l'art. 32 LPGA en vigueur ainsi que dans les dispositions relatives à la communication de données qui figurent dans les différentes lois sur les assurances sociales et n'est pas touché ici. Le Conseil fédéral doit uniquement avoir la compétence de régler l'échange de données pour ce qui a trait à certains aspects de la sécurité de l'information, par exemple le format applicable à la communication de données. Il s'agit en premier lieu d'introduire et de garantir l'utilisation de normes reconnues.

5.2 2^e pilier

- L'indépendance des autorités régionales de surveillance est renforcée par l'interdiction faite aux membres des exécutifs cantonaux de siéger dans les organes suprêmes de ces autorités.
- Les tâches des experts en matière de prévoyance professionnelle sont précisées.

⁵⁹ RS 836.2

- Les conditions de reprise d’effectifs de rentiers sont réglées.

Indépendance des autorités régionales de surveillance

Un enjeu central de la réforme structurelle était de renforcer la gouvernance. Le projet de modification de la LPP du 15 juin 2007 prévoyait l’indépendance de l’autorité de surveillance sur les plans légal, financier et administratif. Le législateur a dérogé à cette règle en prévoyant que l’autorité de surveillance doit être un établissement de droit public doté de la personnalité juridique et qu’elle ne doit être soumise à aucune directive dans ses activités de contrôle. Ce compromis politique a certes permis de renforcer l’indépendance des autorités de surveillance, mais n’a pas suffi à empêcher totalement les cantons d’exercer une influence. Ainsi, la disposition actuelle n’interdit pas aux membres des gouvernements cantonaux et aux employés des administrations cantonales de siéger dans les organes de contrôle des autorités de surveillance. L’indépendance de l’activité de surveillance n’est donc pas pleinement garantie.

Les autorités régionales de surveillance, invoquant l’autonomie d’organisation des cantons, ont contesté le constat de la CHS PP selon lequel la présence de membres des exécutifs cantonaux au sein des organes des autorités régionales de surveillance était problématique du point de l’indépendance. Après avoir pris connaissance de ces divergences, la CdG-N a chargé le Conseil fédéral de réexaminer les bases légales pertinentes⁶⁰. Le Conseil national n’a pas donné suite à l’intervention parlementaire⁶¹ qui exigeait que les autorités de surveillance puissent déterminer sous leur propre responsabilité les organes de surveillance, mentionnant la possibilité des deux conseils de clarifier les questions et de prendre les décisions nécessaires dans le cadre du traitement du projet de modernisation de la surveillance. Le Conseil fédéral continue de penser que l’indépendance de l’activité de surveillance peut, dans certains cas, être compromise lorsque des membres des exécutifs cantonaux siègent dans les organes des autorités de surveillance. Il souligne également que des considérations générales liées à la gouvernance demandent d’écarter les risques de conflits d’intérêts. Cela a son importance en particulier parce que les institutions de prévoyance cantonales, à la différence des institutions de prévoyance de la Confédération, sont surveillées par une autorité cantonale ou régionale. La présente révision prévoit par conséquent d’inscrire dans la loi que les autorités de surveillance doivent être indépendantes des cantons non seulement sur le plan organisationnel, mais encore sur le plan du personnel. L’art. 47, al. 2, de la Constitution (Cst.)⁶² protège les cantons des interventions de la Confédération dans leur autonomie d’organisation qui ne répondraient à aucune nécessité. La nouvelle disposition (art. 61, al. 3, P-LPP) renforce l’indépendance des autorités de surveillance et empêche d’imposer

⁶⁰ Dans ce contexte, voir aussi le postulat Fässler du 18.3.2016 (16.3243 «La Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle peut-elle empiéter sur la souveraineté des cantons en matière d’organisation ?»).

⁶¹ Intervention parlementaire Kuprecht du 7.6.2016 (16.439 «Renforcer l’autonomie des cantons dans la surveillance régionale des fondations de prévoyance», liquidée le 5.6.2019).

⁶² RS 101

des exigences plus strictes aux acteurs de la prévoyance professionnelle qu'aux autorités de surveillance qui les surveillent. L'intervention de la Confédération dans l'autonomie d'organisation des cantons est donc fondée sur de justes motifs et elle respecte le principe de proportionnalité.

Tâches des experts en matière de prévoyance professionnelle

Réagissant à un arrêt du Tribunal fédéral⁶³, une intervention parlementaire⁶⁴ a soulevé la question de la délimitation entre les tâches de l'expert en matière de prévoyance professionnelle et les obligations de contrôle de l'organe de révision. L'auteur de l'intervention a également demandé à ce que l'étendue du rôle et de la responsabilité de l'expert soit précisée, en particulier en ce qui concerne le contrôle matériel du placement de la fortune. Compte tenu de cette situation, les tâches de l'expert en matière de prévoyance professionnelle sont précisées à l'art. 52e P-LPP. Une distinction doit être introduite entre l'examen annuel (dans le cadre de l'examen des comptes annuels) et l'examen périodique («expertise actuarielle»).

Par l'examen annuel, l'expert vérifie que l'institution de prévoyance peut couvrir ses engagements avec la fortune disponible au jour de clôture du bilan. L'évaluation des passifs a lieu à cette date. Les capitaux de prévoyance sont déterminés selon des principes reconnus et sur des bases techniques généralement admises⁶⁵. Dans une caisse gérée en primauté des cotisations, l'expert doit calculer le capital de prévoyance des rentiers et les provisions techniques (les capitaux de prévoyance des assurés actifs correspondent au moins à la somme des prestations de sortie). Dans une caisse gérée en primauté des prestations, l'expert calcule en plus le capital de prévoyance des assurés actifs (art. 48 de l'ordonnance du 18 avril 1984 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité [OPP 2]⁶⁶). Le conseil de fondation établit ensuite les comptes annuels. Il les approuve après que l'organe de révision les a contrôlés (art. 51a, al. 2, let. d, LPP). Dans les solutions d'assurance complète (où l'assurance prend en charge non seulement les risques de décès et d'invalidité, mais aussi le risque de placement) et pour les institutions proposant des plans de prévoyance avec choix de la stratégie de placement (plans 1e, art. 1e OPP 2), qui ne supportent pas elles-mêmes les risques actuariels, un calcul annuel n'est pas obligatoire.

L'examen périodique consiste en une expertise actuarielle approfondie de la stabilité financière de l'institution de prévoyance.

Les principes applicables à l'établissement d'une expertise actuarielle sont notamment les suivants:

- En cas de découvert, l'expert en matière de prévoyance professionnelle doit établir chaque année un rapport actuariel (art. 41a OPP 2). Au besoin, l'autorité de surveillance peut demander en tout temps une expertise (art. 62a, al. 2, let. c, LPP).

⁶³ ATF 141 V 71 ss

⁶⁴ Interpellation Parmelin du 11.6.2015 (15.3555 «Responsabilité de l'expert en prévoyance professionnelle. Des clarifications semblent nécessaires»)

⁶⁵ Swiss GAAP RPC 26, ch. 4

⁶⁶ RS 831.441.1

- L'expert en matière de prévoyance professionnelle n'est pas tenu d'exercer une fonction de contrôle durant toute l'année et de façon générale. L'examen annuel et l'examen périodique sont des activités ponctuelles. L'organe suprême peut néanmoins lui confier par contrat des examens supplémentaires.
- Pour établir l'expertise, l'expert en matière de prévoyance professionnelle se fonde sur les comptes annuels actuels vérifiés. Il doit formuler une réserve si les comptes n'ont pas encore été vérifiés. Il veille à la stabilité actuarielle, pour autant que les risques ne soient pas couverts par une société d'assurance (art. 67 LPP et 42 et 43 OPP 2). Si tous les risques sont réassurés, une expertise actuarielle n'est pas nécessaire. Dans ce cas, il suffit que l'expert en matière de prévoyance professionnelle atteste la couverture d'assurance à l'intention de l'autorité de surveillance. Pour les institutions de prévoyance qui proposent des plans 1e (art. 1e OPP 2), une expertise actuarielle n'est pas non plus toujours indispensable. Dans les plans 1e, ce n'est pas l'institution de prévoyance, mais l'assuré lui-même qui assume le risque de placement. L'institution de prévoyance ne s'engage pas à verser une rente de vieillesse réglementaire, mais uniquement à opérer un versement en capital. Elle n'en doit pas moins respecter le principe d'assurance inscrit à l'art. 1h OPP 2. L'expert en matière de prévoyance professionnelle doit donc vérifier la nature et l'étendue de la couverture d'assurance pour les prestations de risque. Si l'institution de prévoyance n'assume pas elle-même les risques, une attestation en ce sens à l'intention de l'autorité de surveillance suffit. Mais si elle les assume, l'expert en prévoyance professionnelle doit établir une expertise actuarielle.
- Lors de l'examen périodique, l'expert en matière de prévoyance professionnelle évalue la capacité de l'institution de prévoyance à couvrir, au cours des prochaines années, ses engagements avec la fortune disponible et détermine s'il est probable que cette institution présente un découvert à moyen terme. Pour répondre à ces questions, l'expert doit avoir une vision globale et tenir compte des actifs. Il n'est toutefois pas responsable des actifs ni du placement de la fortune. Il ne doit donc pas vérifier l'existence effective et la valeur des actifs de l'institution de prévoyance.
- En revanche, il doit, sur la base de son jugement professionnel, apprécier si les capitaux de prévoyance, les provisions techniques, les cotisations et les produits attendus de la fortune suffiront vraisemblablement à respecter les promesses de prestations, et l'attester. S'il estime que la stabilité financière de l'institution de prévoyance n'est plus garantie, il doit l'indiquer dans son expertise. Si la situation de l'institution de prévoyance exige une intervention rapide ou si son mandat prend fin, l'expert en matière de prévoyance professionnelle doit en informer immédiatement l'autorité de surveillance (art. 41 OPP 2, art. 36 OPP 2 pour l'organe de révision). L'autorité de surveillance donne, le cas échéant, des instructions à l'organe suprême (art. 62a, al. 2, let. b, LPP).
- En cas de reprise d'effectifs de rentiers, des tâches supplémentaires incombent à l'expert en matière de prévoyance professionnelle (voir le commentaire de l'art. 52e, al. 4, P-LPP).

Il convient de préciser que l'examen de l'expert en matière de prévoyance professionnelle est réalisé d'un point de vue actuariel.

Les tâches de l'organe de révision, quant à elles, sont réglées à l'art. 52c LPP et restent inchangées. L'organe de révision est, dans le cadre de la vérification des comptes annuels, responsable d'examiner l'état et la valeur des placements ainsi que d'analyser la composition de la fortune (art. 52c, al. 1, let. a et b, LPP).

La responsabilité de la stabilité financière de l'institution de prévoyance, et donc du placement de la fortune et de la concordance entre la fortune placée et les engagements, incombe quant à elle à l'organe suprême⁶⁷. Cette tâche est inaliénable et ne peut pas être confiée à des tiers. Ni l'autorité de surveillance ni l'expert en matière de prévoyance professionnelle ou l'organe de révision ne peuvent décharger l'organe suprême de sa responsabilité quant à la stabilité financière de l'institution de prévoyance. Ce dernier est toutefois tenu de soutenir l'expert en matière de prévoyance professionnelle en mettant à sa disposition les documents nécessaires à l'examen.

Conditions pour la reprise d'effectifs de rentiers

Les caisses de rentiers sont de plus en plus nombreuses en Suisse, phénomène qui s'explique notamment par la restructuration ou la disparition d'entreprises. Or, beaucoup de ces institutions présentent une structure du financement problématique. En particulier, elles n'ont plus de cotisants qui pourraient contribuer à leur assainissement en cas de découvert. En dernier ressort, c'est le Fonds de garantie qui couvre leurs prestations. Mais il faut ici prévenir les abus. Il ne doit plus être possible d'«acheter» des effectifs de rentiers, d'exiger pour eux des frais d'administration ou de gestion de la fortune exagérés et ainsi de réduire encore un substrat déjà insuffisant pour couvrir les engagements de prévoyance. Cette situation se traduit en fin de compte par une augmentation des prestations pour insolvabilité versées par le Fonds de garantie LPP. Pour empêcher le recours à un tel «modèle commercial», il faut garantir qu'un effectif à forte proportion de rentiers ne puisse être repris que si les provisions techniques et les réserves de fluctuation de valeur requises sont disponibles. Tel est l'objectif du nouvel art. 53e^{bis} P-LPP, qui vise à empêcher que des institutions ne reprennent un effectif entièrement ou principalement constitué de rentiers à des fins purement commerciales. Il va de soi que la nouvelle réglementation ne vise pas à influencer sur l'évolution économique ni à entraver le changement du tissu économique. Il s'agit d'empêcher les reprises abusives de certains effectifs de rentiers, qui peuvent aboutir en fin de compte à ce que l'ensemble des assurés du 2^e pilier doivent garantir les prestations servies aux rentiers par le biais de leurs cotisations au Fonds de garantie LPP. La réglementation n'est pas applicable aux effectifs de rentiers qui se forment, par exemple, lorsque des assurés actifs changent d'institution de prévoyance tandis que les rentiers y restent affiliés. Lorsqu'un contrat d'affiliation est résilié, la loi prévoit qu'il continue de s'appliquer aux rentiers (art. 53e, al. 6, LPP). Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral⁶⁸, l'employeur

⁶⁷ Art. 51a LPP et message du 15.6.2007 relatif à la révision de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (Réforme structurelle), FF 2007 5396 s.

⁶⁸ Voir les arrêts du Tribunal fédéral du 21.6.2018 9C_649/2017 et 9C_652/2017.

ne peut pas se dérober aux engagements pris par un tel contrat en transférant les assurés actifs à une autre institution de prévoyance et en maintenant les rentiers dans la même institution qu'avant.

Il faut distinguer entre effectifs constitués exclusivement ou principalement de rentiers. Un effectif à forte proportion de rentiers, mais comprenant encore des assurés actifs, présente plusieurs traits caractéristiques, par exemple un flux de trésorerie négatif, une proportion élevée de rentiers par rapport aux assurés actifs (en pratique, la proportion de rentiers est considérée comme forte à partir de 70 %) ou une part importante du capital de couverture des rentes dans l'ensemble du capital de prévoyance. Si la nouvelle disposition ne portait que sur les effectifs exclusivement constitués de rentiers, l'institution de prévoyance ou la caisse de pension affiliée pourrait la contourner en prenant en plus un petit nombre d'assurés actifs, ce qui leur permettrait de conserver le «modèle commercial» indésirable évoqué.

La reprise d'effectifs de rentiers ne doit par conséquent être possible que si le financement des engagements correspondants est suffisant lors du transfert. Elle ne doit plus l'être lorsque, par exemple, le taux d'intérêt technique utilisé est trop élevé ou lorsque les provisions techniques et les réserves de fluctuation de valeur disponibles ne suffisent pas à garantir les capitaux de prévoyance des rentiers.

Il est toutefois possible de renoncer aux provisions techniques visées lorsque, après la reprise, les prestations de rente de l'effectif de rentiers repris sont entièrement et irrévocablement assurées auprès d'une entreprise d'assurance. Dans ce cas, c'est cette dernière qui répond du versement des prestations. Les entreprises d'assurance sont soumises à la surveillance de la FINMA (art. 2, al. 1, let. a et b, de la loi du 17 décembre 2004 sur la surveillance des assurances [LSA]⁶⁹), qui examine et approuve les calculs de tarifs que ces entreprises lui présentent (art. 38 LSA). Une surveillance supplémentaire par les autorités de surveillance de la prévoyance professionnelle n'est pas nécessaire, bien que l'institution de prévoyance soit tenue de plein droit de verser les prestations.

L'institution de prévoyance qui souhaite reprendre un effectif de rentiers doit déposer une demande auprès de l'autorité de surveillance compétente. L'autorité de surveillance de l'institution reprenante doit vérifier que les conditions de reprise d'un effectif de rentiers sont remplies. Elle se fonde pour cela sur les conclusions de l'expert en matière de prévoyance professionnelle de l'institution de prévoyance reprenante (art. 52e al. 4, P-LPP). Elle peut faire appel à l'organe de révision et exiger, par exemple, un bilan intermédiaire vérifié. L'autorité de surveillance rend une décision qui doit également être communiquée à l'autorité de surveillance de l'institution de prévoyance transférante. La reprise ne peut intervenir que lorsque la décision d'approbation de l'autorité de surveillance a force de chose jugée.

L'autorité de surveillance doit également examiner et approuver le transfert même si les institutions de prévoyance assurent l'intégralité des prestations de rente de l'effectif repris auprès d'une entreprise d'assurance (assurance dite complète). En cas d'assurance complète, les obligations de l'entreprise d'assurance résultent du contrat d'assurance collective que celle-ci a conclu avec l'institution de prévoyance.

⁶⁹ RS 961.01

Les parties contractantes sont toutefois libres de concevoir le contrat d'assurance comme elles l'entendent et elles peuvent également le modifier ou le résilier. Le contrat d'assurance est un contrat de droit privé au sens de l'art. 1 CO. Toutefois, conformément à l'art. 98, al. 1, de la loi du 2 avril 1908 sur le contrat d'assurance (LCA)⁷⁰, certaines dispositions ne peuvent pas être modifiées au détriment du preneur d'assurance ou de l'ayant droit. De plus, dans le cadre de la prévoyance professionnelle, l'entreprise d'assurance doit garantir irrévocablement les prestations convenues, raison pour laquelle une résiliation par l'entreprise d'assurance est en principe exclue dans le cas des rentes de vieillesse et de survivants en cours. Lorsque, sur la base du contrat d'assurance collective, les rentes en cours sont intégralement assurées, on peut supposer que le financement des engagements liés aux rentes est suffisamment garanti au sens de l'al. 1.

L'autorité de surveillance reste responsable même une fois l'effectif de rentiers repris. Elle doit examiner si les capitaux de prévoyance et les provisions techniques constituées à l'occasion de la reprise de cet effectif et auxquelles un taux d'intérêt quasiment sans risque est appliqué sont conservés, et ne sont adaptés que dans des cas fondés.

L'autorité de surveillance peut demander pour son examen un rapport annuel à l'expert en matière de prévoyance professionnelle (art. 52e, al. 4, P-LPP) et ordonner, le cas échéant, les mesures qui s'imposent (art. 62a LPP). Pour les institutions de prévoyance qui assurent l'intégralité des prestations de rente auprès d'une entreprise d'assurance, l'autorité de surveillance peut aussi exiger si nécessaire, après la reprise, qu'elles fournissent la preuve d'une assurance complète et irrévocable par une entreprise d'assurance. Une telle exigence pourrait survenir, par exemple, si le contrat d'assurance collective est modifié et que ce changement affecte le financement de l'effectif des rentiers.

5.3 Autres adaptations

5.3.1 Autres adaptations dans le 1^{er} pilier

Formulation plus précise des dispositions relatives à la dissolution de caisses de compensation

La dissolution de caisses de compensation et la reprise des effectifs par d'autres caisses entraînent toujours des coûts. Pour garantir la pérennité et le fonctionnement irréprochable de l'assurance en cas de dissolution, les caisses de compensation doivent donc disposer de réserves suffisantes. Ces réserves servent à garantir, dans un tel cas, la poursuite de l'activité dans une autre caisse.

L'art. 60 LAVS en vigueur, qui règle la dissolution de caisses de compensation, ne contient aucune disposition sur la manière de couvrir ces coûts. Actuellement, l'obligation de constituer des réserves de dissolution est uniquement inscrite au

⁷⁰ RS 221.229.1

niveau des directives⁷¹. Le projet l'inscrit au niveau de la loi (art. 60, al. 1^{bis}, P-LAVS). La loi en vigueur délègue au Conseil fédéral la compétence d'édicter des prescriptions complémentaires relatives à la dissolution des caisses de compensation professionnelles (art. 60, al. 3, LAVS). Le projet octroie, en plus, au Conseil fédéral la compétence d'édicter des prescriptions relatives à la constitution et au montant des réserves (art. 60, al. 3, P-LAVS).

On attend aujourd'hui déjà des caisses de compensation professionnelles qu'elles garantissent le bon fonctionnement de l'assurance après une dissolution. En raison de la diminution progressive du nombre de caisses de compensation, il devient toujours plus difficile de trouver des solutions. C'est pourquoi la nouvelle réglementation (art. 60, al. 1^{er}, P-LAVS) octroie en outre au Conseil fédéral la compétence d'ordonner à une ou plusieurs caisses de compensation de reprendre les comptes individuels et les effectifs de rentiers si aucune autre solution ne peut être trouvée. Les caisses de compensation sont indemnisées adéquatement pour cela.

Suppression de l'obligation de créer des agences AVS communales

Les agences donnent des renseignements, reçoivent et transmettent la correspondance, émettent des formulaires et contribuent à l'établissement de décomptes, à l'obtention de documents, à la détermination du revenu ou de la fortune et à l'enregistrement des personnes soumises à cotisation. L'obligation faite aux caisses de compensation cantonales de créer une agence dans chaque commune était certes appropriée au moment de l'instauration de l'AVS; mais aujourd'hui, avec les progrès de la technique (cyberadministration, cybercommerce) et les changements structurels (tendance à créer des centres de service), les agences ont perdu en importance. Or, l'obligation de gérer des agences empêche les caisses de compensation cantonales de procéder à des optimisations judicieuses du point de vue de l'économie d'entreprise. Il convient donc d'abroger cette obligation et de la remplacer par une disposition potestative (voir art. 65, al. 2, P-LAVS). C'est aux cantons de décider s'ils entendent continuer de gérer des agences.

Suppression de la possibilité de créer des caisses paritaires

La LAVS donne la possibilité de fonder des caisses de compensation paritaires, autrement dit, fondées en commun par un syndicat et une association patronale. Cependant, depuis 1948, aucune caisse de ce type n'a été créée. Cela s'explique principalement par les lourdes charges financières que la fondation d'une telle caisse ferait peser sur les syndicats. Ceux-ci devraient en effet apporter une caution et couvrir la moitié des frais d'administration, sans pouvoir les percevoir individuellement auprès des salariés. Il convient donc d'abroger la base légale correspondante, qui n'a plus de raison d'être (voir les art. 54, 58, al. 3, et 69, al. 4, P-LAVS). La représentation des salariés reste toutefois garantie par principe: l'art. 58, al. 2, LAVS prévoit, pour les associations représentant au moins 10 % des salariés rattachés à une

⁷¹ OFAS, Directives sur la comptabilité et les mouvements de fonds des caisses de compensation (DCMF), état au 1.1.2018, 318.103, ch. 1010, disponibles à l'adresse www.assurancessociales.admin.ch > AVS > Données de base AVS > Directives surveillance et organisation

caisse de compensation donnée, le droit d'être représentées au sein du comité de direction de la caisse de compensation professionnelle.

Inscription dans la loi du statut juridique des caisses de compensation professionnelles

La loi a jusqu'ici laissé ouverte la question de la forme juridique des caisses de compensation professionnelles. Il convient, conformément à leur qualification par la doctrine (voir ch. 1.1.1), de leur attribuer le statut d'établissement autonome de droit public de la Confédération. Ce principe est inscrit à l'art. 53, al. 1^{bis}, P-LAVS.

Nouvelles bases légales relatives aux registres du 1^{er} pilier

La décentralisation de l'exécution du 1^{er} pilier fait que les informations et les données doivent être centralisées et mises à la disposition de tous les organes d'exécution. La CdC gère, pour l'AVS et pour l'AI, un registre central des prestations courantes en espèces (appelé aussi registre des rentes) ainsi qu'un registre central des assurés (art. 71, al. 4, LAVS; cet article est également précisé dans le cadre de la révision de la LPGA⁷²). Ces deux registres sont indispensables à l'exécution correcte de l'AVS et de l'AI.

La réglementation actuelle relative aux registres du 1^{er} pilier est incomplète et ne répond plus aux exigences de la législation en matière de registres et de systèmes d'information. Il y manque en particulier des dispositions claires sur les buts et le financement des registres. Il est donc indiqué d'adapter les bases légales de ces registres au contexte général actuel. Cette actualisation s'inspire des dispositions relatives au registre des allocations familiales (art. 21a à 21e LAFam), pour lesquelles les normes aujourd'hui reconnues ont été reprises.

Un nouvel article est créé tant pour le registre des rentes que pour celui des assurés (art. 49c et 49d P-LAVS). Ces deux articles définissent, pour chaque registre, qui doit le tenir, quel en est le but et quelles données doivent y être saisies. Le Conseil fédéral a en outre la compétence d'édicter des dispositions d'exécution (art. 49e P-LAVS).

- Buts du registre des rentes: la gestion du registre des rentes vise à empêcher le paiement à double de rentes par plusieurs caisses de compensation. À cette fin, les caisses de compensation communiquent chaque mois à la CdC toutes les rentes AVS et AI qu'elles versent ou qu'elles suspendent. La CdC procède ensuite aux contrôles requis et avertit immédiatement les caisses concernées en cas de paiement à double. En outre, les décès et, depuis 2015, les autres changements d'état civil (par ex. remariage, divorce) qui sont enregistrés dans le système Infostar sont communiqués directement aux caisses de compensation au moyen du registre des rentes. Cela permet de prévenir des paiements de rente indus. Le registre des rentes joue donc aussi un rôle important dans la lutte contre les abus. Il sert encore à remplir de nombreuses autres tâches dans l'exécution du 1^{er} pilier. Par exemple, l'adaptation périodique des rentes à l'évolution des salaires et des prix prévue à l'art. 33^{ter} LAVS est effectuée ou contrôlée automatiquement par ce registre.

⁷² FF 2018 1597 1633

Par ailleurs, les autorités de surveillance et les organes d'exécution peuvent consulter en ligne les données relatives aux bénéficiaires de rente et les utiliser à des fins statistiques.

- Buts du registre des assurés: le registre central des assurés garantit que, lors de l'ouverture du droit à une rente, tous les comptes individuels (CI) de l'assuré soient pris en considération pour le calcul de la rente. À cette fin, le registre contient des informations sur tous les CI existants. De plus, l'attribution du numéro d'assuré à treize chiffres à toutes les personnes assurées en Suisse se fait par le registre des assurés.

Le financement des frais d'exploitation et de développement des registres est également réglé dans la loi (art. 95, al. 2, P-LAVS). Les adaptations, essentiellement de nature rédactionnelle, n'ont pas de conséquences matérielles ou financières directes.

5.3.2 Autres adaptations dans le 2^e pilier

Prélèvement et calcul de la taxe de surveillance

Les frais de la CHS PP sont notamment couverts par une taxe annuelle de surveillance perçue auprès des autorités cantonales de surveillance. Ces dernières peuvent, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, la répercuter sur les institutions de prévoyance. Ce système de facturation en deux temps est trop complexe. Il convient par conséquent que la taxe de surveillance soit perçue directement auprès des institutions de prévoyance soumises à la LFLP. Comme celles-ci sont affiliées au Fonds de garantie LPP (art. 57 LPP), c'est ce dernier qui doit être compétent pour le prélèvement de la taxe (art. 56, al. 1, let. i, P-LPP). Les dispositions en vigueur concernant le calcul de cette taxe nécessitent de multiples échanges d'informations entre les autorités de surveillance et la CHS PP. Le prélèvement de la taxe de surveillance par le Fonds de garantie LPP simplifie les démarches. Il s'inscrit ainsi dans le prolongement des autres efforts déployés par le Conseil fédéral pour réduire les coûts dans le 2^e pilier⁷³.

Le Fonds de garantie LPP couvre les frais générés par le prélèvement de la taxe annuelle de surveillance en déduisant de celle-ci le montant desdits frais, et transfère la différence à la CHS PP (art. 56, al. 1, let. i, P-LPP). Les frais sont calculés conformément au principe de la couverture des coûts.

Comparaison des données avec le 1^{er} pilier

Pour pouvoir vérifier régulièrement le droit aux prestations de prévoyance, les institutions de prévoyance ont besoin d'informations telles que les changements d'état civil, ou de certificats de vie de personnes résidant à l'étranger (rentiers ou conjoints survivants). Pour l'examen du droit aux prestations, les organes d'exécution du 1^{er} pilier effectuent les mêmes démarches que les institutions de prévoyance. Ils disposent donc de données qui intéressent aussi ces dernières. Dans

⁷³ Voir le rapport du Conseil fédéral du 15.6.2010 sur les coûts de la réglementation, en réponse aux postulats Fournier (10.3429 «Mesure des coûts de la réglementation») et Zuppiger du 18.6.2010 (10.3592 «Mesure des coûts réglementaires»).

des cas particuliers et sur demande motivée, ils leur transmettent aujourd'hui déjà ces indications.

Le nouvel art. 58a P-LPP vise à réduire pour tous les acteurs impliqués les charges administratives de l'échange de données. Sur la base de l'art. 50b, al. 2, let. a, LAVS, la Centrale du 2^e pilier peut aujourd'hui déjà accéder en ligne au registre des assurés et au registre des rentes pour consulter les données dont il a besoin pour identifier et localiser les ayants droit lorsque des avoirs de la prévoyance professionnelle ont été oubliés. L'échange de données pour le contrôle régulier du droit aux prestations de prévoyance passe par la Centrale du 2^e pilier, qui fait ainsi office d'organe de liaison entre les institutions de prévoyance et la CdC: les institutions de prévoyance remettent leurs demandes d'information à la Centrale du 2^e pilier, qui les transmet à la CdC. Celle-ci fournit les informations demandées, mais reste propriétaire des données. Ces informations sont retournées à la Centrale du 2^e pilier, laquelle les transmet aux institutions de prévoyance qui les ont sollicitées.

Le transfert de données entre les institutions de prévoyance et la Centrale du 2^e pilier passe par le même portail par lequel les institutions communiquent chaque année à la centrale, conformément à l'art. 24a LFLP, le nom des personnes pour lesquelles elles gèrent un avoir.

Rémunération de l'activité de courtage

L'employeur d'un salarié soumis à la prévoyance professionnelle obligatoire doit créer une institution de prévoyance ou s'affilier à une institution de prévoyance existante (art. 11, al. 1, LPP). Certains employeurs mandatent un intermédiaire d'assurance ou un courtier pour les aider dans la recherche d'une institution de prévoyance. En l'absence de connaissances approfondies de la prévoyance professionnelle, le choix d'une institution appropriée est, en effet, une opération complexe et qui prend beaucoup de temps. Il est fréquent que l'intermédiaire ainsi mandaté ne soit pas rémunéré par l'employeur lui-même, mais par l'institution de prévoyance avec laquelle l'employeur conclut en fin de compte le contrat d'affiliation. Cette rémunération consiste souvent en ce qu'on appelle des courtages. Les courtages ne sont pas des paiements uniques, mais des rémunérations versées pendant toute la durée du contrat. Elles correspondent en général à un pourcentage des primes payées par l'employeur à l'institution de prévoyance. Lorsque l'institution de prévoyance a assuré tout ou partie de ses risques auprès d'une institution d'assurance au moyen d'un contrat d'assurance-vie, c'est généralement cette institution qui paie l'indemnité d'intermédiation et qui l'inscrit comme frais d'acquisition dans la comptabilité tenue pour la prévoyance professionnelle (art. 37, al. 2, LSA).

Le fait que l'indemnité versée à l'intermédiaire agissant pour le compte de l'employeur soit imputée sur la fortune de prévoyance a donné lieu à des critiques. Dans l'interpellation 19.3329 (« Mécanisme de rémunération actuel des courtiers ») du 22 mars 2019, le conseiller national Reynard Mathias a demandé au Conseil fédéral s'il ne jugeait pas problématique le mécanisme décrit précédemment. L'Association suisse des institutions de prévoyance (ASIP) ainsi que Roger Baumann et Livio Forlin, auteurs de l'étude « Wettbewerb in der beruflichen Vorsorge,

Entwicklungen, Anreise, Risiken und Anpassungsbedarf »⁷⁴ publiée en février 2019, ont également formulé des critiques à ce sujet.

Dans sa réponse à l'interpellation Reynard, le Conseil fédéral a jugé effectivement problématique que le courtier ne soit pas rémunéré par son mandant, à savoir l'employeur, mais par l'institution de prévoyance au moyen de commissions en fonction du volume des affaires. Il a souligné que le fait de rémunérer l'intermédiaire d'assurance sur la fortune de prévoyance n'est pas dans l'intérêt des assurés et n'est, à ce titre, pas compatible avec le but de prévoyance. De telles commissions peuvent créer de fausses incitations qui amplifient les distorsions existantes (sélection des risques) dans la prévoyance professionnelle. Estimant la situation actuelle insatisfaisante, le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à examiner les modifications qui semblent indiquées. L'art. 69 P-LPP lui confère maintenant la compétence de régler dans l'ordonnance à quelles conditions une institution de prévoyance est autorisée à verser des indemnités pour le courtage d'affaires de prévoyance ou à quelles conditions de telles indemnités peuvent être mises à la charge de la comptabilité de la prévoyance professionnelle.

5.4 Adéquation des moyens requis

Les dépenses consolidées de l'AVS, de l'AI, des APG et des PC atteignaient en 2018 quelque 60 040 millions de francs⁷⁵, soit près de 8,7 % du produit intérieur brut (PIB). Le présent projet vise à améliorer la sécurité de l'exécution du 1^{er} pilier. Les coûts occasionnés par la modernisation de la surveillance (voir ch. 7) sont en rapport adéquat avec les dépenses globales des assurances.

5.5 Mise en œuvre

Remarques générales

Nombre des nouvelles dispositions légales doivent être précisées au niveau réglementaire. La forme que prendra cette concrétisation est décrite dans le commentaire des dispositions. Les dispositions d'ordonnance en vigueur devront parfois aussi être adaptées. La Commission fédérale AVS/AI et la Commission fédérale de la prévoyance professionnelle seront associées à l'élaboration des dispositions d'ordonnance.

Les cantons seront touchés par la mise en œuvre des nouvelles dispositions. Ils devront, dans les cinq ans suivant l'entrée en vigueur du présent projet, adapter leurs décrets en ce qui concerne l'organisation et les tâches des caisses de compensation cantonales. Dans certains cantons, des représentants de l'exécutif cantonal ou de l'administration publique siègent au sein de l'autorité de surveillance de la prévoyance professionnelle. Ce ne sera plus admis après l'entrée en vigueur du présent projet. Les cantons concernés devront prendre les mesures nécessaires, et notam-

⁷⁴ www.c-alm.ch > Home > Publications

⁷⁵ Voir Compte global 2018, Statistique des assurances sociales suisses 2019, p. 10.

Remplacement d'une expression

Dans le texte allemand, l'expression «*zwischenstaatliche Vereinbarung*» est remplacée dans tout l'acte par «*internationales Abkommen*», avec les ajustements grammaticaux nécessaires.

Art. 49 Principe

La notion d'organe d'exécution est introduite à l'art. 49 P-LAVS. Il est ainsi précisé que les organes d'exécution sont les caisses de compensation professionnelles, les caisses de compensation cantonales, les caisses de compensation de la Confédération et la CdC.

Art. 49a Systèmes d'information et exigences minimales

Al. 1 et 2: les organes d'exécution exploitent des systèmes d'information qui permettent l'échange électronique d'informations et le traitement de données. Ils sont responsables du développement et de l'exploitation de leurs systèmes d'information. Ils doivent veiller à ce que ceux-ci présentent en tout temps la stabilité et l'adaptabilité nécessaires et à ce qu'ils garantissent la sécurité de l'information et la protection des données.

Al. 3 et 4: les organes d'exécution doivent remplir les exigences minimales en matière de sécurité de l'information et de protection des données telles qu'elles ont été définies par l'autorité de surveillance après consultation des organes d'exécution (voir commentaire de l'art. 72a, al. 2, let. b, P-LAVS). Ils sont tenus de suivre des règles reconnues garantissant une mise en œuvre uniforme des exigences minimales. Ces règles sont élaborées par les organisations spécialisées des organes d'exécution (par ex. eAVS/AI) et doivent être reconnues par l'autorité de surveillance (voir commentaire de l'art. 72a, al. 2, let. c, P-LAVS).

Art. 49b Systèmes d'information pour l'exécution de conventions internationales

Cette disposition reprend le libellé de l'art. 49a P-LAVS tel qu'il figure dans le projet de loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales⁷⁶ adopté par le Conseil fédéral le 2 mars 2018. Dans un souci de coordination, la disposition est inscrite à l'art. 49b du présent projet. En outre, le titre est précisé. Pour uniformiser la terminologie, il est prévu de remplacer l'expression «organismes» par «organes» dans le texte français.

Art. 49c Registre des prestations courantes en espèces

Al. 1: comme c'est le cas actuellement, la CdC sera responsable de la tenue du registre des prestations courantes en espèces (registre des rentes). Le registre ne sera toutefois plus limité aux informations concernant les prestations en espèces de l'AVS/AI suisse, mais contiendra également des données relatives à l'octroi de

⁷⁶ FF 2018 1655 1660. La révision de la LPGa a été adoptée par l'Assemblée fédérale le 21.6.2019 (objet n° 18.029).

rentes par des assurances étrangères, pour autant que ces informations aient été transmises à la CdC. Les buts du registre sont énumérés à l'al. 1, let. a à c.

Let. a: à l'origine, le registre des rentes servait surtout à éviter le paiement à double des rentes. Ce but est toujours prioritaire, mais d'autres contrôles plus poussés (dits de plausibilité) sont aujourd'hui effectués dans ce registre. Notamment les plafonds des rentes pour couples et des rentes pour enfant font l'objet d'un contrôle, de même que la surassurance et la cohérence entre le montant de la rente et le revenu annuel moyen déterminant. Les données du registre sont par ailleurs harmonisées avec celles du registre de l'état civil (Infostar) en ce qui concerne la situation d'état civil des bénéficiaires de prestations. Ces mesures servent à garantir la qualité et donc à prévenir la perception induue de prestations. Dans le projet de loi, ce but est inscrit à la let. a.

Let. b: les données du registre servent à établir la transparence sur les prestations en espèces. Cet objectif sous-tend aussi le registre des allocations familiales (art. 21a, let. b, LAFam) et le registre des prestations complémentaires⁷⁷. Les données du registre des prestations courantes en espèces servent à des fins statistiques et à évaluer les conséquences financières de projets de révision législative.

Let. c: dans le cadre de l'adaptation périodique des rentes prévue à l'art. 33^{ter} LAVS, le registre des prestations courantes en espèces remplit une fonction de soutien et de contrôle pour les caisses de compensation chargées d'adapter les rentes.

Al. 2: cet alinéa contient les dispositions relatives au contenu du registre des rentes.

Let. a: le registre des rentes contient des informations sur les prestations courantes en espèces de l'AVS/AI. Des informations sur les bénéficiaires, les éléments du calcul des prestations et la caisse de compensation compétente pour le versement des rentes y sont recensées. Les précisions quant aux données à saisir seront apportées au niveau réglementaire sur la base de l'art. 49e P-LAVS. Les données relatives aux rentes versées par des assurances étrangères sont également saisies.

Let. b: en vertu de l'art. 53 de l'ordonnance du 28 avril 2004 sur l'état civil⁷⁸, les caisses de compensation sont informées des cas de décès et de changements d'état civil inscrits dans la banque de données centrale Infostar, comme le mariage, le divorce, etc. Grâce à ces informations, elles peuvent procéder rapidement aux mutations susceptibles d'avoir une incidence sur le droit à la rente ou le montant de la rente et éviter ainsi la perception induue de prestations. Les informations communiquées sont saisies dans le registre des rentes et transmises à la caisse de compensation compétente. Le devoir de transmission de la CdC est réglé à l'al. 3.

Al. 3: le registre des prestations courantes en espèces est un outil de travail indispensable pour les organes d'exécution du 1^{er} pilier et pour les autorités de surveillance. La Centrale du 2^e pilier, les assureurs-accidents et l'assurance militaire y ont également accès en vertu de l'art. 50b, al. 1, LAVS. Le projet propose que les organes d'exécution compétents pour les PC aient, eux aussi, accès au registre (voir com-

⁷⁷ Voir art. 26b LPC (FF 2019 2569 2577).
⁷⁸ RS 211.112.2

mentaire de l'art. 50b P-LAVS et commentaire⁷⁹ de l'art. 26, al. 2, de la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les prestations complémentaires, P-LPC⁸⁰). Le registre a donc pour but de permettre à ces services d'accéder par procédure d'appel aux informations dont ils ont besoin.

Art. 49d Registre des assurés

Al. 1: la CdC continuera de tenir le registre des assurés comme elle le fait actuellement. Les buts de ce registre sont énumérés à l'al. 1, let. a et b.

Let. a: depuis son introduction en 2008, le numéro d'assuré à treize chiffres sert de numéro d'identification unique; il est utilisé par la CdC, qui peut le mettre à la disposition d'autres autorités et services en dehors de l'AVS et de l'AI (par ex. autorités fiscales, assureurs-maladie) sur la base des art. 50b, 50d et 50e, al. 2 et 3, LAVS. Un seul numéro d'assuré est attribué à chaque personne. Le registre des assurés a entre autres pour but d'attribuer ce numéro, de le répertorier et de le transmettre aux services habilités à l'utiliser.

Let. b: lors de l'ouverture du droit à une rente, tous les comptes individuels (CI) de l'assuré sont rassemblés. Les CI sont gérés par les caisses de compensation chargées du décompte des cotisations. Toutes les caisses de compensation qui tiennent un CI pour un assuré sont saisies dans le registre central des assurés, afin que l'ensemble des CI soient pris en considération pour le calcul de la rente.

Al. 2: cet alinéa règle le contenu du registre des assurés. Sont saisis dans le registre des informations sur les assurés, notamment leur numéro AVS (let. a), ainsi que les caisses de compensation qui tiennent un CI pour un assuré (let. b). La nouvelle disposition de la let. c règle la possibilité pour la CdC de répertorier également les numéros de sécurité sociale étrangers qui lui sont communiqués en vertu de conventions internationales.

Al. 3: cet alinéa règle la transmission des données du registre des assurés aux services compétents, à savoir en particulier les organes d'exécution de l'AVS/AI, mais également d'autres services habilités à utiliser le numéro AVS.

Art. 49e Dispositions d'exécution relatives au registre des prestations courantes en espèces et au registre des assurés

La compétence du Conseil fédéral d'édicter des dispositions d'exécution est actuellement réglée à l'art. 50b, al. 2, LAVS. Par souci de clarté, le projet prévoit d'inscrire cette délégation de compétences législatives dans un article distinct, applicable aux deux registres.

⁷⁹ FF 2016 7249 7325. La révision de la LPC a été adoptée par l'Assemblée fédérale le 22.3.2019 (objet n° 16.065).

⁸⁰ RS 831.30

Art. 49f Traitement de données personnelles

Cette disposition reprend le libellé de l'art. 49b P-LAVS tel qu'il figure dans le projet de loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales⁸¹ adopté par le Conseil fédéral le 2 mars 2018. Dans un souci de coordination, la disposition est inscrite à l'art. 49f du présent projet. Pour uniformiser la terminologie, l'expression «*zwischenstaatliche Vereinbarungen*» est remplacée par «*internationale Abkommen*» dans le texte allemand et le terme «accords internationaux» par «conventions internationales» dans le texte français.

Art. 50b, al. 1, phrase introductive, let. b et e, et 2

Al. 1, phrase introductive: une adaptation d'ordre rédactionnel est nécessaire en raison de la nouvelle désignation du registre et des nouveaux art. 49c et 49d.

Let. b: cette disposition règle l'accès par procédure d'appel des agences de caisses de compensation professionnelles et de caisses de compensation cantonales au registre central des prestations courantes en espèces et au registre central des assurés. La caisse de compensation accorde l'accès aux agences compte tenu des tâches qu'elle leur a attribuées.

Let. e: cette disposition règle l'accès des organes d'exécution des PC aux deux registres.

Al. 2: cet alinéa est abrogé. La compétence d'édicter des dispositions d'exécution est déplacée à l'art. 49e P-LAVS. Il s'agit là d'une simple adaptation rédactionnelle.

Art. 53, al. 1bis

Al. 1bis: l'actuel art. 61, al. 1, LAVS règle le statut juridique des caisses de compensation cantonales. Par analogie, le statut juridique des caisses de compensation professionnelles est également inscrit dans la loi.

Art. 54, 58, al. 3, et 69, al. 4

Les dispositions concernant les caisses de compensation paritaires sont supprimées (voir les explications données au ch. 5.3.1).

Art. 57, al. 2, let. g

Cette disposition prévoit actuellement que le règlement de la caisse de compensation doit contenir des dispositions concernant (entre autres) la révision de la caisse. En pratique, les dispositions sur la révision dans les règlements des caisses se limitent à fixer la procédure de nomination de l'organe de révision. Dans le projet, la nomination de l'organe de révision par le comité de direction de la caisse est réglée à l'art. 58, al. 4, let. bbis, P-LAVS. Pour cette raison, les termes «la révision de la caisse et» à l'art. 57, al. 2, let. g, peuvent être supprimés.

⁸¹ FF 2018 1655 1660. La révision de la LPGa a été adoptée par l'Assemblée fédérale le 21.6.2019 (objet n° 18.029).

Art. 58, al. 2, 2^e et 3^e phrases, 3, 4, let. bbis et e, et 5

Al. 2, 2^e phrase: dans le droit actuel, l'al. 2 ne contient pas le même nombre de phrases dans les versions allemande et française. Dans le cadre de cette révision, les phrases 2 et 3 sont réunies en une seule phrase.

Al. 2, 3^e phrase: conformément au droit en vigueur, seuls des ressortissants suisses peuvent être choisis comme membres du comité de direction d'une caisse de compensation professionnelle. Cette règle de nationalité date de la création de la loi. Afin d'adapter la loi à la réalité du marché du travail, cette restriction est abandonnée. La nouvelle disposition précise que toute personne affiliée à la caisse de compensation professionnelle en qualité d'assuré ou d'employeur peut être nommée membre du comité de direction, quelle que soit sa nationalité. Une telle modification avait déjà été proposée dans le projet de réforme Prévoyance vieillesse 2020, en exécution de la motion 13.3125 Frehner Sebastian du 20 mars 2013 «Autoriser les étrangers à siéger dans le comité de direction des caisses de compensation professionnelles».

Al. 4, let. bbis: la loi précise qu'il appartient au comité de direction d'une caisse de compensation professionnelle de nommer l'organe de révision.

Al. 4, let. e: en pratique, les caisses de compensation AVS appellent «rapport de gestion» leur rapport annuel. De ce fait, l'expression «rapport annuel» est remplacée par «rapport de gestion» dans la LAVS.

Al. 5: pour des raisons d'ordre rédactionnel, la dernière phrase de l'actuel al. 4 devient l'al. 5.

Art. 60, al. Ibis, I^{ter} et 3

Al. Ibis: sous le régime actuel, l'obligation de créer des réserves de liquidation est uniquement inscrite au niveau des directives⁸². Vu son importance, le principe selon lequel les caisses de compensation doivent constituer des réserves pour couvrir les coûts résultant d'une dissolution doit être inscrit dans la loi.

Al. I^{ter}: cet alinéa règle la reprise de la gestion d'une caisse de compensation professionnelle par une ou plusieurs autres caisses de compensation professionnelles et l'indemnité prévue dans un tel cas.

Al. 3: l'actuel al. 3 délègue au Conseil fédéral la compétence d'édicter des prescriptions complémentaires relatives à la dissolution des caisses de compensation professionnelles. En vertu de la nouvelle disposition, le Conseil fédéral obtient en outre la compétence de régler les réserves et leur montant au niveau de l'ordonnance. Il réglera les questions techniques au niveau réglementaire après concertation avec les caisses de compensation professionnelles. Le montant des réserves nécessaires sera fixé en tenant compte du principe de proportionnalité.

⁸² OFAS, Directives sur la comptabilité et les mouvements de fonds des caisses de compensation (DCMF), état au 1.1.2018, 318.103, ch. 1010, disponibles à l'adresse www.assurancessociales.admin.ch > AVS > Données de base AVS > Directives surveillance et organisation

Art. 61, al. 1, 1^{bis} et 2, let. c, et d^{bis} à g

Al. 1 et 1^{bis}: l'exigence d'indépendance d'une caisse de compensation cantonale est remplie lorsque celle-ci fait partie d'un ECAS qui est indépendant de l'administration cantonale, qui a le statut d'établissement cantonal autonome de droit public et qui possède une commission de gestion indépendante du canton (voir commentaire de l'al. 2, let. g). Si ces conditions sont remplies, il n'est pas nécessaire que la caisse de compensation soit elle-même un établissement de droit public.

Al. 2, let c: l'obligation des caisses de compensation cantonales de créer des agences est supprimée à l'art. 65, al. 2, P-LAVS. La décision de créer des agences et selon quelles modalités relèvera de la seule compétence du canton. La décision cantonale ne sera plus soumise à l'approbation de la Confédération. De ce fait, la let. c peut être abrogée.

Al. 2, let. d^{bis} et e: la possibilité de confier la révision à un service cantonal de contrôle approprié sera supprimée (voir commentaire de l'art. 68, al. 1, P-LAVS). En outre, la révision des caisses est déjà réglée dans le détail aux art. 68 et 68a P-LAVS. Le décret cantonal ne devra donc plus nécessairement contenir de disposition concernant la révision de la caisse. Par contre, il devra régler la nomination de l'organe de révision. Pour cette raison, il est prévu de supprimer les termes «la révision de la caisse et» à l'al. 2, let. e, et d'inscrire explicitement à l'al. 2, let. d^{bis}, l'obligation de régler la nomination de l'organe de révision dans le décret cantonal.

Al. 2, let. f: le décret cantonal doit aussi contenir des dispositions concernant l'approbation des comptes annuels et du rapport de gestion.

Al. 2, let. g: cette disposition exige l'institution d'une commission de gestion. Ladite commission est l'organe suprême de l'établissement et doit être indépendante du canton. Son rôle sera similaire à celui du comité de direction d'une caisse de compensation professionnelle. Si la caisse de compensation fait partie d'un ECAS, ce dernier doit être dirigé par une commission de gestion indépendante du canton (art. 61, al. 1^{bis}, P-LAVS). Cette commission peut être désignée de différentes façons dans les lois cantonales d'exécution en vigueur. Les cantons n'ont pas l'obligation de la renommer. La commission de gestion exerce la surveillance administrative et personnelle sur la caisse de compensation, de même que la surveillance personnelle sur l'office AI. Au sein d'un ECAS, elle contrôle en règle générale les tâches déléguées par le canton.

Art. 63, al. 1, phrase introductive, 3, 2^e phrase, 4 et 5

L'actuel art. 63 LAVS contient les dispositions relatives aux obligations des caisses de compensation, aux tâches qui leur sont confiées et à l'exécution de certaines tâches par des tiers. Le projet de loi vise à compléter ces dispositions et à les restructurer afin d'en améliorer la clarté (les obligations de la caisse de compensation sont inscrites à l'art. 63, la délégation à la caisse de compensation de tâches supplémentaires, à l'art. 63a et la délégation à des tiers de tâches incombant aux caisses de compensation, à l'art. 63b P-LAVS).

Al. 1: la phrase introductive fait l'objet d'une adaptation purement rédactionnelle. Grâce à l'ajout de l'expression «en particulier», la disposition exprime le fait que le

Conseil fédéral pourra continuer de confier d'autres obligations aux caisses de compensation, comme il le fait actuellement (calculs prévisionnels des rentes, par ex.).

Al. 3, 2^e phrase: la seconde partie de la deuxième phrase («et veille à une utilisation rationnelle de moyens techniques») est supprimée. L'art. 76^{bis} P-LPGA (voir ch. 6.2.2) attribue au Conseil fédéral la compétence de réglementer l'échange électronique de données entre les différents acteurs. De ce fait, la compétence que lui délègue la deuxième phrase de l'actuel art. 63, al. 3, à savoir de veiller à une utilisation rationnelle des moyens techniques, n'a plus raison d'être.

Al. 4 et 5: ces deux alinéas sont abrogés (voir commentaire des art. 63a et 63b P-LAVS).

Art. 63a Délégation aux caisses de compensation de tâches supplémentaires

Al. 1 et 2: le principe énoncé à l'al. 1 en vertu duquel des tâches peuvent être confiées aux caisses de compensation figure actuellement à l'art. 63, al. 4. Il est prévu de l'intégrer dans une disposition distincte pour des raisons de systématique. Par souci d'exhaustivité, il convient de mentionner que, sauf disposition contraire de la loi, la Confédération confie toujours la tâche à la caisse de compensation, même si celle-ci fait partie d'un ECAS.

La disposition actuelle est aussi adaptée sur le plan matériel, puisque l'expression désuète «en particulier en matière de soutien des militaires et de protection de la famille» est supprimée. Cette formulation date de 1948. À cette époque, il n'existait de réglementation fédérale ni en matière d'allocations pour perte de gain ni en matière d'allocations familiales (la LAPG est entrée en vigueur en 1952, l'allocation de maternité en 2005, la LFA en 1953 et la LAFam, qui s'est substituée aux réglementations cantonales, en 2009). En outre, l'énumération des tâches pouvant être confiées n'est pas exhaustive dans la disposition en vigueur. Il ressort en effet des dispositions réglementaires que des tâches ressortissant d'autres domaines peuvent être confiées aux caisses de compensation (voir art. 130 RAVS concernant la prévoyance sociale et professionnelle, la formation et le perfectionnement professionnels, par ex.). La formulation proposée ici est plus ouverte. Pour garantir que les tâches confiées n'entravent pas l'application régulière de l'AVS, la disposition de l'actuel art. 130, al. 2, RAVS passe au niveau de la loi (nouvel al. 2).

Al. 3: les caisses de compensation doivent être dédommagées pour l'accomplissement des tâches qui leur sont confiées. Les contributions aux frais d'administration et les subsides du Fonds de compensation de l'AVS ne peuvent pas être utilisés à cette fin. Ce principe de causalité ressort actuellement de l'art. 132, al. 1, RAVS, mais il ne concerne que des tâches qui ont été confiées aux caisses par les cantons ou par les associations fondatrices. Le projet prévoit d'inscrire le principe au niveau de la loi. Lorsque la Confédération confie des tâches aux caisses de compensation, leur dédommagement et leur financement doivent être réglés dans la loi concernée. Ainsi, le dédommagement des tâches exercées par les caisses de compensation en lien avec l'affiliation des employeurs à une institution de prévoyance est réglé à l'art. 56, al. 1, let. h, LPP. Le même principe régit la restitution de la taxe sur le CO₂. Les caisses de compensation qui s'occupent de la redistribu-

tion de cette taxe aux employeurs sont dédommagées en vertu de l'art. 36, al. 3, de la loi du 23 décembre 2011 sur le CO₂⁸³.

Al. 4: les caisses de compensation doivent pouvoir exécuter les tâches qui leur sont confiées par la Confédération sans ingérence des instances cantonales et fédérales ou des associations fondatrices. C'est pourquoi cette disposition précise que les caisses de compensation ne sont soumises qu'aux instructions de l'autorité de surveillance, à savoir de l'OFAS, pour l'exécution des tâches confiées par la Confédération. Par contre, pour l'exécution des tâches confiées par les cantons ou les associations fondatrices, les caisses de compensation sont soumises aux instructions des cantons ou associations fondatrices.

Art. 63b Déléation à des tiers de tâches incombant aux caisses de compensation

Al. 1: le nouvel al. 1 du projet correspond sur le plan matériel aux trois premières phrases de l'art. 63, al. 5, du droit en vigueur. Seule la délégation de tâches essentielles des caisses, c'est-à-dire les tâches visées aux art. 63, al. 1, et 63a, al. 1, LAVS est soumise à autorisation. Les prestations de soutien, par exemple une externalisation de l'informatique, ne sont pas concernées.

Al. 2: le nouvel al. 2 se fonde sur les quatrième et cinquième phrases de l'art. 63, al. 5. Contrairement au droit en vigueur, les tiers et leur personnel ne seront toutefois pas seulement soumis à l'obligation de garder le secret conformément à l'art. 33 LPGA et aux prescriptions de la LAVS concernant le traitement et la communication de données, mais ils seront tenus de respecter toutes les prescriptions de la LAVS.

Al. 3: le nouvel al. 3 correspond à la sixième phrase de l'art. 63, al. 5, du droit en vigueur. Les associations fondatrices ou les cantons sont responsables de l'exécution par des tiers de tâches incombant aux caisses de compensation.

Art. 65, al. 2

Les caisses de compensation cantonales n'auront plus l'obligation de créer des agences. Elles auront néanmoins la possibilité de maintenir leurs agences, sous réserve du droit cantonal.

Art. 66 Gestion des risques et de la qualité, et système de contrôle interne

Al. 1: les caisses de compensation ont l'obligation d'introduire un système de gestion des risques. La gestion des risques comprend les méthodes et les processus servant à identifier, analyser et évaluer, apprécier, maîtriser et surveiller les risques.

Al. 2: les caisses de compensation ont l'obligation d'introduire un système de gestion de la qualité et de mettre en place un système de contrôle interne (SCI) adapté à leur taille et à l'étendue de leurs tâches. Le système de gestion de la qualité vise à maintenir et à garantir une mise en œuvre adéquate, ce qui permet de renforcer la

⁸³ RS 641.71

confiance dans l'assurance. Le SCI est aussi un instrument de pilotage qui aide la direction à repérer d'éventuels points faibles, à les éliminer et, le cas échéant, à prendre les mesures d'amélioration nécessaires.

Al. 3: le Conseil fédéral obtient la compétence d'édicter des prescriptions relatives aux exigences minimales que doivent remplir la gestion des risques, la gestion de la qualité et le SCI. À cet effet, il peut s'inspirer de référentiels connus en matière de système de gestion des risques, de système de gestion de la qualité et de SCI (par ex. COSO, COBIT ou ISO). Lors de la conception concrète des exigences minimales, le Conseil fédéral tiendra compte de la taille, de la complexité et de la structure des caisses de compensation afin de favoriser une exécution respectant le principe de proportionnalité.

Art. 66a Garantie d'une activité irréprochable

Phrase introductive: les personnes désignées aux let. a à c doivent jouir d'une bonne réputation et offrir toutes les garanties d'une activité irréprochable. Des formulations semblables se trouvent dans d'autres domaines de la surveillance (voir, entre autres, art. 8, al. 1, let. b, de la loi fédérale du 29 septembre 2017 sur les jeux d'argent⁸⁴, art. 51b, al. 1, LPP, art. 14, al. 1, let. a, de la loi du 23 juin 2006 sur les placements collectifs⁸⁵, art. 3, al. 2, let. c, de la loi du 8 novembre 1934 sur les banques⁸⁶, art. 10, al. 2, let. d, de la loi du 24 mars 1995 sur les bourses⁸⁷, art. 14, al. 2, let. c, de la loi du 10 octobre 1997 sur le blanchiment d'argent⁸⁸, art. 14 et 67 LSA). Par conséquent, l'interprétation des termes «bonne réputation» et «garantie d'une activité irréprochable» est largement uniformisée dans la pratique et la jurisprudence. La bonne réputation et la garantie d'une activité irréprochable se réfèrent à l'accomplissement d'une tâche par une personne. Pour contester la bonne réputation d'une personne, celle-ci doit se rendre coupable d'une infraction d'une certaine gravité, par exemple une infraction d'ordre financier commise dans l'exercice de ses fonctions. Une simple contravention, par exemple à la loi sur la circulation, ne suffit donc pas à mettre en cause la bonne réputation d'une personne.

Les personnes désignées aux let. a à c doivent en outre déclarer leurs liens d'intérêts. L'autorité de surveillance n'édicte pas de prescriptions concernant la publicité des liens d'intérêts. Il revient aux associations fondatrices ou aux cantons de le faire.

Let. a à c: les membres de l'organe suprême de la caisse de compensation (à savoir les membres du comité de direction ou de la commission de gestion), le gérant de la caisse, sa suppléance et les autres personnes chargées de tâches de direction doivent jouir d'une bonne réputation, offrir toutes les garanties d'une activité irréprochable et déclarer leurs liens d'intérêts. Les caisses de compensation disposant d'une large autonomie organisationnelle, en particulier en ce qui concerne la composition de leur direction et l'exécution des tâches de direction, elles sont structurées de manières très différentes. Les documents déterminants pour savoir quelles sont les

⁸⁴ RS 935.51

⁸⁵ RS 951.31

⁸⁶ RS 952.0

⁸⁷ RS 954.1

⁸⁸ RS 955.0

personnes chargées de tâches de direction sont le décret cantonal dans le cas des caisses de compensation cantonales et le règlement de la caisse dans le cas des caisses de compensation professionnelles. Si la législation cantonale ou le règlement ne contiennent pas de disposition correspondante, l'organigramme ou les circonstances particulières doivent être pris en compte.

Il appartient aux associations fondatrices ou aux cantons d'édicter les prescriptions relatives à l'intégrité et à la loyauté. L'association fondatrice édicte les prescriptions applicables aux membres du comité de direction, au gérant de la caisse, à sa suppléance et aux autres personnes chargées de tâches de direction de la caisse de compensation professionnelle. Le canton édicte les prescriptions applicables aux membres de la commission de gestion, au gérant de la caisse, à sa suppléance et aux autres personnes chargées de tâches de direction de la caisse de compensation cantonale. Si la caisse de compensation fait partie d'un ECAS, les membres de l'organe suprême de l'établissement doivent offrir toutes les garanties d'une activité irréprochable afin que la caisse de compensation satisfasse aux exigences du droit fédéral.

La responsabilité de vérifier si les personnes visées aux let. a et b offrent toutes les garanties d'une activité irréprochable incombe aux cantons et aux associations fondatrices. Pour les personnes visées à la let. c, c'est la commission de gestion ou le comité de direction de la caisse qui est chargé de la vérification. S'il s'avère que les conditions ne sont plus remplies, l'OFAS en sa qualité d'autorité de surveillance peut demander à l'organe de nomination compétent de révoquer la personne en question (voir commentaire de l'art. 72b, let. f, P-LAVS).

Art. 66b Rapport de la caisse de compensation

L'obligation pour les caisses de faire périodiquement rapport de leur gestion est actuellement réglée à l'art. 72, al. 4, LAVS. Pour des raisons de systématique, il est prévu d'inscrire cette obligation de la caisse de compensation à l'art. 66b P-LAVS.

La nouvelle réglementation prévoit aussi quelques adaptations matérielles. Selon le projet, les caisses de compensation doivent fournir à l'autorité de surveillance les chiffres clés nécessaires à l'exercice de la surveillance. Au moyen de ces chiffres clés, l'autorité de surveillance pourra établir des statistiques uniformes utiles à ses fonctions de surveillance.

Les exigences applicables aux chiffres clés seront définies par l'OFAS en tant qu'autorité de surveillance. Il pourra s'agir, par exemple, d'informations sur le rapport entre le nombre d'oppositions ou de recours et le nombre de décisions, sur le rapport entre les amortissements de cotisations et les cotisations et sur l'échelle des contributions aux frais d'administration.

Lors de l'interprétation des chiffres clés, l'autorité de surveillance tiendra compte du fait que la structure des 26 caisses de compensation cantonales et des 49 caisses de compensation professionnelles peut être très différente (par ex. pour ce qui est des branches d'activité des affiliés ou du nombre d'employeurs et de personnes indépendantes ou sans activité lucrative affiliés).

Art. 67 Présentation des comptes

Al. 1: dans la prévoyance professionnelle, le principe de transparence a été systématiquement mis en œuvre depuis l'entrée en vigueur de la 1^{re} révision de la LPP. Le présent projet inscrit expressément dans la LAVS le principe de transparence pour la présentation des comptes du 1^{er} pilier. Les exigences de transparence doivent permettre non seulement de renforcer la confiance dans le système, mais aussi de faciliter la comparaison entre les caisses de compensation (voir commentaire de l'art. 66b P-LAVS).

Al. 2: cette disposition délègue au Conseil fédéral la compétence d'édicter au niveau réglementaire des prescriptions sur la manière dont la transparence doit être mise en œuvre. L'énumération aux let. a à d n'est pas exhaustive.

Let. a: cette disposition correspond au droit en vigueur (art. 67 LAVS). Comme il le fait déjà, le Conseil fédéral pourra régler dans les dispositions d'exécution les modalités du règlement des comptes et des paiements des caisses de compensation avec les employeurs, les personnes exerçant une activité lucrative indépendante, les personnes n'exerçant aucune activité lucrative et les bénéficiaires de rentes qui leur sont affiliés d'une part, et avec la CdC d'autre part.

Let. b: le Conseil fédéral édicte des dispositions concernant la présentation des frais d'administration et de leur financement. Les caisses de compensation doivent à ce titre présenter de manière transparente dans leurs comptes annuels non seulement leurs frais d'administration, mais aussi le mode de financement.

C'est pourquoi il faudra fixer au niveau réglementaire une obligation pour les caisses de compensation d'ajouter à leurs comptes annuels une annexe contenant certaines informations qui ne ressortent pas de la clôture annuelle des comptes. L'annexe devra notamment renseigner sur les taux de contributions aux frais d'administration, les remises éventuelles, le financement précis des tâches déléguées, les clés de répartition des coûts des projets informatiques ou des autres projets, l'éventuelle part au financement de l'ECAS ainsi que sur la composition du comité de direction, de la commission de gestion et de la direction de la caisse.

Let. c: comme dans le droit en vigueur (art. 67 LAVS), le Conseil fédéral édicte des dispositions d'exécution relatives à la comptabilité. La disposition introduit la notion de présentation des comptes.

Contrairement au 2^e pilier où la présentation des comptes doit se conformer aux recommandations comptables Swiss GAAP RPC 26 «Présentation des comptes des institutions de prévoyance» (art. 47, al. 2, OPP 2), il n'existe pas de normes spéciales reconnues pour les assurances financées par répartition. Au niveau international, des travaux sont en cours pour définir une norme comptable propre à la sécurité sociale (*International Public Sector Accounting Standards [IPSAS] Social Benefits*). Compte tenu des particularités du 1^{er} pilier (système de répartition, tâches déléguées), il ne sera probablement pas possible d'adopter intégralement une norme internationale. Le Conseil fédéral édictera par conséquent des normes comptables spécifiques pour le 1^{er} pilier. Il coordonne ces travaux avec l'élaboration des dispositions concernant la présentation des comptes pour l'établissement Compenswiss. L'art. 13, al. 3, de la loi sur les fonds de compensation lui confère la compétence d'édicter les normes applicables par Compenswiss. L'exploitation opérationnelle de

Compenswiss a débuté le 1^{er} janvier 2019. Jusqu'à l'adoption d'une réglementation globale, la présentation de ses comptes est régie par une disposition transitoire (art. 3 de l'ordonnance du 22 novembre 2017 sur la phase initiale d'exploitation de l'établissement «Compenswiss [Fonds de compensation AVS/AI/APG]»⁸⁹).

Les dispositions d'exécution relatives à la comptabilité et à la présentation des comptes des caisses de compensation mentionneront expressément le fait que leurs comptes annuels comprennent un bilan, un compte d'exploitation, un compte d'administration, aussi pour ce qui concerne les tâches déléguées, et une annexe. En outre, un délai transitoire adéquat est prévu pour l'introduction des nouvelles dispositions concernant la présentation des comptes.

Let. d. lorsqu'une caisse de compensation fait partie d'un ECAS, il faut veiller à ce que les frais d'administration soient présentés en respectant le principe de causalité et à ce que leur financement soit conforme à la loi. Afin d'assurer la transparence des flux financiers et d'éviter un subventionnement croisé, il est impératif que toute unité organisationnelle dont le financement est clairement réglé par la loi tienne une comptabilité distincte. Ainsi, l'art. 69, al. 3, LAVS précise que les contributions aux frais d'administration doivent servir exclusivement à couvrir les frais d'administration des caisses de compensation pour l'exécution de leurs propres tâches. Par conséquent, les frais d'administration dus à la gestion de l'ECAS doivent être présentés séparément et leur mode de financement doit ressortir des comptes. Pour garantir que les comptes soient établis conformément aux prescriptions d'évaluation et de comptabilité uniformes, le Conseil fédéral définit des exigences minimales pour la comptabilité et la présentation des comptes des ECAS. Pour cela, il doit disposer d'une compétence réglementaire qui lui permet d'édicter des prescriptions complémentaires. Il s'agit d'éviter que le budget de l'ECAS (et de ses unités organisationnelles) et celui de la caisse de compensation se confondent et de garantir que les flux financiers et les imputations de coûts entre l'ECAS et la caisse de compensation soient présentés de manière uniforme et transparente. Le Conseil fédéral définira donc au niveau réglementaire la façon dont la caisse de compensation devra présenter les moyens financiers qu'elle verse à l'ECAS. L'objectif est d'assurer la transparence sur la part des contributions aux frais d'administration que la caisse de compensation verse à l'ECAS et sur les buts de ces versements. Les exigences minimales complémentaires en matière de comptabilité et de présentation des comptes de l'ECAS servent à garantir, d'une part, que les contributions financières à charge des unités organisationnelles subordonnées respectent le principe de causalité et correspondent à leurs coûts effectifs et, d'autre part, que les fonds de ces unités ne soient utilisés qu'aux fins prévues.

Art. 68 Exigences applicables à l'organe de révision et au réviseur responsable

Dans le droit en vigueur, les dispositions concernant la révision des caisses et le contrôle des employeurs sont réunies dans un même article (art. 68 LAVS). Par souci de clarté, le projet de loi propose de restructurer les dispositions et de les répartir entre différentes normes (dispositions concernant les exigences applicables à

⁸⁹ RS 830.21

l'organe de révision et au réviseur responsable à l'art. 68, tâches de l'organe de révision à l'art. 68a et contrôle des employeurs à l'art. 68b P-LAVS).

Les exigences applicables à l'organe de révision ont été uniformisées au niveau réglementaire le 1^{er} janvier 2013⁹⁰. Compte tenu de leur importance, ces principes doivent être inscrits dans la loi.

Al. 1: cette disposition contient, d'une part, le principe selon lequel les caisses de compensation et leurs agences doivent être révisées et, d'autre part, l'exigence selon laquelle l'entreprise de révision doit être agréée en qualité d'expert-réviseur au sens de la loi du 16 décembre 2005 sur la surveillance de la révision (LSR)⁹¹.

Sous le régime en vigueur (art. 68, al. 1, 4^e phrase, LAVS), les cantons peuvent confier la révision de leur caisse de compensation à un service cantonal de contrôle approprié. Le projet supprime cette possibilité. La révision d'une seule caisse de compensation, dans un domaine aussi spécialisé que l'AVS et régi par de nombreuses directives, ne permet pas aux réviseurs d'avoir la pratique suffisante pour pouvoir garantir une exécution irréprochable des révisions. De plus, il peut survenir des conflits d'intérêts. D'une part, le canton est souvent l'affilié le plus important de la caisse de compensation cantonale et, d'autre part, divers autres liens contractuels existent entre le canton et sa caisse de compensation. En pratique, la suppression de cette disposition n'aura pas d'effet, puisqu'aujourd'hui déjà, toutes les caisses de compensation cantonales AVS sont contrôlées par des organes de révision externes.

Al. 2: cet alinéa inscrit dans la loi les conditions que doit remplir le réviseur responsable. Ce dernier doit être une personne physique agréée en qualité d'expert-réviseur au sens de la LSR.

Al. 3: l'art. 68, al. 3, LAVS en vigueur précise en particulier les activités incompatibles avec l'indépendance de l'organe de révision. Afin d'uniformiser autant que possible la définition des exigences en matière d'indépendance dans les différentes lois fédérales, l'actuelle définition propre à l'AVS est remplacée par un renvoi à la définition générale qui figure à l'art. 728 CO. Le nouvel alinéa renvoie donc à cet article, en précisant toutefois que son al. 2, ch. 2, et la première partie de son al. 6 ne sont pas applicables à l'AVS. Étant donné que les dispositions relatives à l'indépendance s'appliquent également aux sociétés qui sont réunies sous une direction unique avec l'organe de révision, seule la deuxième partie de l'al. 6 est applicable. En outre, l'al. 3 délègue au Conseil fédéral la compétence de définir d'autres critères d'incompatibilité avec le mandat de contrôle de l'organe de révision.

Al. 4: tout comme dans le droit en vigueur (art. 68, al. 4, LAVS), cette disposition règle la compétence du Conseil fédéral d'édicter au niveau réglementaire des prescriptions plus détaillées concernant les exigences applicables à l'organe de révision et au réviseur responsable en sus des conditions et de la procédure d'agrément.

Pour des raisons d'assurance qualité, les organes de révision doivent pouvoir justifier d'une pratique suffisante dans le domaine du 1^{er} pilier. Il faudra donc définir au niveau réglementaire notamment le nombre minimal de mandats que les organes de révision doivent exercer pour le compte des caisses de compensation et préciser que

⁹⁰ Voir art. 165 RAVS, modification du 21.9.2012.

⁹¹ RS 221.302

les réviseurs responsables doivent disposer d'une pratique suffisante dans le domaine du 1^{er} pilier pour y avoir accompli un certain nombre de mandats ou un certain nombre d'heures de travail. Le seul nombre d'heures de travail accomplies ne permettant pas de garantir les connaissances spécialisées, il est prévu d'introduire en plus un examen formel. Une attestation de réussite à cet examen devra être jointe à la demande d'agrément. En outre, il est prévu de préciser au niveau réglementaire quelle autorité sera compétente pour décider de l'agrément d'un réviseur responsable. Il n'appartiendra plus à l'OFAS, mais à l'Autorité fédérale de surveillance en matière de révision (ASR) de décider de l'agrément. Si l'OFAS ne sera pas compétent pour révoquer l'agrément, il pourra néanmoins informer l'ASR de défauts éventuels constatés dans la révision. Dans de tels cas, l'ASR pourra, selon les circonstances, prendre des mesures à l'encontre de l'entreprise de révision ou du réviseur responsable. Au niveau de la loi, l'OFAS obtient, en sa qualité d'autorité de surveillance, la compétence d'exiger, dans des cas dument justifiés, que l'organe de nomination révoque l'organe de révision (art. 72b, let. i, P-LAVS).

Al. 5: cette disposition vise à garantir que l'organe de révision ait accès à toutes les unités organisationnelles de l'ECAS afin de pouvoir évaluer et contrôler l'ensemble des flux financiers. Étant donné que la modernisation de la surveillance impose des exigences accrues en matière de transparence, cet aspect important est expressément réglé au niveau de la loi. Lorsqu'une caisse de compensation fait partie d'un ECAS, ce dernier doit être contrôlé par le même organe de révision que la caisse de compensation. L'organe de révision doit donc remplir les exigences techniques et être agréé par l'ASR conformément aux al. 1 à 4.

Art. 68a Tâches de l'organe de révision

La révision des caisses de compensation est une révision relevant du droit de la surveillance au sens de la législation spéciale qui va au-delà d'une stricte révision des comptes (voir explications au ch. 5.1.1). La présente disposition précise les éléments soumis à la révision.

Al. 1: comme dans le droit en vigueur (art. 169, al. 2, RAVS), la conformité des comptes annuels aux prescriptions légales fait l'objet d'un contrôle. Le projet propose d'inscrire au niveau de la loi l'obligation de l'organe de révision de vérifier que les comptes annuels ont été établis conformément au principe de la transparence au sens de l'art. 67 P-LAVS.

Al. 2: comme dans le droit actuel, le mandat de l'organe de révision va au-delà de l'examen des comptes annuels. L'al. 2 précise les vérifications supplémentaires que doit effectuer l'organe de révision.

Let. a: comme dans le droit actuel, l'organe de révision vérifie la tenue de la comptabilité, notamment sa conformité aux directives de l'OFAS.

Let. b: comme dans le droit en vigueur, l'organe de révision vérifie non seulement la tenue de la comptabilité et la présentation des comptes, mais aussi l'application concrète des prescriptions légales notamment lors de la perception des cotisations, lors du contrôle du droit aux prestations ainsi que lors de la fixation et du versement des prestations (par ex. calcul correct de la rente).

Let. c: l'organe de révision vérifie également que les organes d'exécution, dans la mise en œuvre des exigences minimales prévues pour les systèmes d'information, observent les règles reconnues et se conforment aux directives liées afin de garantir la sécurité de l'information et la protection des données.

Let. d: l'organe de révision vérifie par ailleurs que la gestion des risques, le système de gestion de la qualité et le SCI sont conformes aux exigences légales.

Let. e: l'organe de révision vérifie enfin que la caisse de compensation exécute les tâches qui lui sont déléguées d'une manière qui correspond à l'approbation donnée par le Conseil fédéral.

Al. 3: cette disposition reformule, pour des raisons de systématique, l'obligation pour les organes de révision de rendre compte qui figure actuellement à l'art. 72, al. 4, LAVS. Pour que l'OFAS, en sa qualité d'autorité de surveillance de la caisse de compensation cantonale, puisse contrôler le respect des prescriptions de financement ainsi que les bases de calcul des flux financiers et de la répartition des coûts, il doit pouvoir consulter, en plus du rapport d'audit de la caisse de compensation, celui de l'ECAS. Le rapport d'audit de l'ECAS doit donc également lui être transmis.

Selon le projet, l'OFAS en tant qu'autorité de surveillance devra par ailleurs inscrire dans ses prescriptions (al. 5) une obligation pour l'organe de révision d'établir, en plus du rapport destiné à l'autorité de surveillance, un rapport à l'intention de Compenswiss sur les domaines qui concernent les comptes annuels de ce dernier (compte consolidé des fonds AVS/AI/APG/LFA/AC).

Al. 4: cet alinéa règle l'obligation d'informer de l'organe de révision. Ce dernier doit immédiatement signaler à l'autorité de surveillance les infractions, les graves irrégularités et la non-observation des principes d'une activité irréprochable qu'il constate. Le libellé de l'obligation d'informer s'appuie sur la disposition applicable depuis le début 2016 dans l'assurance-maladie (art. 27 LSAMal).

Al. 5: comme c'est déjà le cas dans le droit en vigueur (art. 68, al. 4, LAVS en relation avec les art. 160, al. 2, et 169, RAVS), l'autorité de surveillance peut édicter des prescriptions relatives à l'exécution des révisions de caisses (voir les directives sur la révision des caisses de compensation AVS [DRCC]⁹²). Compte tenu de son importance, ce principe est inscrit dans la loi.

Il est prévu d'adapter les DRCC parallèlement aux travaux de mise en œuvre du présent projet.

Art. 68b Contrôle des employeurs

Al. 1: sous le régime en vigueur, les caisses de compensation contrôlent périodiquement l'application des dispositions légales par les employeurs qui leur sont affiliés. Toutefois, il ne ressort qu'implicitement de la disposition actuelle que ce contrôle incombe aux caisses de compensation⁹³. La modification de cette disposition est donc d'ordre rédactionnel. Dans sa nouvelle formulation, l'alinéa précise explicite-

⁹² État 1.1.2018, 318.107.07; disponibles à l'adresse www.assurancessociales.admin.ch > AVS > Données de base AVS > Directives surveillance et organisation

⁹³ Voir aussi art. 162, al. 3, RAVS.

ment que les caisses de compensation sont responsables du contrôle des employeurs qui leur sont affiliés. Les let. a à c de l'al. 1 énumèrent les services habilités à procéder aux contrôles. La caisse de compensation peut charger un service spécial interne d'effectuer ces derniers (al. 1, let. b, 1^{re} partie) ou déléguer cette tâche à des tiers. Le contrôle peut être délégué à l'un des services suivants: une entreprise de révision (let. a), une organisation spécialisée des caisses de compensation (comme l'office de révision des caisses de compensation [RSA]; let. b, 2^e partie) ou un assureur au sens de la LPGA (comme la CNA; let. c).

La réglementation prévue à la let. c permet de coordonner les contrôles des employeurs au sens de la LAVS et de la LAA. Cette coordination allège la charge administrative des employeurs et réduit les coûts de révision. Avec des contrôles coordonnés, l'employeur n'est inspecté qu'une seule fois. Les doubles contrôles sont ainsi évités. La coordination des contrôles doit toutefois garantir que les dispositions de la LAVS et de la LAA sont appliquées.

Al. 2: selon le droit en vigueur, les services de contrôle doivent faire périodiquement rapport au Conseil fédéral sur les contrôle des employeurs (art. 72, al. 4, LAVS). En pratique, ces rapports sont toutefois soumis aux caisses de compensation. La nouvelle disposition reflète la pratique actuelle. Seule la caisse de compensation est en mesure d'apporter les corrections nécessaires aux CI des assurés lorsqu'un défaut révélé par le contrôle d'un employeur donne lieu à une modification de décompte ou à des demandes de restitution.

Al. 3: cet alinéa introduit une obligation d'informer. Le service chargé de contrôler les employeurs devra immédiatement informer la caisse de compensation de l'existence d'infractions ou de graves irrégularités. La caisse de compensation pourra ainsi intervenir rapidement et informer d'autres autorités, par exemple en cas de travail au noir.

Al. 4: sur le plan matériel, cette disposition correspond au droit en vigueur (art. 68, al. 4, LAVS).

Art. 71, al. 4 et 6

Al. 4: les nouveaux art. 49c et 49d P-LAVS servent de base légale au registre des prestations courantes en espèces et à celui des assurés. De ce fait, l'al. 4 ne porte plus que sur le devoir de la CdC d'exploiter ces registres et de les développer.

Al. 6: selon le projet de loi, la CdC est chargée de compléter et répondre aux demandes d'information sur les données des rentiers de la prévoyance professionnelle qui lui sont transmises par la Centrale du 2^e pilier (voir commentaire de l'art. 58a P-LPP).

Art. 72 Autorité de surveillance

Dans un souci de lisibilité, le contenu de l'actuel art. 72 est réparti entre les nouveaux art. 72a et 72b selon qu'il s'agit de tâches ou de mesures de l'autorité de surveillance. Le nouvel art. 72 se limite à déléguer au Conseil fédéral la compétence de désigner l'autorité de surveillance. Au niveau réglementaire, il est prévu de

désigner l'OFAS en tant qu'autorité de surveillance, comme c'est le cas sous le régime actuel.

Art. 72a Tâches de l'autorité de surveillance

Al. 1: cet alinéa fixe le principe selon lequel l'autorité de surveillance, en l'occurrence l'OFAS, surveille l'exécution de la loi de façon à garantir une mise en œuvre de qualité et uniforme de l'AVS.

Al. 2: les let. a à f décrivent les principales tâches de l'autorité de surveillance.

Let. a: une des tâches centrales de l'autorité de surveillance est l'examen des rapports de gestion des caisses de compensation (art. 66b P-LAVS) et celui des rapports des organes de révision (art. 68a, al. 3, P-LAVS). Ces rapports doivent être systématiquement analysés. L'autorité de surveillance doit prendre des mesures lorsque l'analyse et l'évaluation en montrent la nécessité.

Let. b et c: l'autorité de surveillance définit, après avoir consulté les organes d'exécution, les exigences minimales relatives à la sécurité de l'information et à la protection des données (art. 49a, al. 2, P-LAVS). Les organes d'exécution doivent satisfaire à ces exigences minimales en suivant des règles d'implémentation reconnues (voir commentaire de l'art. 49a, al. 3, P-LAVS). Ces règles, qui sont élaborées par les organisations spécialisées des organes d'exécution (eAVS/AI, par ex.), doivent être reconnues par l'autorité de surveillance et inscrites dans une directive dont le respect sera contrôlé et apprécié par le réviseur.

Let. d: comme dans le droit en vigueur (art. 72, al. 1, 1^{re} phrase, LAVS), l'autorité de surveillance donne des instructions pour garantir une pratique uniforme.

Let. e: comme dans le droit en vigueur (art. 72, al. 1, 2^e phrase, LAVS), l'autorité de surveillance donne des instructions concernant le calcul des cotisations et des prestations.

Let. f: pour vérifier que l'exécution est conforme à la loi, l'autorité de surveillance doit disposer de chiffres clés qu'elle trouve dans les statistiques disponibles ou dans les comptes annuels (voir commentaire de l'art. 67 P-LAVS). Si elle a besoin de chiffres clés complémentaires pour remplir sa fonction de surveillance, elle les demande aux caisses de compensation et à la CdC, puis elle en tire des statistiques.

Art. 72b Mesures de l'autorité de surveillance

Sur le fond, cet article reprend surtout des principes déjà existants. Il délègue toutefois de manière systématique à l'autorité de surveillance la compétence de prendre des mesures, dont certaines relèvent actuellement du Conseil fédéral. L'autorité de surveillance est tenue au principe de proportionnalité pour toutes les mesures qu'elle prend.

Let. a: l'obligation de renseigner est déjà prévue au niveau réglementaire; les caisses de compensation doivent fournir à l'OFAS toutes les pièces et toutes les informations dont il a besoin (art. 209, al. 3, RAVS). Compte tenu de son importance, ce principe est désormais expressément réglé au niveau de la loi.

Let. b: cette disposition permet à l'autorité de surveillance de fixer dans le cas particulier des objectifs à une caisse de compensation. Il ne s'agit pas de conclure des conventions d'objectifs, mais de permettre à l'autorité de surveillance de fixer des objectifs individuels si cela est nécessaire dans un cas concret. Un objectif individuel pourrait être, par exemple, de demander à une caisse de compensation d'accélérer son processus d'encaissement des cotisations.

Let. c: l'autorité de surveillance peut aujourd'hui déjà donner des instructions dans un cas particulier en vertu de l'art. 72 LAVS en relation avec l'art. 176, al. 2, RAVS. Compte tenu de son importance, ce principe est désormais inscrit dans la loi.

Let. d: le principe en vertu duquel l'autorité de surveillance peut ordonner des contrôles des employeurs aux frais de la caisse de compensation est actuellement inscrit à l'art. 68, al. 2, LAVS. Pour des raisons de systématique, cette disposition est déplacée à l'art. 72b P-LAVS.

Let. e: l'autorité de surveillance peut, aujourd'hui déjà, réaliser ou ordonner une révision complémentaire sur la base de l'art. 68, al. 1, LAVS en relation avec l'art. 171, al. 1, RAVS. Compte tenu de son importance, ce principe est inscrit dans la loi.

Let. f: les personnes mentionnées à l'art. 66a, let. a à c, P-LAVS doivent offrir toutes les garanties d'une activité irréprochable. Si ce n'est pas le cas de l'une d'entre elles, l'autorité de surveillance peut exiger de l'organe de nomination compétent qu'il relève cette personne de ses fonctions. L'interprétation de l'expression «garanties d'une activité irréprochable» doit se fonder sur la pratique et la jurisprudence (voir commentaire de l'art. 66a, phrase introductive, P-LAVS).

Let. g: le droit en vigueur (art. 72, al. 2, LAVS) connaît pour seule mesure de sanction la révocation d'un fonctionnaire d'une caisse de compensation. Le principe de proportionnalité exige que toute sanction soit appropriée à la gravité du manquement. C'est pourquoi le projet propose d'introduire la possibilité d'un rappel à l'ordre ou d'un avertissement. Il est par ailleurs précisé à quels employés de la caisse (à savoir le gérant de la caisse, sa suppléance ou les autres personnes chargées de tâches de direction, voir commentaire de l'art. 66a) une telle mesure pourra s'appliquer. Selon le droit en vigueur, la révocation est prononcée par le canton à la demande du Conseil fédéral. Le projet propose de simplifier la procédure en habilitant l'autorité de surveillance à ordonner à l'organe de nomination compétent de rappeler à l'ordre ou d'avertir la personne, ou de la relever de ses fonctions.

Let. h: par rapport à l'actuel art. 72, al. 3, LAVS, la compétence d'ordonner la gestion par commissaire d'une caisse de compensation est déléguée à l'autorité de surveillance et non plus au Conseil fédéral. La dissolution d'une caisse de compensation professionnelle en vertu de l'art. 60, al. 2, LAVS est réservée.

Let. i: à l'avenir, ce ne sera plus l'OFAS, en sa qualité d'autorité de surveillance, mais l'ASR qui décidera de l'agrément des réviseurs responsables (voir commentaire de l'art. 68, al. 4, P-LAVS). Dans des cas dûment justifiés, l'OFAS doit avoir la possibilité d'exiger qu'une caisse de compensation change d'organe de révision. Ainsi, si l'autorité de surveillance a des doutes fondés quant à l'indépendance de l'organe de révision ou à sa connaissance approfondie du 1^{er} pilier, elle peut demander sa révocation à l'organe de nomination.

Let. j: selon le projet, l'autorité de surveillance aura la possibilité de suspendre le versement à une caisse de compensation de subsides pour frais d'administration (art. 158 et 158^{bis} RAVS) si la caisse ne remédie pas aux lacunes qu'elle a constatées.

Art. 95 Remboursement et prise en charge des frais

Le contenu de l'actuel art. 95 LAVS est complété et restructuré. L'al. 1 énumère tous les frais que le Fonds de compensation de l'AVS rembourse à la Confédération. L'al. 2 énumère les frais que le Fonds de compensation de l'AVS rembourse à la CdC. L'al. 3 concerne la prise en charge d'autres frais et l'al. 4 délègue au Conseil fédéral la compétence d'édicter des dispositions d'exécution.

Al. 1, let. a et b: le contenu des let. a et b correspond à l'al. 1, let. b et c, du droit en vigueur.

L'actuel al. 1, let. a, est abrogé. L'office créé en 1997 pour gérer le Fonds de compensation de l'AVS est devenu pleinement indépendant de la CdC. Aujourd'hui, le Fonds de compensation de l'AVS est géré par Compenswiss. La prise en charge des frais d'exploitation et d'administration de cet établissement est réglée à l'art. 15 de la loi fédérale sur les fonds de compensation.

Al. 1, let. c et d: ces deux lettres concernent les tâches spéciales (information générale des assurés et réalisation d'études scientifiques) qui sont actuellement réglées à l'art. 95, al. 1^{bis} et 1^{ter}, LAVS. La compétence du Conseil fédéral de fixer le montant qui peut être utilisé pour l'information générale des assurés ressort de l'al. 4.

Al. 1, let. e: la base légale est créée afin que les frais occasionnés par l'octroi de subventions et le contrôle des obligations contractuelles des organisations de l'aide privée à la vieillesse (art. 101^{bis} LAVS) soient remboursés par le Fonds de compensation de l'AVS. Le régime de financement des contrats de subventions prévus aux art. 101^{bis} LAVS et 74 LAI est ainsi harmonisé.

Al. 2: les frais d'exploitation et de développement du registre des prestations courantes en espèces et du registre des assurés sont imputés au budget de la CdC. Le Fonds de compensation de l'AVS rembourse toutefois à la CdC les frais encourus. Ce mécanisme de financement s'applique déjà à tous les frais en rapport avec l'AVS que la CdC supporte pour l'accomplissement des tâches prévues à l'art. 71 LAVS. Pour des raisons de transparence, ce mécanisme doit être expressément mentionné dans la loi pour ce qui est du financement du registre des prestations courantes en espèces. Le même mécanisme de financement s'applique par analogie aux prestations fournies par le registre à l'assurance-invalidité (rentes AI). Le Fonds de compensation de l'AI rembourse aujourd'hui déjà à la CdC une partie de ses frais sur la base de l'art. 66 LAI en relation avec l'actuel art. 95, al. 1, let. b, LAVS. Cette disposition n'apporte pas de changement matériel.

En comparaison avec le registre des rentes, le mécanisme de financement du registre des assurés présente une particularité. Des émoluments peuvent être perçus pour l'utilisation du numéro d'assuré (art. 50g LAVS en relation avec les art. 134^{sexies} ss RAVS). La CdC renonce aux émoluments lorsque l'utilisation du numéro d'assuré est le fait de certains services (art. 134^{sexies}, al. 2, RAVS). Il s'agit en particulier de

services de la Confédération (par ex. armée, protection civile), des cantons et des communes (par ex. offices d'état civil, contrôle des habitants) qui ne s'occupent pas directement de l'exécution de l'AVS ou de l'AI. Pour ces services, les coûts d'utilisation du numéro d'assuré sont à la charge de la Confédération.

Al. 3, let. a: le droit en vigueur permet déjà au Fonds de compensation de l'AVS de financer le développement d'applications informatiques pour autant que celles-ci profitent à la fois aux caisses de compensation, aux assurés et aux employeurs (art. 95, al. 1^{quater}, LAVS).

Selon le projet, le Fonds de compensation de l'AVS pourra à l'avenir financer des systèmes d'information s'ils sont utilisables à l'échelle suisse. La réglementation proposée est sur ce plan plus contraignante que le régime actuel, qui exige seulement que les applications informatiques profitent à *plusieurs caisses de compensation*. En outre, le projet utilise la terminologie usuelle et remplace le terme d'applications informatiques par celui de système d'information. L'art. 76^{bis}, al. 1, P-LPGA délègue au Conseil fédéral la compétence de régler l'échange électronique de données. Étant donné que l'échange de données fonctionne aujourd'hui de manières différentes dans chaque assurance sociale, il n'est pas prévu que le Conseil fédéral édicte une réglementation pour toutes les assurances sociales, mais qu'il délègue cette compétence aux autorités de surveillance respectives. Ainsi, dans le 1^{er} pilier, il reviendrait à l'OFAS d'élaborer une réglementation concernant le format et les canaux de transmission des données (voir commentaire de l'art. 76^{bis}, al. 2, P-LPGA). Cette répartition des compétences garantit que les systèmes d'information pouvant être utilisés à l'échelle suisse s'inscrivent dans une stratégie commune.

La nouvelle disposition permet de financer non seulement le développement, mais aussi l'exploitation des systèmes d'information utilisables à l'échelle suisse. De plus, les exigences posées au financement sont allégées en ce sens qu'il n'est plus nécessaire que les améliorations résultant de ces systèmes profitent à la fois aux caisses de compensation, aux assurés et aux employeurs; il suffit qu'elles profitent à l'un de ces trois acteurs.

Il n'est pas toujours nécessaire que l'OFAS développe des systèmes d'information utilisables à l'échelle suisse en collaboration avec la CdC et les caisses de compensation AVS, car des systèmes exploités par des tiers ont déjà fait leurs preuves (par ex. Sedex, voir explications aux ch. 2.1.3 et 5.1.3). Dans ces cas, les frais d'exploitation sont couverts par la perception de taxes d'utilisation (par ex. taxe de base, frais d'utilisation). Sur la base de cette disposition, l'OFAS peut conclure des contrats régissant l'utilisation à l'échelle suisse de systèmes d'information développés et exploités par des tiers.

De par le renvoi qui figure à l'art. 66 LAI, cette disposition s'appliquera également à l'AI, c'est-à-dire que le Fonds de compensation de l'AI financera le développement et l'exploitation de systèmes d'information utilisables à l'échelle suisse, à condition qu'ils profitent aux offices AI, aux assurés ou aux employeurs.

Al. 3, let. b: selon le projet, les organes d'exécution pourront eux-mêmes conclure des contrats avec la Poste. Le Fonds de compensation de l'AVS prend en charge les dépenses au titre des taxes postales.

Dans le droit en vigueur, l'al. 3 précise que les frais résultant pour la CdC de l'application de la LFA et les dépenses pour l'affranchissement à forfait ne sont pas couverts par le Fonds de compensation de l'AVS, mais selon les principes posés aux art. 18, al. 4, et 19 LFA. Étant donné que ce contenu normatif n'est pas compatible avec la nouvelle systématique de la loi, cette disposition est abrogée. Son contenu normatif est inscrit, sous une forme modifiée, dans le nouvel art. 19a LFA (voir ch. 6.2.7).

Al. 4: cette disposition délègue au Conseil fédéral la compétence de régler le montant des dépenses prises en charge par le Fonds de compensation de l'AVS. Ces dépenses sont incluses dans les procédures d'adoption du budget et d'approbation des comptes annuels de la Confédération (art. 4 et 29, al. 1, de la loi du 7 octobre 2005 sur les finances⁹⁴). Le Parlement approuve les enveloppes budgétaires de la CdC et de l'OFAS. Les parts des charges propres de ces unités administratives qui sont financées par les fonds doivent donc être motivées en détail dans le budget et les comptes annuels.

La compétence du Conseil fédéral de fixer le montant qui peut être utilisé pour l'information des assurés est également réglée à l'al. 4. Parallèlement, le passage suivant «Après avoir entendu le conseil d'administration» est supprimé. Le Conseil fédéral pourra ainsi fixer le montant pouvant être consacré à l'information des assurés sans consulter au préalable le conseil d'administration de Compenswiss (conseil d'administration du Fonds de compensation de l'AVS jusqu'à fin 2017, voir loi sur les fonds de compensation). Le conseil d'administration de Compenswiss n'est pas impliqué dans les activités de conseil de la Confédération (OFAS). Il ne dispose donc pas des connaissances nécessaires pour évaluer si le montant proposé pour l'information des assurés est approprié. De ce fait, il n'est pas opportun de le consulter au préalable. Le Conseil fédéral fera un usage prudent de cette compétence, en particulier lors de l'information sur des projets ayant trait à l'AVS. À cet égard, l'administration doit informer avec retenue et en respectant les principes d'exhaustivité, d'objectivité, de transparence et de proportionnalité et en exposant les principaux avis exprimés lors de la procédure parlementaire⁹⁵. Ce principe ne s'applique d'ailleurs pas seulement à l'administration fédérale, mais aussi aux caisses de compensation et aux offices AI.

Dispositions finales

En raison de la nouvelle réglementation proposée à l'art. 61 P-LAVS, des cantons devront adapter leurs bases légales. Ils disposeront d'un délai transitoire de cinq ans pour procéder aux adaptations nécessaires.

Le nouvel art. 66 P-LAVS a pour conséquence que les caisses de compensation devront mettre en place de nouveaux instruments ou modifier les instruments qu'ils utilisent actuellement. À cette fin, elles disposeront d'un délai transitoire de deux ans.

⁹⁴ RS 611.0

⁹⁵ Voir art. 10a, al. 1, de la loi fédérale du 17.12.1976 sur les droits politiques (LDP), RS 161.1.

6.2 Modification d'autres actes

6.2.1 Code civil

Art. 89a, al. 6, ch. 10, 11 et 16

Les dispositions concernant la reprise d'effectifs de rentiers ou à forte proportion de rentiers (art. 53^e_{bis} P-LPP) et le prélèvement par le Fonds de garantie LPP de la taxe de surveillance pour le compte de la CHS PP (art. 56, al. 1, let. i, P-LPP) doivent également s'appliquer aux institutions de prévoyance qui pratiquent exclusivement le régime surobligatoire de la prévoyance professionnelle. Afin de ne pas créer de confusion avec l'adaptation dans les versions française et italienne de l'art. 65*b*, let. a et b, LPP, le renvoi du ch. 16 à l'art. 65*b* est adapté sur le plan rédactionnel.

6.2.2 Loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales

Art. 32, al. 3

La communication des données entre les organes d'exécution suisses, nécessaire pour respecter les engagements internationaux de la Suisse, a été proposée dans le cadre de la révision de la LPGA⁹⁶. Elle est également reprise dans le projet de modernisation de la surveillance.

Les organes et institutions suisses d'assurances sociales ont besoin d'échanger des informations entre eux pour l'exécution des tâches découlant des engagements internationaux de la Suisse. Ces informations sont nécessaires pour la fourniture des prestations, le paiement des cotisations, l'identification des services et des personnes compétents, la détermination de la carrière d'assurance et l'examen de la validité juridique des prétentions. En plus de déterminer les dispositions légales suisses applicables, les caisses de compensation AVS doivent, par exemple, indiquer aux assureurs de toutes les branches si des personnes sont soumises aux dispositions légales suisses en matière de sécurité sociale. C'est la seule manière de pouvoir établir l'obligation d'assurance dans les différentes branches. Un échange d'informations est également nécessaire entre les institutions compétentes des différentes assurances sociales et leurs organismes de liaison avec l'étranger afin que ces derniers puissent accomplir leurs tâches conformément à l'ALCP. En ce qui concerne la fixation des prestations aussi, la communication de données entre les différents services nationaux est nécessaire pour satisfaire aux engagements internationaux. Afin de pouvoir traiter des demandes de rente étrangères, l'organisme de liaison (la CdC) a, par exemple, besoin des indications données par la caisse de compensation AVS ou l'office AI compétents. De son côté, la CdC obtient de l'étranger des indications sur le montant des rentes qui y sont payées, indications dont les différents assureurs sociaux ont aussi besoin pour calculer correctement les

⁹⁶ La révision de la LPGA a été adoptée par l'Assemblée fédérale le 21.6.2019 (objet n° 18.029).

prestations dans le domaine des accidents, du chômage ou des prestations complémentaires.

Les assurances sociales sont soumises à l'obligation de garder le secret. La communication de données n'est donc possible que si une base légale correspondante prévoit une dérogation. La levée de l'obligation de garder le secret est prévue dans le cadre de l'entraide administrative (art. 32 LPGA), ainsi que dans chaque loi spéciale, dans une disposition intitulée «Communication de données». Toutefois, ces dispositions n'autorisent la communication de données que sur demande écrite dans des cas particuliers ou alors, lorsque des données sont communiquées entre assureurs sociaux de différentes branches, que si une loi fédérale rend cette communication obligatoire. L'obligation de garder le secret n'empêche pas l'échange de données lorsque celui-ci est indispensable à l'application des lois concernées, mais une réglementation relative à l'échange de données requis pour l'accomplissement des tâches prévues dans le cadre de conventions internationales fait défaut.

Sur le plan international, l'échange d'informations se fera désormais systématiquement de manière électronique. Cela nécessite aussi certaines adaptations sur le plan national. Ainsi, la mise en place de certains systèmes d'information à l'échelle nationale facilitera l'échange électronique de données avec l'étranger. La communication de données entre les assureurs sociaux suisses et les services compétents ne peut par conséquent plus avoir lieu uniquement sur demande spécifique ou par écrit. Il s'agit au contraire d'une activité de masse, qui nécessite un flux d'informations systématique.

Il importe donc que la LPGA précise qu'en dérogation à l'obligation de garder le secret, les données dont les services compétents ont besoin pour l'accomplissement des tâches prévues dans le cadre de conventions internationales doivent être communiquées, et cela non exclusivement par écrit ou sur demande spécifique, contrairement aux dispositions générales relatives à l'entraide administrative. Quoiqu'il en soit, il est déjà possible, dans un contexte transfrontalier, d'échanger systématiquement par voie électronique les informations nécessaires entre les services nationaux et les services étrangers. La présente disposition permettra désormais aussi l'échange entre services nationaux des informations reçues de l'étranger, afin que chaque service puisse remplir ses tâches.

Le principe de proportionnalité exige que l'échange de données se limite à ce qui est nécessaire à l'accomplissement des tâches prévues par les conventions concernées. Le Conseil fédéral en réglera les modalités. Seront également réglés au niveau réglementaire les systèmes d'information nationaux prévus dans le cadre d'EESSI (*Electronic Exchange of Social Security Information*, système informatique développé par l'UE pour l'échange électronique de données de sécurité sociale), et notamment leur but, la nature et l'étendue du traitement et de la communication des données, ainsi que la sécurité des données. Cela permettra de satisfaire aux exigences du droit de la protection des données. Mais si à l'avenir des systèmes d'information prévoyant la communication de données sensibles ou de profils de la personnalité par une procédure d'accès en ligne, ou le traitement de données sensibles, sont développés, il faudra prévoir d'autres règles au niveau de la loi pour y satisfaire.

Cette disposition doit être distinguée de celle de l'art. 76^{bis} P-LPGA, qui délègue au Conseil fédéral la compétence d'uniformiser l'échange électronique de données entre les acteurs des différentes assurances sociales.

Art. 76, al. 1^{bis} et 2

Al. 1^{bis}: aujourd'hui déjà, l'art. 76 LPGA oblige le Conseil fédéral, dans une perspective de surveillance préventive, à rendre régulièrement compte de la mise en œuvre des assurances sociales. Le rapport que le Conseil fédéral publie chaque année sur la base de cet article fournit une vue d'ensemble systématique et complète de l'évolution, de l'état et des perspectives des assurances sociales. Il présente également les défis auxquels le système de sécurité sociale est confronté ainsi que les stratégies et les mesures choisies par le Conseil fédéral pour les relever. Ces dernières années, l'attention portée aux risques a déjà été renforcée dans la surveillance de plusieurs assurances sociales (notamment la prévoyance professionnelle, l'assurance-invalidité et l'assurance-maladie). La présente révision poursuit le même objectif en ce qui concerne la surveillance dans l'AVS. À la lumière de ces évolutions, il est indiqué de consolider et de renforcer la place dévolue à la présentation des risques dans les rapports rédigés par le Conseil fédéral sur la base de l'art. 76 LPGA. À l'avenir, le Conseil fédéral présentera de manière explicite dans ces rapports les risques systémiques des différentes assurances sociales et commentera son pilotage stratégique des assurances sociales.

Al. 2: le Conseil fédéral *ou* l'autorité de surveillance qu'il a désignée seront désormais compétents pour ordonner des mesures. Cet ajout est nécessaire, parce que les différentes lois sur les assurances sociales ne règlent pas toutes de la même manière les prérogatives des autorités de surveillance. Dans l'AVS et l'AI, c'est en principe l'autorité de surveillance (à savoir l'OFAS) qui sera à l'avenir responsable d'ordonner des mesures. Dans certains cas, le Conseil fédéral aura toujours la possibilité, en tant qu'autorité supérieure, de recouvrer sa compétence par l'intermédiaire de l'office fédéral (attraction de compétences).

Art. 76^{bis} Échange électronique de données

Al. 1: l'expression «échange électronique de données» désigne les aspects techniques et organisationnels de la communication entre les assureurs sociaux et les autorités fédérales ainsi qu'entre les assureurs eux-mêmes. L'échange de données entre les assureurs sociaux et leurs assurés ou entre les assureurs et les employeurs qui y sont affiliés ne relève pas de cette disposition.

La standardisation améliorera la qualité de l'échange de données et, partant, la sécurité de l'information et la protection des données. Des processus simplifiés et standardisés augmentent l'efficacité et l'économie.

L'art. 76^{bis} P-LPGA ne délègue pas au Conseil fédéral la compétence de déterminer quelles données sont échangées. Cette question est déjà réglée à l'art. 32 LPGA et dans les différentes lois sur les assurances sociales. Le Conseil fédéral ne peut donc pas déroger aux dispositions légales relatives à la communication de données. Les systèmes d'information des assureurs suisses et leur exploitation ne font pas non plus l'objet de la présente disposition. Celle-ci porte plutôt sur des aspects tech-

niques tels que le format et les canaux de transmission utilisés pour l'échange de données.

Al. 2: dans les différentes assurances sociales, l'échange électronique de données repose aujourd'hui sur des standards techniques différents. L'adoption de directives uniformes et communes pour l'ensemble des assurances sociales ne serait, à court et à moyen terme, ni réaliste ni économiquement justifié. Le Conseil fédéral a donc la possibilité de déléguer aux autorités de surveillance des assurances sociales la compétence de régler l'échange électronique de données afin qu'elles puissent, pour chaque assurance, élaborer des dispositions appropriées et proportionnées en tenant compte des structures existantes. Dans le 1^{er} pilier, par exemple, l'échange de données s'effectue actuellement en grande partie au moyen de la plateforme Sedex et du standard eCH-0058 v.4 (voir ch. 2.1.3) comme base pour les annonces. Une réglementation de l'échange de données dans le 1^{er} pilier en application de la présente disposition prendrait donc pour référence le canal de transmission existant et le standard utilisé.

Lors de l'adoption de dispositions relatives à l'échange électronique de données, les autorités de surveillance compétentes doivent consulter les organes d'exécution au préalable.

6.2.3 Loi fédérale sur l'assurance-invalidité

Art. 54, al. 5

Dans l'AI, la surveillance matérielle, administrative et financière des offices AI incombe exclusivement à l'OFAS. Si, lors de la création d'un ECAS, l'office AI n'est pas institué sous la forme d'un établissement cantonal de droit public doté de la personnalité juridique, comme le prévoit l'art. 54, al. 2, LAI, mais est géré, par exemple, comme une division au sein de l'établissement, il appartient à ce dernier de veiller à ce que la Confédération puisse exercer en tout temps sa surveillance immédiate et directe, avec les possibilités d'intervention éventuellement nécessaires.

L'office AI doit par conséquent former une unité organisationnelle indépendante au sein de l'ECAS. Cela veut dire que les tâches relevant de la souveraineté de l'État (instruction matérielle du droit aux prestations, octroi des mesures, etc.) ne doivent pas être réparties entre plusieurs unités organisationnelles de l'ECAS.

La direction de l'office AI doit pouvoir prendre des décisions de manière indépendante de la direction de l'ECAS sur les points où elle est soumise au droit de la Confédération de donner des instructions. Les tâches, les compétences et les responsabilités doivent donc être clairement définies.

Enfin, la compétence de l'OFAS en matière de surveillance financière doit, elle aussi, être garantie. Le remboursement des frais doit s'effectuer conformément à l'art. 67 LAI. Il ne doit, par exemple, pas être possible pour l'ECAS de contracter des engagements à la charge de l'AI en dehors du processus budgétaire structuré et sans en référer suffisamment tôt à l'OFAS.

Art. 64, al. 1, 2^e phrase

L'art. 64 LAI renvoie à l'actuel art. 72 LAVS. Comme le contenu de celui-ci est désormais scindé en deux dispositions distinctes (art. 72a et 72b P-LAVS), l'art. 64, al. 1, P-LAI doit être modifié pour que les art. 72a et 72b P-LAVS s'appliquent par analogie.

Art. 66 Dispositions applicables de la LAVS

De manière générale, il faut souligner que, dans l'AI, la compétence de l'OFAS en matière de surveillance s'étend aux aspects non seulement matériels, mais encore administratifs et financiers. Elle est donc plus étendue que dans l'AVS.

Étant donné que la norme de renvoi de l'art. 66 LAI est déjà longue et qu'il est nécessaire d'y ajouter de nouveaux renvois, l'article est restructuré. Les renvois sont réorganisés et complétés par les articles correspondants de la LAVS.

Al. 1, let. a: les dispositions relatives aux systèmes d'information (art. 49a, 49b et 72a, al. 2, let. b et c, P-LAVS) sont également applicables à l'AI. Par analogie, les offices AI doivent veiller à ce que leurs systèmes d'information présentent en tout temps la stabilité et l'adaptabilité nécessaires et à ce qu'ils garantissent la sécurité de l'information et la protection des données. De même, l'autorité de surveillance doit avoir la possibilité, après avoir consulté les organes d'exécution, de définir des exigences minimales en matière de sécurité de l'information et de protection des données. Le respect des exigences minimales relatives aux systèmes d'information doit être vérifié dans le cadre d'un audit annuel. Il appartient à l'autorité de surveillance de déterminer quel organe procédera à cette vérification.

Al. 1, let. b: les dispositions relatives au registre des prestations courantes en espèces (art. 49c P-LAVS), au registre des assurés (art. 49d P-LAVS) et aux dispositions d'exécution (art. 49e P-LAVS) sont applicables par analogie dans l'AI.

Al. 1, let. c, d, e, g, h et i: ces renvois correspondent au droit en vigueur. Des adaptations rédactionnelles mineures ont été apportées lorsque cela était nécessaire. Étant donné la nouvelle réglementation de l'art. 95, al. 3, let. a, P-LAVS, c'est le Fonds de compensation de l'AI (renvoi de la let. h) qui, par analogie, peut financer le développement et l'exploitation de systèmes d'information après consultation de l'autorité de surveillance et pour autant que l'AI soit concernée.

Al. 1, let. f: Le droit en vigueur renvoie aux caisses de compensation et donc à la 1^{re} partie, chap. IV, let. C, LAVS, c'est-à-dire aux art. 53 à 70 LAVS. Il renvoie en outre au règlement des comptes et des paiements, à la comptabilité, à la révision des caisses et aux contrôles des employeurs, ainsi qu'à la couverture des frais d'administration. Ces renvois se recoupent et ne sont donc plus spécifiquement mentionnés. Contrairement à la formulation de l'art. 68a, al. 2, let. d, P-LAVS, la vérification de la gestion des risques, de la gestion de la qualité et du système de contrôle interne en ce qui concerne les aspects matériels, administratifs et financiers n'incombe pas à l'organe de révision de la caisse de compensation cantonale, mais à l'autorité de surveillance elle-même.

Al. 2: cette disposition correspond à la 2^e phrase de la disposition en vigueur.

Art. 66b, titre et al. 4 Registre et liste

Al. 4: comme pour le registre des rentes et des assurés, il manque actuellement une disposition explicite concernant le financement du registre des bénéficiaires de prestations en nature (registre central des prestations en nature) et de la liste des factures. La nouvelle disposition prévoit que le financement incombe au Fonds de compensation de l'AI, comme c'est le cas actuellement. Le Fonds de compensation de l'AVS participe aujourd'hui déjà aux frais de gestion des prestations en nature de l'AVS dans ce registre et continuera de le faire.

6.2.4 Loi sur les prestations complémentaires*Art. 23, al. 1, 2^e phrase, et 4*

Al. 1: pour les PC comme pour l'AVS, les comptes annuels doivent être contrôlés lors de la révision. La disposition est complétée en conséquence. La révision doit aussi porter sur le respect des dispositions légales. Ce point est déjà prévu dans le droit en vigueur. Par souci d'uniformisation, la formulation actuelle «application des dispositions légales quant au fond» est remplacée par «respect des dispositions légales». Cette modification n'a pas de conséquences matérielles.

Al. 4: le renvoi à l'art. 72b, let. e, P-LAVS clarifie par rapport au droit actuel qui doit supporter les coûts d'une révision complémentaire. La règle qui s'applique est la même que dans l'AVS.

Art. 26 Application de dispositions de la LAVS

Dans la «modification de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (Réforme des PC)»⁹⁷, la norme de renvoi est présentée sous la forme d'une énumération. Cette structure est reprise dans la présente révision et complétée par un renvoi aux dispositions relatives aux systèmes d'information (art. 49a, 49b et 72a, al. 2, let. b et c, P-LAVS).

L'al. 2 précise qu'il s'agit du registre des prestations courantes en espèces.

Art. 28 Surveillance de la Confédération

Avec les nouvelles normes de l'AVS en matière de surveillance, les deux alinéas de l'art. 28 LPC peuvent être simplifiés. Les art. 72, 72a et 72b LAVS doivent en principe également s'appliquer aux PC, qui fait partie du 1^{er} pilier.

Al. 1: la 2^e phrase est supprimée, parce que son contenu normatif est couvert par le renvoi à l'art. 72a P-LAVS (al. 2, let. d).

Al. 2: la 1^{re} phrase est supprimée, car la réglementation correspondante est couverte par l'art. 72b, let. a, P-LAVS.

La réglementation qui correspond à l'actuelle 2^e phrase est en partie couverte par l'art. 72a, al. 2, let. f, P-LAVS. La présentation des rapports et des comptes annuels

⁹⁷ Objet n° 16.065 ; FF 2019 2569

ne sera toutefois plus réglée au niveau de la loi, mais pourra l'être au niveau de l'ordonnance en vertu de la compétence générale du Conseil fédéral d'édicter les dispositions d'exécution (art. 33 LPC). Par exemple, l'art. 51 de l'ordonnance du 15 janvier 1971 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (OPC-AVS/AI)⁹⁸ règle aujourd'hui déjà la présentation des rapports et des comptes annuels dans le cas des institutions d'utilité publique. La 2^e phrase est, par conséquent, supprimée.

Dans 23 cantons, les caisses de compensation sont responsables de l'exécution des PC; dans les cantons de Zurich, Bâle-Ville et Genève, cette responsabilité incombe soit à des autorités *ad hoc*, soit aux communes⁹⁹. Comme c'est déjà le cas dans le droit en vigueur (art. 28 LPC en relation avec l'art. 55 OPC-AVS/AI), l'autorité de surveillance pourra donner des instructions à ces organes dans des cas particuliers (voir art. 72b, let. c, P-LAVS). Elle pourra également fixer des objectifs aux organes d'exécution dans des cas particuliers (voir art. 72b, let. b, P-LAVS) et exiger de l'organe de nomination compétent la révocation de l'organe de révision de l'organe d'exécution des PC (voir art. 72b, let. i, P-LAVS). Tant l'organe de révision de la caisse de compensation visé à l'art. 23, al. 2, LPC que les organes de révision des autres organes d'exécution (Zurich, Bâle-Ville et Genève) pourront être révoqués en vertu de l'art. 23, al. 3, LPC.

Puisque l'exécution des PC relève de la compétence exclusive des cantons, les mesures prévues aux let. f, g et h ne sont pas nécessaires. Une application par analogie de la let. j ne se justifie pas, parce que le Fonds de compensation de l'AVS ne verse pas de subsides pour frais d'administration dans ce cadre. Les frais d'administration pour les PC annuelles sont répartis entre la Confédération et les cantons. Par ailleurs, dans le message du 16 septembre 2016 relatif à la modification de la loi sur les prestations complémentaires (Réforme des PC)¹⁰⁰, le Conseil fédéral propose de modifier l'art. 24 LPC (répartition des frais administratifs) pour que la participation de la Confédération aux frais administratifs puisse être réduite en cas d'infractions répétées aux dispositions légales ou aux directives de l'OFAS. La let. e ne doit pas être mentionnée à l'al. 2, car elle s'applique déjà en raison de la modification de l'art. 23 LPC (nouvel al. 4).

6.2.5 **Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité**

Art. 5, al. 2

La nouvelle réglementation sur le prélèvement par le Fonds de garantie LPP de la taxe de surveillance pour le compte de la CHS PP (art. 56, al. 1, let. i, P-LPP) s'applique également aux institutions de prévoyance qui pratiquent exclusivement le régime surobligatoire de la prévoyance professionnelle.

⁹⁸ RS 831.301

⁹⁹ Voir aussi art. 21, al. 2, LPC.

¹⁰⁰ FF 2016 7249

Art. 49, al. 2, ch. 12, 13, 18 et 20a

Al. 2, ch. 12, 13 et 20a: dans le cas des institutions de prévoyance enveloppantes, les dispositions concernant la reprise d'effectifs de rentiers ou à forte proportion de rentiers (art. 53^e_{bis} P-LPP), le prélèvement par le Fonds de garantie LPP de la taxe de surveillance pour le compte de la CHS PP (art. 56, al. 1, let. i, P-LPP) et la rémunération de l'activité de courtage (art. 69 P-LPP) doivent aussi s'appliquer à la partie subrogatoire de la prévoyance professionnelle.

Al. 2, ch. 18: afin de ne pas créer de confusion avec l'adaptation dans les versions française et italienne de l'art. 65*b*, let. a et b, le renvoi à l'art. 65*b* est adapté sur le plan rédactionnel.

Art. 52e, al. 1, 1^{bis}, 2^{bis} et 4

Al. 1: par rapport au droit actuel, cet alinéa précise que l'expert en matière de prévoyance professionnelle examine, d'un point de vue actuariel, si l'institution de prévoyance peut remplir ses engagements (voir aussi ch. 5.2). Une distinction est introduite dans la loi entre l'examen annuel (let. a) et l'examen périodique (let. b). Le droit en vigueur prévoit uniquement un examen périodique.

Let. a: cette disposition règle le calcul annuel des capitaux de prévoyance et des provisions techniques. Bien qu'il ne soit aujourd'hui pas expressément prévu par la loi, ce contrôle annuel est néanmoins exigé par les normes comptables applicables à l'institution de prévoyance et ses résultats doivent être présentés dans l'annexe aux comptes annuels¹⁰¹.

Let. b: cette disposition précise que l'expertise actuarielle doit être établie périodiquement, mais au moins tous les trois ans. Compte tenu de cette disposition, le présent projet prévoit que l'organe suprême conserve la faculté de déterminer la périodicité de l'expertise, car il est responsable de la sécurité financière de l'institution de prévoyance. Cette périodicité peut être déterminée en fonction de la taille et de la situation d'une institution de prévoyance.

Al. 1^{bis}: cet alinéa correspond à l'actuel al. 1, let. b. L'expert en matière de prévoyance professionnelle continue d'examiner de manière périodique si les dispositions réglementaires de nature actuarielle relatives aux prestations et au financement sont conformes aux dispositions légales. La périodicité est déterminée en tenant compte des précisions apportées à l'al. 1, let. b.

Al. 2^{bis}: cet alinéa précise que l'organe suprême doit fournir à l'expert en matière de prévoyance professionnelle les *documents nécessaires* à l'examen visé aux al. 1 à 2 (par ex. les décisions ou les procès-verbaux des séances de l'organe suprême). Pour pouvoir assumer sa responsabilité, l'expert en matière de prévoyance professionnelle doit avoir accès à tous les documents pertinents.

L'organe suprême doit en outre fournir à l'expert en matière de prévoyance professionnelle les *indications nécessaires* pour qu'il puisse procéder correctement à son examen. L'organe suprême est, par exemple, tenu d'informer l'expert lorsque l'organe de révision constate que des événements survenus après la date de clôture

¹⁰¹ Swiss GAAP RPC 26, ch. 19

sont pertinents pour la valeur des actifs. Cette obligation d'information de l'organe suprême envers l'expert en matière de prévoyance professionnelle est l'équivalent de la déclaration d'intégralité que les institutions de prévoyance doivent remettre aux organes de révision conformément aux «Normes d'audit suisse 580 – explications écrites» (édition 2013). Le contrat conclu entre l'institution de prévoyance et l'expert en matière de prévoyance professionnelle peut préciser les modalités de l'information et de la documentation.

Al. 4: selon l'art. 53^e*bis*, la reprise d'effectifs de rentiers n'est possible que si le financement des engagements correspondants est assuré. Lors de la reprise d'un effectif de rentiers, l'autorité de surveillance vérifie que le financement est suffisant et se fonde pour cela sur la confirmation de l'expert en matière de prévoyance professionnelle (art. 53^e*bis*, al. 1, en relation avec l'al. 2). Si une entreprise d'assurance couvre l'intégralité des prestations de rente, l'expert évalue, en se basant sur le contrat d'assurance collective et d'affiliation ainsi que sur les conditions générales d'assurance, si les engagements des effectifs de rentiers transférés sont suffisamment financés (voir ch. 5.2). L'expert en matière de prévoyance professionnelle confirme en outre chaque année à l'autorité de surveillance, si celle-ci en formule la demande, que les capitaux de prévoyance et les provisions techniques au sens de l'art. 53^e*bis*, al. 3, sont constitués et conservés, et qu'ils ne sont adaptés que dans des cas dûment justifiés.

Art. 53^ebis Reprise d'effectifs de rentiers

Al. 1: selon cette disposition, la reprise d'effectifs de rentiers n'est possible que si le financement des engagements correspondants est suffisant au moment du transfert. Le Conseil fédéral règle ce qu'il faut entendre par financement suffisant (al. 5, let. b). La responsabilité de fixer le montant du taux d'intérêt technique et, en conséquence, les provisions techniques incombe à l'organe suprême de l'institution de prévoyance (art. 51a, al. 2, let. e, LPP). L'expert en matière de prévoyance professionnelle doit, sur la base de son pouvoir d'appréciation, évaluer et confirmer l'existence des provisions techniques et des réserves de fluctuation de valeur nécessaires à la reprise d'un effectif de rentier. Il doit tenir compte à ce sujet du fait qu'un effectif de rentiers ou à forte proportion de rentiers ne pourra être transféré que si notamment les provisions disponibles sont suffisantes pour couvrir le risque de longévité et les frais de gestion de l'effectif de rentiers, et si le taux d'intérêt retenu est quasiment sans risque. Les institutions de prévoyance qui utilisent des tables de génération pour calculer le risque de longévité n'ont en principe pas besoin de constituer des provisions supplémentaires pour prendre en considération l'accroissement de la longévité. En effet, les tables de génération tiennent déjà compte de l'augmentation de l'espérance de vie et de l'année de naissance des assurés, raison pour laquelle il n'est pas nécessaire de prévoir des capitaux de couverture plus élevés dans ce cas. La prise en compte des frais d'administration prévus à la suite du transfert est également nécessaire pour évaluer si les effectifs de rentiers à transférer sont suffisamment financés. Pour déterminer s'il faut utiliser un taux d'intérêt sans risque et si les frais d'administration attendus sont raisonnables, il est essentiel de savoir si les rentiers seront gérés dans une institution de prévoyance distincte ou dans une caisse de rentiers ou s'ils seront transférés dans une institution

de prévoyance avec des assurés actifs qui seraient appelés à contribuer à des mesures d'assainissement en cas de découvert. Si les rentiers sont transférés dans une institution de prévoyance avec des assurés actifs, l'application d'un taux d'intérêt sans risque n'est pas nécessaire.

Al. 2: l'autorité de surveillance compétente pour examiner la reprise d'effectifs de rentiers est celle qui assure la surveillance de l'institution de prévoyance reprenante. Elle connaît la situation financière de l'institution et c'est elle qui sera responsable des tâches visées à l'al. 3 après la reprise. En cas de transfert des rentiers à la suite d'une liquidation partielle ou d'une fusion, l'autorité de surveillance de l'institution de prévoyance reprenante reste compétente pour l'examen prévu aux al. 1 à 4. Il est donc possible, selon les circonstances, que deux autorités de surveillance soient impliquées pour un même transfert.

La loi du 3 octobre 2003 sur la fusion (LFus)¹⁰² ne doit pas être nécessairement appliquée. Mais si l'organe suprême de l'institution de prévoyance requiert l'approbation de la fusion auprès de l'autorité de surveillance compétente conformément à cette loi, il incombe à l'autorité de surveillance de l'institution de prévoyance transférante d'examiner si les conditions de la fusion sont réunies et de s'assurer que les droits et les prétentions des assurés sont maintenus (art. 88 en relation avec l'art. 95 LFus). L'autorité de surveillance de l'institution de prévoyance transférante ne peut consentir à la fusion que si l'autorité de l'institution de prévoyance reprenante a approuvé le transfert de l'effectif de rentiers.

Al. 3: l'institution de prévoyance doit veiller à ce que le financement des engagements liés aux rentes soit suffisant. Selon la présente disposition, l'autorité de surveillance doit contrôler le respect de cette obligation. En particulier, elle doit examiner chaque année si les capitaux de prévoyance et les provisions techniques constitués à l'occasion de la reprise de cet effectif et auxquels un taux d'intérêt quasiment sans risque est appliqué sont conservés et s'ils ne sont adaptés que dans des cas dûment justifiés. À cette fin, elle peut demander un rapport annuel à l'expert en matière de prévoyance professionnelle. L'évaluation prudente doit être maintenue après la reprise. Une adaptation des capitaux de prévoyance et des provisions techniques n'est possible que s'il n'est pas indispensable de les maintenir à leur niveau actuel. L'expert en matière de prévoyance professionnelle calcule le montant des capitaux de prévoyance et des provisions techniques nécessaires. Les experts jouissent sur ce point d'une certaine marge d'appréciation et doivent proposer une solution adaptée au cas d'espèce. Ils doivent notamment tenir compte du fait que le calcul annuel des capitaux de prévoyance et des provisions techniques ne doit procurer à l'institution de prévoyance reprenante aucun bénéfice injustifié sur les mutations. Cela irait à l'encontre de l'objectif d'un transfert suffisamment financé.

Si les capitaux de prévoyance sont insuffisants, l'autorité de surveillance peut prendre les mesures qui s'imposent, en respectant le principe de proportionnalité. Elle peut, par exemple, ordonner de réduire des frais d'administration excessifs ou d'annuler la dissolution de provisions techniques.

¹⁰² RS 221.301

Les provisions techniques de l'effectif de rentiers repris doivent être réglées dans un règlement relatif aux provisions (art. 48e OPP 2).

Al. 4: les institutions de prévoyance peuvent renoncer à constituer des provisions techniques si les prestations de rente de l'effectif de rentiers repris sont entièrement et irrévocablement assurées auprès d'une entreprise d'assurance.

Les fondations collectives des entreprises d'assurance entre autres offrent une garantie intégrale et irrévocable des prestations de rente (solutions d'assurance complète dans lesquelles tous les actifs servant à couvrir les prestations assurées sont la propriété de l'entreprise d'assurance). Dans certains cas, les entreprises d'assurance reprennent également, au moment du départ à la retraite d'un assuré, le capital d'épargne accumulé par l'institution de prévoyance semi-autonome et le convertissent en une rente de vieillesse individuelle.

Al. 5: cet alinéa règle la compétence du Conseil fédéral d'édicter des ordonnances. Le Conseil fédéral définit en particulier ce qu'il faut entendre par «effectif à forte proportion de rentiers» et il règle les exigences relatives au financement des engagements liés aux rentes (voir les explications données au ch. 5.2 «Conditions pour la reprise d'effectifs de rentiers» et le commentaire des al. 1 et 3).

Al. 6: le Conseil fédéral peut déterminer le montant des réserves de fluctuation de valeur nécessaires, la procédure relative à l'approbation délivrée par l'autorité de surveillance ainsi que les tâches de l'organe de révision.

Art. 56, al. 1, let. f^{bis} et i

Al. 1, let. f^{bis}: le Fonds de garantie LPP fera à l'avenir office de Centrale du 2^e pilier pour la coordination d'informations relatives aux données personnelles des rentiers (voir commentaire de l'art. 58a P-LPP). Cette nouvelle tâche du fonds sera réglée à la let. f^{bis}.

Al. 1, let. i: la taxe de surveillance sera perçue par le Fonds de garantie LPP directement auprès des institutions de prévoyance soumises à la LFLP. Actuellement, c'est la CHS PP qui prélève cette taxe dans le cadre d'une procédure en deux étapes.

Le Fonds de garantie LPP devra couvrir les frais générés par la perception de la taxe de surveillance en déduisant le montant de ceux-ci de la taxe annuelle de surveillance prévue à l'art. 64c, al. 1, let. a, LPP et en transférant la différence à la CHS PP. Les frais seront calculés conformément au principe de la couverture des coûts. Ils devraient néanmoins être très faibles.

Art. 58a Échange d'informations entre les institutions de prévoyance et la Centrale de compensation de l'AVS

Al. 1: s'il lui manque des informations pour établir le droit aux prestations des rentiers, l'institution de prévoyance peut s'adresser à la CdC par l'intermédiaire de la Centrale du 2^e pilier, qui transmet sa demande.

Al. 2: cet alinéa énumère les informations que la CdC communique à la Centrale du 2^e pilier. Lors d'une demande d'informations de la Centrale du 2^e pilier, la CdC

consulte le registre central des rentes AVS, le registre des assurés et ses propres systèmes d'information (CSC et OAIE).

Let. a, e et f: puisque la CdC n'est compétente que pour le versement des rentes AVS et AI aux bénéficiaires résidant à l'étranger, elle peut uniquement fournir les adresses de ces derniers et de leurs survivants (let. e et f). En ce qui concerne les personnes résidant en Suisse, la CdC ne communique que le nom de la caisse de compensation AVS compétente (let. a). L'institution de prévoyance peut alors s'adresser à cette caisse pour obtenir l'adresse des rentiers qui résident en Suisse.

Let. b, c et d: l'institution de prévoyance a besoin d'informations sur la date du décès et l'état civil d'un rentier ou sur l'état civil du conjoint survivant afin d'éviter le versement indu de prestations.

Let. g: les caisses de compensation AVS et les institutions de prévoyance exigent des rentiers résidant à l'étranger qu'ils présentent des certificats de vie. La fréquence à laquelle ces certificats doivent être présentés peut varier entre la caisse de compensation AVS et l'institution de prévoyance compétentes. En conséquence, les rentiers sont parfois obligés de se rendre à plusieurs reprises à l'ambassade de Suisse pour obtenir le certificat demandé. Selon la distance entre le lieu de résidence et l'ambassade, la démarche peut être longue et coûteuse pour eux. La nouvelle règle simplifie considérablement la procédure administrative, tant pour les rentiers que pour les institutions de prévoyance.

Let. h: les conditions d'ouverture du droit à une rente pour enfant ou à une rente d'orphelin sont identiques dans la LAVS et la LPP. Si une caisse de compensation AVS verse une rente pour enfant ou une rente d'orphelin, l'institution de prévoyance peut considérer que les conditions requises pour verser elle-même de telles rentes sont remplies.

Al. 3: dès que la Centrale du 2^e pilier reçoit l'information de la CdC, elle la transmet à l'institution qui l'a demandée.

Art. 59, al. 3

L'art. 59, al. 3, LPP règle déjà le financement des tâches actuelles de la Centrale du 2^e pilier. Cette disposition est complétée par une réglementation du financement de la nouvelle tâche (coordination et transmission d'informations relatives aux données personnelles des rentiers conformément à l'art. 56, al. 1, let. ^{fbis}, P-LPP).

Il faudra préciser au niveau de l'ordonnance que des émoluments seront perçus auprès des institutions de prévoyance pour la transmission de données personnelles par la Centrale du 2^e pilier.

Art. 59a Versements à la Centrale de compensation de l'AVS

Le Fonds de garantie LPP indemnise la CdC pour les coûts que lui occasionne la transmission à la Centrale du 2^e pilier des données personnelles des rentiers prévue à l'art. 58a P-LPP.

Art. 61, al. 3, 3^e phrase

Al. 3: cette disposition prévoit que les autorités de surveillance doivent également être indépendantes des cantons sur le plan du personnel et non seulement, comme c'est le cas aujourd'hui, en ce qui concerne la personnalité juridique et la soumission aux directives. Les membres d'un gouvernement cantonal et les employés d'une administration cantonale ne peuvent par conséquent plus siéger dans l'organe de contrôle d'une autorité de surveillance.

Art. 64c, al. 1, phrase introductive, 2, let. a, et 4

Al. 1, phrase introductive: selon le droit en vigueur, la taxe de surveillance couvre les coûts de la CHS PP et de son secrétariat. À l'avenir, une partie des recettes de cette taxe sera utilisée pour couvrir les coûts de perception du Fonds de garantie LPP, chargé de prélever la taxe auprès des institutions de prévoyance (voir commentaire de l'art. 56, al. 1, let. i, P-LPP).

Al. 2, let. a: cette disposition simplifie la base de calcul de la taxe de surveillance. La base de calcul simplifiée est déjà appliquée par le Fonds de garantie LPP lors de la perception des cotisations au titre de prestations pour insolvabilité et d'autres prestations en vertu de l'art. 16 de l'ordonnance du 22 juin 1998 sur le «fonds de garantie LPP»¹⁰³. Les éléments déterminants de ce calcul sont la somme des prestations de sortie réglementaires de tous les assurés au sens de l'art. 2 LFLP ainsi que le montant, multiplié par dix, de l'ensemble des rentes tel qu'il ressort du compte d'exploitation. Un avantage de la nouvelle base de calcul pour le prélèvement de la taxe de surveillance est que le Fonds de garantie LPP dispose déjà des données nécessaires. Cette base de calcul est en outre facilement vérifiable, car les données ont déjà été confirmées par l'organe de révision de l'institution de prévoyance au moment de l'annonce au Fonds de garantie LPP. Enfin, il est usuel dans d'autres domaines (art. 15 de la loi du 22 juin 2007 sur la surveillance des marchés financiers¹⁰⁴, par ex.) de définir la base de calcul à partir du montant de la fortune disponible (dans le cas présent, le montant des prestations de sortie).

Al. 4: l'art. 64c, al. 4, LPP, qui résulte de la mise en œuvre d'une initiative parlementaire¹⁰⁵, est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2018. Cette disposition a créé une base légale explicite permettant aux autorités de surveillance cantonales de répercuter sur les institutions de prévoyance la taxe de surveillance servant à financer la CHS PP. Ce mécanisme n'est plus nécessaire avec la nouvelle procédure de recouvrement fondée sur l'art. 56, al. 1, let. i, P-LPP, qui prévoit que la taxe de surveillance est prélevée par le Fonds de garantie LPP. L'al. 4 est par conséquent abrogé.

¹⁰³ RS 831.432.1

¹⁰⁴ RS 956.1

¹⁰⁵ Initiative parlementaire Leutenegger Oberholzer du 25.9.2014 (14.444 «Transfert de la charge des taxes de surveillance servant à financer la CHS PP. Compléter l'art. 64c par un al. 4»)

Art. 65b, let. a à c

Let. a et b: dans la version française de la loi, «réserves» est remplacé par «provisions» et dans la version italienne, «riserve» est remplacé par «*accantonamenti*».

Let. c: à la let. c, la notion de «réserves de fluctuation» («*Schwankungsreserven*», «*riserve di fluttuazione*») est remplacée par celle de «réserves de fluctuation de valeur» («*Wertschwankungsreserven*», «*riserve di fluttuazione di valore*») dans les trois langues.

Art. 69 Rémunération de l'activité de courtage

L'al. 1 délègue au Conseil fédéral la compétence de fixer dans l'ordonnance les conditions auxquelles une institution de prévoyance peut verser des indemnités pour le courtage d'affaires de prévoyance ou mettre à charge dans la comptabilité tenue pour la prévoyance professionnelle de telles indemnités. En proposant cette disposition, le Conseil fédéral n'entend pas interdire les activités des intermédiaires d'assurance qui assistent les employeurs dans la recherche d'une institution de prévoyance appropriée pour leurs employés. Il souhaite néanmoins, dans le souci d'une meilleure transparence, préciser dans quelles situations la rémunération de ces intermédiaires sur la fortune de prévoyance ou à la charge de la comptabilité tenue pour la prévoyance professionnelle est compatible avec le but de prévoyance et, à ce titre, admissible.

Les intermédiaires ou courtiers interviennent afin d'apporter un soutien à un acteur de la prévoyance professionnelle dans le cadre de son activité. Ils peuvent notamment intervenir pour aider un employeur à s'affilier à une institution de prévoyance. Ils peuvent également être mandatés par une institution de prévoyance qui souhaite obtenir de nouvelles affiliations ou de nouveaux contrats de réassurance. Dans le cadre de la compétence réglementaire que lui confère l'art. 69, al. 1, le Conseil fédéral tiendra compte des aspects suivants :

- Les institutions de prévoyance doivent avoir la possibilité de faire appel à des intermédiaires afin de mieux pouvoir accomplir leur tâche, qui est de mettre en œuvre la prévoyance professionnelle. Si elles recourent à ces intermédiaires pour les soutenir, il semble normal qu'elles puissent les rémunérer. Mais dans ces cas-là, ce sont bien elles qui sont à l'origine du rapport contractuel qui se crée puisque ce sont elles les mandantes. C'est notamment le cas des contrats de réassurance pour les risques de décès ou d'invalidité (art. 67 LPP).
- En revanche, si les institutions de prévoyance ne sont pas à l'origine d'un mandat confié à un intermédiaire, il n'existe pas de fondement pour qu'elles puissent rémunérer un intermédiaire. Même si elles se trouvent au final parties à un contrat de prévoyance, elles n'ont pas mandaté une personne pour agir en leur nom. Il n'existe alors pas de base contractuelle pour pouvoir rémunérer une tierce personne. Si cette dernière est en relation avec des institutions de prévoyance dans le cadre de son mandat et que son mandat en vient à conclure un contrat avec une de ces institutions de prévoyance, il apparaît normal sur le plan contractuel que le mandant rémunère l'intermédiaire pour l'indemniser du temps consacré à remplir son mandat.

Si une institution de prévoyance en vient à le rémunérer, se pose la question de la loyauté dont a fait preuve le mandataire quand il a représenté son mandant. Un conflit d'intérêts se présente dans ce cas et il n'est pas possible de savoir si le mandataire a retenu la solution qui est la meilleure pour son mandant ou celle qui lui assurait la meilleure rémunération. Enfin, il apparaîtrait problématique qu'une institution de prévoyance puise dans sa fortune pour indemniser une personne sans avoir établi avec elle une relation contractuelle.

L'*al.* 2 délègue au Conseil fédéral la compétence de préciser les tâches de l'organe de révision en lien avec la rémunération des intermédiaires. L'ordonnance devrait explicitement donner la possibilité de charger l'organe de révision de contrôler que la rémunération versée aux intermédiaires est compatible avec les dispositions légales. Cela permettra de garantir que les intérêts des assurés sont préservés et que la fortune de prévoyance est utilisée à bon escient.

Disposition finale

Les cantons concernés disposeront d'un délai transitoire de deux ans pour procéder aux adaptations nécessaires résultant de l'art. 61, al. 3, 3^e phrase, P-LPP.

6.2.6 Loi sur les allocations pour perte de gain

Art. 21, al. 2, et 2^{bis}, et 23, al. 1

Dans les allocations pour perte de gain, les nouvelles dispositions relatives aux systèmes d'information (art. 49a, 49b et 72a, al. 2, let. b et c, P-LAVS) et au registre des prestations courantes en espèces (art. 49c P-LAVS) doivent pouvoir s'appliquer par analogie. Par ailleurs, les renvois des art. 21, al. 2, et 29 P-LAPG sont désormais présentés sous la forme d'une énumération. Certains de ces renvois ont été regroupés et le numéro des articles concernés a été ajouté par souci de précision. Il est explicité, par exemple, que le renvoi aux dispositions relatives aux caisses de compensation qui figure à l'art. 21, al. 2, let. e, P-LAPG se réfère à l'ensemble des art. 53 à 70 LAVS. Il n'est dès lors plus nécessaire de mentionner spécifiquement les renvois au règlement des comptes et des paiements et à la comptabilité, par exemple.

Le renvoi aux dispositions en vigueur inclut les ajouts et les adaptations matérielles.

Art. 29a Communication de données

Pour la communication de données, les art. 50a et 50b LAVS sont applicables par analogie. Avec le renvoi à l'art. 50a LAVS, l'actuel art. 29a, al. 1, LAPG devient superflu et est donc abrogé. Par souci de clarté, l'art. 29a LAPG est reformulé.

6.2.7 **Loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture**

Remplacement d'une expression

Dans l'ensemble du texte italien, l'expression «*Legge sull'AVS*» est remplacée par «LAVS», car il s'agit de l'abréviation officielle de la loi dans cette langue.

Art. 16 Révision des caisses et contrôle des employeurs

L'art. 16 LFA renvoie à l'art. 68 LAVS. Les dispositions de l'art. 68 LAVS étant scindées en trois articles distincts dans le projet (voir commentaire de l'art. 68 P-LAVS), le renvoi de l'art. 16 LFA doit être adapté en conséquence.

Art. 19a Prise en charge des frais et taxes postales

Pour des raisons de systématique, l'actuel art. 95, al. 3, LAVS ne peut pas être intégré dans le nouvel art. 95 P-LAVS (voir commentaire de l'art. 95, al. 3, let. b, P-LAVS). Cette disposition est par conséquent insérée sous une forme adaptée au chap. III de la LFA en tant que nouvel art. 19a. Comme dans l'AVS, la LFA compensera à l'avenir les taxes postales comptabilisées et non les frais d'affranchissement à forfait.

Le libellé de la version française sera également aligné linguistiquement sur celui de la version allemande.

Art. 25, al. 2

L'actuel art. 49a LAVS devient l'art. 49f P-LAVS. Le renvoi de l'art. 25, al. 2, LFA à cette disposition est, par conséquent, adapté.

6.2.8 **Loi sur les allocations familiales**

Art. 1, 2^e phrase

Le régime des allocations familiales en dehors de l'agriculture est mis en œuvre par les caisses de compensation pour allocations familiales au sens de l'art. 14 LAFam et soumis à la surveillance des cantons. Ces derniers sont compétents pour régler le montant des prestations, l'organisation et le financement (art. 17 LAFam). Étant donné l'étendue de ces compétences cantonales, il paraît judicieux que le régime des allocations familiales en dehors de l'agriculture soit retiré du champ d'application du nouvel art. 76, al. 1^{bis}, P-LPGA, lequel oblige le Conseil fédéral, dans le cadre du rapport qu'il doit établir en tant qu'autorité de surveillance, à procéder à une analyse des risques et à commenter le pilotage stratégique des assurances sociales.

Art. 25, let. a et abis

Les allocations familiales sont exécutées par les caisses cantonales de compensation pour allocations familiales ainsi que par les caisses de compensation pour allocations familiales professionnelles et interprofessionnelles (art. 14 LAFam). Pour l'exécution des allocations familiales, les caisses de compensation cantonales et les caisses de compensation professionnelles utilisent en général les mêmes systèmes d'information que ceux qu'elles utilisent pour l'exécution des autres assurances sociales (en particulier l'AVS et les APG). Les nouvelles dispositions relatives aux systèmes d'information doivent par conséquent aussi s'appliquer au domaine des allocations familiales.

Le renvoi aux dispositions de la LAVS concernant les systèmes d'information est introduit à l'art. 25, let. a, P-LAFam. Les caisses de compensation pour allocations familiales doivent veiller à ce que leurs systèmes d'information présentent en tout temps la stabilité et l'adaptabilité nécessaires et à ce qu'ils garantissent la sécurité de l'information et la protection des données (art. 49a, al. 1 et 2, P-LAVS). Elles doivent respecter les exigences minimales en matière de sécurité de l'information et de protection des données telles qu'elles ont été définies par l'autorité de surveillance après consultation des organes d'exécution (art. 49a, al. 3, P-LAVS en relation avec l'art. 72a, al. 2, let. b, P-LAVS). Les caisses de compensation pour allocations familiales professionnelles et interprofessionnelles ne sont actuellement représentées dans aucune organisation spécialisée des organes d'exécution de l'AVS, raison pour laquelle elles ne seront pas associées à l'élaboration des règles d'implémentation visées à l'art. 49a, al. 4, P-LAVS. L'art. 25, let. a, P-LAFam renvoie donc uniquement à l'art. 49a, al. 1 à 3, P-LAVS et non à l'art. 49a, al. 4, P-LAVS. Sur la base du renvoi de l'art. 25, al. 1, LFA, les dispositions de la LAVS sont applicables par analogie aux allocations familiales dans l'agriculture qui sont exécutées par les caisses de compensation. Cela signifie que les caisses cantonales de compensation doivent, dans le domaine des allocations familiales dans l'agriculture, respecter les règles d'implémentation visées à l'art. 49a, al. 4, P-LAVS.

L'art. 25, let. a, P-LAFam renvoie également à l'art. 49b P-LAVS, qui est consacré aux systèmes d'information pour l'exécution de conventions internationales.

Enfin, le renvoi à la disposition «Traitement de données personnelles» (art. 49a LAVS) qui figure actuellement à l'art. 25, let. a, LAFam est adapté et déplacé à la let. abis. Dans la présente révision, cette disposition devient l'art. 49f P-LAVS.

Art. 27, al. 3

Les art. 72a, al. 2, let. b, P-LAVS (systèmes d'information) et 76bis, al. 2, P-LPGA (échange électronique de données) sont également applicables au domaine des allocations familiales. Ces dispositions prévoient que la compétence d'édicter des exigences minimales en ce qui concerne les systèmes d'information (art. 72a, al. 2, let. b, P-LAVS) et de régler l'échange électronique de données (art. 76bis, al. 2, P-LPGA) peut être déléguée aux autorités de surveillance. Comme mentionné auparavant dans le commentaire de l'art. 1 P-LAFam, les cantons exercent la surveillance sur les allocations familiales hors agriculture. Ils sont par conséquent considérés comme l'autorité de surveillance, même si la Confédération exerce également cer-

taines fonctions de surveillance (en particulier la compétence de donner des directives en vertu de l'art. 27, al. 2, LAFam). Il est par conséquent nécessaire d'avoir dans la LAFam une disposition qui précise que le Conseil fédéral est compétent pour donner des directives dans le domaine des systèmes d'information et de l'échange électronique des données.

6.3 Besoin de coordination avec d'autres projets de révision

En raison des projets de révision en cours «Loi sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA). Modification»¹⁰⁶, «LPC. Modification (Réforme des PC)»¹⁰⁷ et «LAVS. Modification (utilisation systématique du numéro AVS par les autorités)»¹⁰⁸, il existe un besoin de coordination.

Quel que soit l'ordre dans lequel la présente loi et la «Loi sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA). Modification» entrent en vigueur, à l'entrée en vigueur du second de ces actes ou à leur entrée en vigueur simultanée, les dispositions ci-après devront avoir la teneur suivante:

- art. 49b P-LAVS: teneur du présent projet;
- art. 49f P-LAVS: teneur du projet «Loi sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA). Modification». Dans le texte allemand, l'expression «*zwischenstaatliche Vereinbarung*» est remplacée par «*internationales Abkommen*», avec les ajustements grammaticaux nécessaires. Dans le texte français, l'expression «traités internationaux» est remplacée par «conventions internationales»;
- art. 71, al. 4, P-LAVS: teneur du présent projet; le contenu de l'art. 71, al. 4, dans le projet «Loi sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA). Modification» est en grande partie repris dans les art. 49c et 49d P-LAVS du présent projet;
- art. 95 P-LAVS du présent projet et art. 95a P-LAVS du projet «Loi sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA). Modification»: les frais de développement et d'exploitation des systèmes d'information qui servent à l'exécution des tâches définies à l'annexe II de l'ALCP (voir art. 95a P-LAVS dans le projet «Loi sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA). Modification») correspondent également aux frais de développement et d'exploitation de systèmes d'information utilisables à l'échelle suisse visés à l'art. 95, al. 3, let. a, P-LAVS du présent projet. L'art. 95a P-LAVS du projet «Loi sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA). Modification» peut donc être supprimé si l'art. 95, al. 3, let. a, P-LAVS est approuvé sans modification;

¹⁰⁶ Objet n° 18.029

¹⁰⁷ Objet n° 16.065

¹⁰⁸ Objet n° 19.057

- art. 32, al. 3, P-LPGA: teneur du projet «Loi sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA). Modification»;
- art. 66 P-LAI: teneur du présent projet; si l’art. 97 LAVS est abrogé dans le projet «Loi sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA). Modification», l’art. 66, al. 1, let. i, P-LAI du présent projet (renvoi à l’effet suspensif; art. 97 LAVS) doit être biffé;
- art. 29 P-LAPG: teneur du présent projet; si l’art. 97 LAVS est abrogé dans le projet «Loi sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA). Modification», l’art. 29, let. c, P-LAPG du présent projet (renvoi à l’effet suspensif; art. 97 LAVS) doit être biffé;
- art. 25 P-LAFam: dans le projet «Loi sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA). Modification», aucun renvoi n’a, par erreur, été prévu à l’art. 25 P-LAFam vers l’art. 49a P-LAVS (systèmes d’information), qui correspond à l’art. 49b P-LAVS dans le présent projet. Or le Conseil fédéral doit avoir la possibilité, également dans le domaine des allocations familiales, d’obliger les organes d’exécution à utiliser des systèmes d’information développés, après consultation des organes concernés, en vue de l’exécution des tâches définies à l’annexe II de l’ALCP et d’autres conventions internationales en matière de sécurité sociale. Le nouveau renvoi aux systèmes d’information à l’art. 25, let. a, inclut par conséquent délibérément la disposition de l’art. 49b P-LAVS du présent projet.

Quel que soit l’ordre dans lequel la présente loi et la «LPC. Modification (Réforme des PC)» entrent en vigueur, à l’entrée en vigueur du dernier de ces actes ou à leur entrée en vigueur simultanée, la disposition ci-après devra avoir la teneur suivante:

- art. 26a P-LPC: teneur du présent projet.

Quel que soit l’ordre dans lequel la présente loi et la «LAVS. Modification (utilisation systématique du numéro AVS par les autorités)» entrent en vigueur, à l’entrée en vigueur du dernier de ces actes ou à leur entrée en vigueur simultanée, ce sont les modifications de la présente loi qui seront déterminantes, sauf en ce qui concerne le terme «*Versichertennummer*» qui doit être remplacé par «*AHV-Nummer*» dans la version allemande du texte de loi.

7 Conséquences

7.1 Nécessité d’agir

En 2018, les recettes de l’AVS/AI/PC/APG ont atteint 59 618 millions de francs au total, et les dépenses, 60 040 millions de francs¹⁰⁹. Les recettes du 1^{er} pilier se sont ainsi élevées à 8.6 % du PIB et les dépenses, à près de 8,7 %. C’est dire l’importance économique du 1^{er} pilier.

Le poids de ces assurances est considérable pour les finances fédérales également. Les contributions ordinaires de la Confédération à l’AVS, à l’AI et aux PC (hors

¹⁰⁹ Voir Compte global 2018, Statistique des assurances sociales suisses 2019, p. 10.

TVA) se sont montées en 2018 à 13 807 millions de francs. Cela représente environ 20 % des dépenses de la Confédération cette année-là¹¹⁰.

De toute évidence, l'importance économique du 1^{er} pilier et le rôle que celui-ci joue dans les finances fédérales nécessitent que la surveillance fédérale de ces assurances réponde aux standards les plus récents.

L'exécution des assurances du 1^{er} pilier étant aujourd'hui en grande partie basée sur des systèmes d'information, des opérations comme le calcul des rentes, l'échange de données ou les contrôles de plausibilité ne se font plus manuellement, mais sont automatisées. La surveillance, par contre, utilise encore pour l'essentiel les mêmes instruments que dans les premières années de l'AVS. Elle n'a pas évolué au même rythme que la technique et doit donc être modernisée, même si aucune grave défaillance ne s'est produite ces dernières années dans l'application de ces assurances. La surveillance d'une exécution hautement informatisée doit répondre à des exigences plus élevées qu'à l'origine.

Dans ses rapports sur la surveillance matérielle et financière de l'AVS, de l'AI et des PC, le CDF critique régulièrement le fait que celle-ci n'est pas suffisamment axée sur les risques. Le présent projet vise précisément à renforcer l'attention aux risques. Il faut dans le même temps renforcer aussi la gouvernance, ce qui est déjà le cas pour les institutions de prévoyance et pour les assureurs-maladie. Il doit résulter d'un système de surveillance qui correspond à l'importance économique du 1^{er} pilier une attention aux risques, une bonne gouvernance dans l'exécution ainsi qu'une coordination des systèmes d'information.

Une attention accrue aux risques, une bonne gouvernance et une surveillance à la hauteur de l'évolution technique de l'exécution sont les trois axes porteurs d'un système de surveillance moderne. Or une action s'impose, car la surveillance actuelle des organes d'exécution du 1^{er} pilier ne répond que partiellement à ces exigences.

7.2 Objectifs visés

Pour renforcer l'attention portée aux risques, il faut attacher davantage d'importance à la surveillance. Il importe de vérifier l'importance relative des règles détaillées en vigueur aujourd'hui. Les règles sont nécessaires là où elles contribuent à une exécution sûre, de haute qualité et proche du citoyen. Celles qui ne répondent pas à ces objectifs doivent être examinées d'un œil critique et, le cas échéant, être abrogées.

La modernisation de la surveillance ne concerne directement que le rapport entre l'autorité de surveillance et les organes d'exécution. La mise en place de nouveaux systèmes de gestion des risques, de gestion de la qualité et de contrôle interne, et l'amélioration des systèmes existants, entraînent un certain surcroît de charges. Celui-ci doit se justifier par un gain correspondant de sécurité et de proximité d'avec le citoyen. Il faut aussi prendre en compte à cet égard les coûts qui résulteraient d'une défaillance du système.

¹¹⁰ Voir Compte d'État 2018 des unités administratives, vol. 2A, 1^{re} partie, p. 174.

7.3 Conséquences pour la Confédération

7.3.1 Conséquences financières

Le projet a des conséquences financières pour la Confédération en tant qu'autorité de surveillance et en tant qu'employeur.

Dans son rôle d'employeur, la Confédération participe aux frais d'administration de la CFC. Il ne faut pas s'attendre à des frais supplémentaires dans le domaine des instruments de gestion et de contrôle, car la CdC, CFC comprise, remplit aujourd'hui déjà les exigences accrues posées aux systèmes de contrôle interne et de gestion des risques et de la qualité. Les effets des nouvelles exigences en matière de révision seront également neutres en termes de coûts, selon les estimations actuelles.

Les besoins supplémentaires en personnel, de l'ordre de trois à cinq postes à l'OFAS, pourront eux aussi être financés sans incidence ou presque sur le budget de la Confédération (voir ch. 7.3.2).

7.3.2 Conséquences sur l'état du personnel

Ni la réglementation (instructions, directives et circulaires) ni la surveillance n'ont suivi le rythme de l'évolution technique des dernières années. Il est donc nécessaire d'adapter la réglementation et l'activité de surveillance de l'OFAS aux derniers développements, ce qui requiert des ressources importantes. Une fois cet objectif atteint, il faudra aussi garantir que la réglementation et les activités de surveillance tiennent le rythme de cette évolution. En outre, il faudra accorder à l'avenir davantage d'importance à l'analyse et à l'évaluation des rapports de gestion des caisses de compensation et des rapports de révision. En outre, l'OFAS devra analyser les rapports de révision informatique. Ces rapports devront être analysés systématiquement sous l'angle de l'attention portée aux risques. Les travaux que cela implique prennent beaucoup de temps et nécessitent donc aussi du personnel supplémentaire. Enfin, le relevé de chiffres clés supplémentaires ne peut permettre d'atteindre l'objectif visé que si l'on dispose du personnel requis pour traiter et analyser ces données. Cela vaut également pour la définition des éventuelles mesures de correction.

Il ne sera pas possible de couvrir ces besoins supplémentaires en fixant des priorités et en regroupant les ressources disponibles. Pour que la Confédération puisse remplir correctement ses futures tâches de surveillance dans le domaine de l'AVS, de l'AI, des PC, des APG et des allocations familiales dans l'agriculture, trois à cinq postes supplémentaires à l'OFAS seront vraisemblablement nécessaires. Les ressources en personnel pour l'AVS, l'AI et les APG seront financées par les fonds de compensation. Les frais supplémentaires pour les tâches de surveillance dans les domaines des PC et des allocations familiales dans l'agriculture seront quant à eux financés par la Confédération.

Le besoin effectif en personnel supplémentaire fera l'objet d'une évaluation plus précise dans le cadre de la préparation de la mise en œuvre et sera soumis au Conseil fédéral en même temps que les dispositions d'exécution.

7.4 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

Globalement, après une phase initiale qui différera d'un canton à l'autre, le projet de révision n'entraînera pour les cantons et les communes que des charges supplémentaires modestes. Certes, plusieurs cantons devront prendre des mesures organisationnelles, surtout pour satisfaire aux exigences du nouveau droit en matière d'organisation et d'indépendance des organes d'exécution, mais le projet offre aussi des possibilités d'allègement aux cantons et aux communes. Ainsi, les cantons ne devront plus gérer d'agences communales. La possibilité de rationaliser le réseau d'agences AVS au niveau communal entraîne des allègements pour les cantons et les communes.

Si les frais d'administration des organes d'exécution augmentent pour l'exécution des PC et des allocations familiales dans l'agriculture (voir aussi ch. 7.5.1), cela aura également des conséquences sur les cantons, étant donné que, pour chacune de ces deux assurances, une partie des frais d'administration est supportée par les cantons (voir art. 24 LPC, art. 18 et 19 LFA). Concernant la LFA l'éventuelle augmentation des frais administratifs n'aura un impact sur les cantons qu'une fois que la base de calcul pour les frais d'administration aura été adaptée.

7.5 Conséquences pour les assurances sociales et leurs organes

7.5.1 Conséquences pour les organes d'exécution du 1^{er} pilier

Le présent projet introduit des obligations supplémentaires aux caisses de compensation de l'AVS, aux organes d'exécution des PC et aux offices AI, avec pour effet des besoins accrus en personnel, qui différeront d'un organe d'exécution à l'autre.

Les organes d'exécution seront tenus de mettre en place et d'exploiter un système de gestion des risques et de la qualité ainsi qu'un SCI. Comme la plupart des caisses de compensation disposent déjà de tels instruments et du personnel nécessaire (voir ch. 3.1), la nouvelle réglementation ne devrait entraîner que des charges supplémentaires modestes. Ces dernières devraient se faire sentir surtout là où ces instruments ne répondent pas aux normes générales actuelles. Au vu de l'importance considérable des assurances sociales sur le plan social et financier, il est judicieux de mettre en place ces instruments pour la modernisation de la surveillance.

Outre le personnel supplémentaire requis, le présent projet entraîne des conséquences financières pour les organes d'exécution:

- Une surveillance davantage axée sur les risques aura aussi des effets sur l'activité des organes de révision. Les directives de l'OFAS sur la révision des caisses de compensation devront être adaptées, ce qui nécessitera certaines mesures de formation pour les organes de révision. La charge de travail de ces derniers augmentera sensiblement, car il leur faudra à l'avenir vé-

rifier le respect des prescriptions légales en matière de gestion des risques, de gestion de la qualité et de SCI ainsi qu'en matière de sécurité de l'information et de protection des données. Cette révision informatique est une charge nouvelle qui vient s'ajouter à la révision principale et à la révision de clôture déjà existantes. Le nombre de révisions passe ainsi de deux à trois alors que, dans le même temps, la révision principale est étendue à de nouveaux domaines. L'extension des domaines à contrôler se reflétera dans les frais de révision. Il n'est pas possible pour l'heure de chiffrer ce surcoût. Les coûts de la révision pour toutes les caisses de compensation s'élevaient à 5,5 millions de francs en 2018. En regard du volume des prestations AVS/AI/APG, de 54 milliards de francs, et de celui des cotisations AVS/AI/APG/AC, de 45 milliards de francs, et compte tenu du fait que la révision pour plus de 70 caisses de compensation et leurs agences comprend des éléments de surveillance aussi bien financière que prudentielle, les frais de révision sont actuellement extrêmement modérés.

- La possibilité de rationaliser le réseau d'agences communales entraîne pour les caisses de compensation cantonales des économies au titre des subsides aux agences.

Dans l'ensemble, on peut s'attendre à ce que les charges supplémentaires à supporter par les organes d'exécution du 1^{er} pilier ne représentent qu'un faible pourcentage de leurs frais d'administration. Ces charges se justifient de par la plus-value apportée à l'ensemble du système du 1^{er} pilier.

7.5.2 Conséquences pour les institutions de prévoyance

La formulation plus précise de la disposition (art. 52^e P-LPP) relative aux tâches de l'expert en matière de prévoyance professionnelle n'entraîne aucun accroissement ou allègement systématique des charges des institutions de prévoyance, des employeurs ou des assurés. Le rapport périodique de l'expert en matière de prévoyance professionnelle n'entraînera pas de frais supplémentaires car, en pratique, un tel rapport est déjà établi en règle générale tous les trois ans au moins, voire tous les ans pour les institutions de taille importante. De même, la nouvelle prescription selon laquelle les capitaux de prévoyance et les provisions techniques doivent impérativement être calculés chaque année par l'expert ne devrait causer des frais supplémentaires qu'aux institutions de prévoyance qui ne lui font pas encore calculer ces valeurs chaque année. Mais ces frais supplémentaires pourraient se faire sentir pour les institutions de moindre envergure.

Les nouvelles tâches de l'expert en matière de prévoyance professionnelle en relation avec la reprise d'effectifs entièrement ou principalement constitués de rentiers n'entraîneront des frais supplémentaires que pour les institutions qui reprendront de tels effectifs et qui devront présenter à l'autorité de surveillance une attestation ou un rapport correspondants.

La nouvelle disposition relative à la reprise d'effectifs entièrement ou principalement constitués de rentiers (art. 53^e^{bis} P-LPP) n'entraîne pas systématiquement de charges supplémentaires pour les institutions de prévoyance, car elle n'a de consé-

quences financières que pour celles qui ont besoin d'une autorisation pour reprendre de tels effectifs. Elle ne concerne pas les cas dans lesquels des effectifs de rentiers se forment, par exemple suite à des fermetures d'entreprises, parce que les assurés actifs changent d'institution de prévoyance et que seuls restent les rentiers. Les autorités de surveillance, qui sont tenues de contrôler les transferts et de vérifier le financement même après la reprise, devront faire face à des frais supplémentaires. Elles peuvent toutefois répercuter sur les institutions de prévoyance les frais liés à l'approbation et percevoir un émolument pour l'établissement de la décision d'approbation. Les frais de surveillance supplémentaires que les autorités de surveillance supportent après la reprise d'un effectif de rentiers sont également à la charge de l'institution de prévoyance concernée, en particulier lorsque des vérifications sont nécessaires. Il n'est toutefois pas possible de chiffrer le nombre de transferts d'effectifs entièrement ou principalement constitués de rentiers qui seront soumis à approbation.

Avec la simplification proposée du prélèvement des émoluments de haute surveillance (art. 56, al. 1, let. i, P-LPP), on peut dans l'ensemble s'attendre à une baisse des coûts supportés par les institutions de prévoyance. Certaines institutions pourront toutefois devoir supporter une charge supplémentaire du fait que, pour cette simplification, la base de calcul des émoluments devra également être modifiée.

La solution proposée (art. 58a P-LPP) pour l'échange d'informations entre la Centrale du 2^e pilier, la CdC et les institutions de prévoyance entraîne de nouvelles tâches pour le Fonds de garantie et pour la CdC. On peut s'attendre aux conséquences financières suivantes pour les institutions de prévoyance: l'identification des institutions de prévoyance, la délivrance des logins et la création de la plateforme Internet entraîneront pour la Centrale du 2^e pilier des coûts estimés entre 35 000 et 50 000 francs par année. Ces coûts, que les institutions de prévoyance doivent assumer elles-mêmes, seront couverts par un émolument perçu auprès d'elles. Les coûts de mise en place du système informatique à la CdC sont estimés à quelque 30 000 francs. Les coûts d'exploitation devraient être de 5000 francs par an. Le Fonds de garantie LPP versera à la CdC une contribution à la couverture de ces coûts (art. 59a P-LPP).

Cela dit, l'échange d'informations ne fera pas que simplifier la récolte des informations nécessaires au paiement des rentes. Il permettra aussi aux institutions de prévoyance de réduire leur correspondance avec l'étranger et de se fonder sur les clarifications que l'AVS aura opérées avec le soutien des représentations suisses à l'étranger. La fiabilité des indications obtenues par les institutions grâce à l'échange d'informations devrait également être supérieure à ce qu'elle est aujourd'hui. Cet échange sera facultatif. On peut donc s'attendre à ce que les institutions de prévoyance n'y recourent que lorsqu'elles pourront en retirer un avantage concret.

La nouvelle disposition relative au renforcement de l'indépendance des autorités de surveillance (art. 61, al. 3, P-LPP) n'aura pas de conséquences financières pour les institutions de prévoyance.

7.5.3 Conséquences pour les fonds de compensation

Les fonds de compensation devront supporter, en premier lieu, le surcoût dû au besoin en personnel supplémentaire signalé au niveau fédéral. Celui-ci concerne, d'une part, l'OFAS (trois à cinq postes à plein temps) et, d'autre part, la CdC. L'accès accordé aux agences AVS et aux organes d'exécution des PC causera à la CdC un besoin supplémentaire en personnel, mais le Fonds de compensation de l'AVS n'assumera que les frais supplémentaires occasionnés par l'accès accordé aux agences AVS. Le Fonds de compensation de l'AVS prendra également en charge les frais de l'OFAS qui découlent de ses activités d'exécution et de surveillance liées à l'octroi de subventions au sens de l'art. 101^{bis} LAVS.

En second lieu, les fonds de compensation devront faire face à des coûts supplémentaires parce qu'ils seront tenus par la loi de prendre en charge les coûts liés au développement et à l'exploitation de systèmes d'information utilisables à l'échelle suisse (art. 95, al. 3, let. a, P-LAVS). Les coûts supplémentaires pour les systèmes d'information devraient se monter à 3 millions de francs par an.

7.6 Conséquences économiques

Le présent projet n'a pas de conséquences notables sur l'économie. Les coûts supplémentaires sont générés du côté des caisses de compensation de l'AVS. Ils ne devraient toutefois pas entraîner de hausse du taux de contribution aux frais administratifs. À cet égard, le projet n'entraînera pas de charges supplémentaires pour les employeurs.

Au contraire, la modernisation de la surveillance renforcera la confiance dans le bon fonctionnement du 1^{er} pilier, même dans de nouvelles conditions techniques. C'est là un avantage qu'il ne faut pas sous-estimer au regard de l'importance du rôle que jouent les assurances du 1^{er} pilier pour la stabilité de la société.

7.7 Autres conséquences

Comme le présent projet ne devrait avoir aucune autre conséquence pour la société ni pour l'environnement, les questions correspondantes n'ont pas été examinées.

8 Aspects juridiques

8.1 Constitutionnalité

Le projet s'appuie sur les diverses compétences législatives étendues que la Constitution octroie au législateur dans le domaine des assurances sociales, en particulier sur les art. 112 Cst. (assurance-vieillesse, survivants et invalidité) et 113 Cst. (prévoyance professionnelle). Le constituant a certes défini des «principes» distincts (art. 111, al. 2, et 113, al. 2, Cst.) que chacune des lois doit respecter, mais non dans

le domaine de l'organisation ou de la surveillance, si bien que les révisions de loi proposées peuvent sans autre être considérées comme conformes à la Constitution.

8.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

8.2.1 Instruments des Nations Unies

Aucune des conventions de l'ONU ratifiées par la Suisse n'établit de normes dans les domaines que traite le présent projet de révision.

8.2.2 Instruments de l'Organisation internationale du travail

La Suisse a ratifié, le 13 septembre 1977, la Convention n° 128 du 29 juin 1967 concernant les prestations d'invalidité, de vieillesse et de survivants¹¹¹. Celle-ci précise que tout membre doit assumer une responsabilité générale pour la bonne administration des institutions et services qui concourent à l'application de la convention (art. 35, par. 2).

8.2.3 Instruments du Conseil de l'Europe

La Suisse a ratifié, le 16 septembre 1977, le Code européen de sécurité sociale du 16 avril 1964¹¹². La Suisse en a accepté, en particulier, la partie V relative aux prestations de vieillesse, la partie IX relative aux prestations d'invalidité et la partie X sur les prestations aux survivants. Le code précise que la partie contractante doit assumer une responsabilité générale pour la bonne administration des institutions et services qui concourent à son application (art. 71, par. 2).

8.2.4 Droit de l'Union européenne

Dans le cadre de l'ALCP, le règlement (CE) n° 883/2004¹¹³ et le règlement (CE) n° 987/2009¹¹⁴ sont déterminants pour les relations avec les États membres de l'Union européenne. Ces règlements visent la coordination des régimes nationaux de

¹¹¹ RS **0.831.105**

¹¹² RS **0.831.104**

¹¹³ Règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, JO L 166 du 30.4.2004, p. 1. Une version consolidée de ce règlement est publiée à titre informatif au RS **0.831.109.268.1**.

¹¹⁴ Règlement (CE) n° 987/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16.9.2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, JO L 284 du 30.10.2009, p. 1. Une version consolidée de ce règlement est publiée à titre informatif au RS **0.831.109.268.11**.

sécurité sociale en se fondant sur les principes internationaux de coordination que sont, notamment, l'égalité de traitement entre les ressortissants des autres États signataires et ses propres ressortissants, la conservation des droits acquis et le paiement des prestations sur l'ensemble du territoire européen. Le droit de l'UE ne prévoit pas l'harmonisation des systèmes nationaux de sécurité sociale. Les États membres sont libres de déterminer comme ils l'entendent la conception, le champ d'application personnel, les modalités de financement et l'organisation de leur propre système, à condition de respecter les principes de coordination du droit européen. Ce droit de coordination ne contient aucune disposition relative à la surveillance de la sécurité sociale.

Les règlements mentionnés s'appliquent aussi, en vertu de la Convention AELE (appendice 2 de l'annexe K)¹¹⁵, aux relations entre la Suisse et les États membres de l'AELE.

8.2.5 Compatibilité avec le droit international

Le présent projet de loi est compatible avec le droit international.

Les mesures prévues, qui visent une amélioration de la surveillance, de la gouvernance et de la transparence dans le 1^{er} et le 2^e pilier, sont en conformité avec les obligations internationales contractées par la Suisse. Elles ne posent donc aucun problème sous l'angle du droit international applicable en Suisse.

Les modifications proposées sont également compatibles avec les dispositions de coordination de l'annexe II de l'ALCP. Les États participant à la coordination sont libres dans une large mesure de déterminer eux-mêmes la conception concrète de leurs systèmes d'assurances sociales, et notamment l'organisation de ceux-ci, dont fait partie la surveillance.

8.3 Forme de l'acte à adopter

Conformément à l'art. 164, al. 1, Cst., toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. Les présentes modifications des différentes lois sur les assurances sociales relèvent donc de la procédure législative ordinaire.

8.4 Frein aux dépenses

Le projet n'est pas concerné par le frein aux dépenses.

¹¹⁵ RS 0.632.31

8.5 Délégation de compétences législatives

La loi charge le Conseil fédéral d'édicter des dispositions d'ordonnance qui dépassent parfois le cadre du droit d'exécution ordinaire, dont l'édiction est déjà de son ressort (art. 154, al. 2, LAVS et 97, al. 1, LPP). C'est notamment le cas des articles suivants:

- art. 49e P-LAVS: édiction de prescriptions relatives notamment à la protection et à la sécurité des données s'agissant du registre des assurés et du registre des rentes;
- art. 60, al. 3, P-LAVS: édiction de prescriptions relatives aux réserves dont les caisses de compensation professionnelles doivent disposer, ainsi qu'à la dissolution de ces caisses;
- art. 66, al. 3, P-LAVS: définition des exigences minimales auxquelles doit répondre la gestion des risques et de la qualité ainsi que le SCI;
- art. 67, al. 2, P-LAVS: réglementation de la façon dont les comptes des caisses de compensation doivent être présentés;
- art. 68, al. 3, P-LAVS: définition d'autres critères d'incompatibilité avec le mandat de contrôle de l'organe de révision.
- art. 68, al. 4, P-LAVS: édiction de prescriptions plus détaillées concernant les exigences applicables à l'organe de révision et au réviseur responsable;
- art. 68a, al. 5, et 68b, al. 4, P-LAVS: édiction de prescriptions plus détaillées relatives à l'exécution des révisions et du contrôle des employeurs;
- art. 72a, al. 2, let. b, P-LAVS: édiction d'exigences minimales relatives à la sécurité de l'information et à la protection des données;
- art. 53e^{bis}, al. 5 et 6, P-LPP: fixation des modalités de la reprise d'effectifs de rentiers, du montant des réserves de fluctuation de valeur, et édiction des dispositions relatives à l'approbation délivrée par l'autorité de surveillance et à la participation de l'organe de révision.

Ces normes de délégation se justifient notamment dans la mesure où il s'agit principalement de matières techniques, dont les dispositions au niveau réglementaire doivent pouvoir prendre en compte rapidement et avec souplesse l'état le plus récent.

8.6 Protection des données

La protection des données concerne les articles suivants, auxquels les principes déterminants en la matière s'appliquent:

- Les systèmes d'information des organes d'exécution traitent des données personnelles. L'art. 49a, al. 2, P-LAVS inscrit dans la loi que les organes d'exécution sont responsables de garantir la sécurité de l'information et la protection des données, et de veiller à ce que leurs systèmes d'information présentent la stabilité et l'adaptabilité nécessaires. Cette disposition oblige

les organes d'exécution à prendre des mesures visant à garantir la sécurité de l'information et la protection des données, s'ils ne l'ont déjà fait.

- Le projet de loi crée la base légale nécessaire (art. 50*b*, al. 1, let. b et e, P-LAVS) donnant aux agences désignées par les caisses de compensation AVS et aux organes d'exécution compétents pour les PC le droit d'accéder aux registres centraux.
- La base légale requise pour l'échange de données nécessaire au niveau national afin de remplir les tâches assignées en vertu d'accords internationaux est créée à l'art. 32, al. 3, LPGA. Le principe de proportionnalité exige que l'échange de données se limite à ce qui est nécessaire à l'accomplissement des tâches prévues par les différents accords. Le Conseil fédéral fixera les modalités.
- Le projet de loi crée la base légale nécessaire (art. 76^{bis}, P-LPGA) permettant au Conseil fédéral de régler l'échange électronique de données, notamment à des fins de sécurité. L'expression «échange électronique de données» désigne uniquement les aspects techniques et organisationnels de la communication. Par contre, l'art. 76^{bis} P-LPGA ne délègue pas au Conseil fédéral la compétence de déterminer quelles données sont échangées. Cette question est réglée à l'art. 32 LPGA et dans les différentes lois sur les assurances sociales. Le Conseil fédéral ne peut donc pas déroger aux dispositions relatives à la communication de données.

Abréviations

AELE	Association européenne de libre-échange
AFF	Administration fédérale des finances
AI	Assurance-invalidité
APG	Régime des allocations pour perte de gain
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
CdC	Centrale de compensation
CDF	Contrôle fédéral des finances
CFC	Caisse fédérale de compensation
CHS PP	Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle
CI	Comptes individuels
CO	Code des obligations (RS 220)
CSC	Caisse suisse de compensation
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DRCC	Directives sur la révision des caisses de compensation AVS
ECAS	Établissement cantonal d'assurances sociales
FRC	Unité Finances et registres centraux de la CdC
LAFam	Loi du 24 mars 2006 sur les allocations familiales (RS 836.2)
LAI	Loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (RS 831.20)
LAPG	Loi du 25 septembre 1952 sur les allocations pour perte de gain (RS 834.1)
LAVS	Loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (RS 831.10)
LFA	Loi fédérale du 20 juin 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture (RS 836.1)
LFLP	Loi du 17 décembre 1993 sur le libre passage (RS 831.42)
LPC	Loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (RS 831.30)
LPGA	Loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (RS 830.1)
LPP	Loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (RS 831.40)
LSA	Loi du 17 décembre 2004 sur la surveillance des assurances (RS 961.01)

LSAMal	Loi du 26 septembre 2014 sur la surveillance de l'assurance-maladie (RS 832.12)
LSR	Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur la surveillance de la révision (RS 221.302)
OAIE	Office AI pour les assurés résidant à l'étranger
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OPC-AVS/AI	Ordonnance du 15 janvier 1971 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (RS 831.301)
OPP 2	Ordonnance du 18 avril 1984 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (RS 831.441.1)
PC	Prestations complémentaires
RAI	Règlement du 17 janvier 1961 sur l'assurance-invalidité (RS 831.201)
RAVS	Règlement du 31 octobre 1947 sur l'assurance-vieillesse et survivants (RS 831.101)
SCI	Système de contrôle interne
SCTM	Service central des tarifs médicaux LAA
Sedex	Secure data exchange

