

**Modification de la LAVS (modernisation de la surveillance dans le 1<sup>er</sup> pilier et optimisation dans le 2<sup>ème</sup> pilier de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité) – procédure de consultation**

Monsieur le conseiller fédéral,

Par la présente, nous accusons réception du projet cité en marge, qui a retenu toute notre attention. Nous vous remercions de nous avoir associé à cette procédure de consultation.

Vous trouverez en annexe du présent courrier les remarques du Conseil d'État neuchâtelois relatives à ce projet de révision.

Nous vous remercions de l'attention qui sera portée à nos remarques et vous prions de croire, Monsieur le conseiller fédéral, à l'assurance de notre haute considération

Neuchâtel, le 26 juin 2017

Au nom du Conseil d'État :

*Le président,*  
L. FAVRE

*La chancelière,*  
S. DESPLAND

Annexe : mentionnée

# **Consultation relative à la modification de la LAVS (modernisation de la surveillance dans le 1<sup>er</sup> pilier et optimisation dans le 2<sup>ème</sup> pilier de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité)**

## **ANNEXE : Remarques spécifiques, par législation impactée et par article**

### **1. Nouvelle réglementation dans le 1er pilier**

En préambule et de manière générale, nous relevons que le domaine de l'assurance-vieillesse et survivants fonctionne de manière efficace et performante. Nous accueillons favorablement toutes les mesures visant à optimiser notre système d'assurances sociales pour autant qu'elles limitent les frais de fonctionnement et qu'elles maintiennent des conditions cadres favorables pour la population, les acteurs économiques, les autorités cantonales ainsi que les organes d'exécution.

L'organisation actuelle du premier pilier est conforme au principe du fédéralisme. Les tâches d'exécution sont décentralisées, assumées par les caisses de compensation. La surveillance hiérarchique et administrative est confiée aux cantons. Nous constatons que, depuis sa mise en œuvre en 1948, ce modèle a fait ses preuves tout en étant peu coûteux en regard des frais engendrés par les autres assurances sociales. La structure actuelle donne satisfaction, permet la souplesse d'action nécessaire aux nombreuses réformes législatives fédérales et aux particularités cantonales. Nous relevons également que les caisses de compensation évoluent dans un marché de relative concurrence. Cet environnement les incite à une adaptation continue des outils de travail, des technologies et des compétences. Une marge de manœuvre suffisante doit être dès lors accordée aux caisses et à leurs autorités hiérarchiques dans les choix opérationnels, soit leur organisation, les outils informatiques et les systèmes de pilotages.

Le projet introduit dans la LAVS plusieurs éléments positifs. Une amélioration des principes de gouvernance, l'introduction de systèmes de contrôles internes, la définition de nouvelles normes comptables peuvent être légitimement imposées par des prescriptions légales.

Par contre, le rapport prévoit également des mesures dans les tâches d'exécution telles que la définition de nouvelles normes en matière de technologie informatique ou le pilotage par des objectifs définis de manière centralisée, imposés par l'OFAS. Ces domaines relèvent des organes d'exécution et de leurs commissions de gestion. Ils ne sont pas des prérogatives de l'OFAS, autorité compétente en matières financière et de surveillance matérielle du droit.

Nous regrettons que le projet ne règle pas l'imbrroglio des compétences exécutives et des gouvernances au niveau fédéral. L'OFAS relève du Département fédéral de l'intérieur, par contre, la Centrale de compensation (CdC) est intégrée au Département fédéral des finances et regroupe plusieurs organes, à savoir la Caisse suisse de compensation, la Caisse fédérale de compensation, l'unité "Finances et registres centraux". Ces deux institutions, OFAS et CdC, se partagent des tâches exécutives et sont intégrées à l'administration fédérale. Le principe d'indépendance entre les organes exécutifs et les autorités n'est pas respecté au niveau fédéral. La création d'un établissement suisse d'assurances sociales, doté de la personnalité juridique et chargé des tâches opérationnelles de la Confédération est une solution qui nous semble préférable.

Pour les auteurs du rapport, en raison des multiples réformes à mettre en œuvre, une réorganisation complète des instances fédérales n'est actuellement pas appropriée. Nous pouvons concevoir cette position, toutefois, nous souhaitons la création à terme d'un tel établissement. Il permettrait à la Confédération de remplir les exigences que les cantons doivent d'ores et déjà satisfaire.

Le projet de réforme appelle les commentaires particuliers suivants :

#### **1.1 Surveillance axée sur les risques et les résultats**

##### Art. 72a

Le projet prévoit un modèle de surveillance proactive pour tous les acteurs en charge du premier pilier. Il consiste en des contrôles périodiques de la mise en œuvre d'objectifs, d'indicateurs et de valeurs cibles définis par l'OFAS. Cette proposition n'est pas acceptable. L'organe fédéral doit conserver ses attributions actuelles d'autorité de surveillance, limitées aux finances et à la compliance. La mise en place d'indicateurs et de valeurs cibles dans l'opérationnel ne relève pas de son champ de compétences. À ce chapitre, nous relevons que l'organisation des tâches, et plus particulièrement dans le domaine des prestations complémentaires, est souvent spécifique aux cantons. Neuchâtel dispose d'agences régionales AVS, chargées des tâches d'information et de rassemblement des documents. Elles sont gérées par les autorités communales sous la surveillance de la caisse publique de compensation. Le versement des subsides LAMal aux bénéficiaires de prestations complémentaires est du ressort de l'Office cantonal de l'assurance-maladie, instance intégrée dans l'administration cantonale. Par conséquent, plusieurs acteurs interviennent dans la procédure de calcul et de paiement de la prestation. Leur pilotage et la définition de leurs objectifs au niveau opérationnel n'est dès lors pas du ressort de l'OFAS. Au surplus, les coûts induits par une centralisation des indicateurs, de leur suivi et de leur contrôle chargeraient inutilement les frais administratifs des caisses et des autres organes. Les règles actuelles permettent une gestion souple, efficace et adaptée aux spécificités régionales. Elles sont plus optimales et moins onéreuses que les propositions du rapport. Par conséquent, nous nous opposons aux dispositions de l'article 72a LAVS, attribuant à l'OFAS la compétence de définir les objectifs, indicateurs et standards opérationnels.

#### Art. 66

Par contre, nous approuvons l'obligation légale de mise en œuvre de systèmes de contrôles internes (SCI) au sein des caisses de compensation. Le SCI requiert également l'élaboration d'un dispositif de gestion des risques et de la qualité. Ces systèmes doivent être mis en œuvre et gérés par les organes d'exécution de manière autonome. Ils doivent également faire l'objet de rapports réguliers aux commissions de gestion, aux autorités cantonales et à l'OFAS. Le SCI est un outil performant et nécessaire à la direction pour l'évaluation des risques et assurer la qualité de la gestion opérationnelle. Ces nouvelles prescriptions engendreront sans nul doute des charges administratives supplémentaires mais répondent aux exigences d'une gestion moderne et efficace d'institutions de droit public. Nous acceptons dès lors les nouvelles dispositions relatives au SCI prévues par l'article 66 LAVS.

## **1.2 Amélioration de la gouvernance**

#### Art. 66a

Nous sommes favorables au renforcement des principes généraux de gouvernance des caisses. La transparence dans ce domaine est importante. Elle implique la publication des liens d'intérêt du gérant et de son suppléant ainsi que du système de leur rémunération. L'établissement d'un code de conduite pour les employés est également pertinent. Dans les caisses publiques, notamment celle de notre canton, leurs devoirs et leurs droits font déjà l'objet de directives et prescriptions réglementaires similaires à celles du statut de la fonction publique. En outre, des règles de déontologie sont définies dans le domaine de l'utilisation des outils informatiques.

#### Art. 61

Le projet exige la mise en place d'une commission de surveillance, organe suprême de l'établissement, qui doit être indépendante du canton. La représentation des autorités cantonales ne devrait pas excéder leur part aux contributions aux frais d'administration. L'indépendance entre la caisse publique et le canton doit être effectivement maintenue et les intérêts d'autres partenaires et affiliés respectés. Nous approuvons par conséquent les propositions y relatives.

L'indépendance juridique, matérielle et organisationnelle entre la caisse publique de compensation AVS et l'office AI est déjà effective dans notre canton. Les nouvelles exigences imposées par le projet aux établissements cantonaux d'assurances sociales (ECAS) mis en place par certains cantons n'appellent aucun commentaire particulier de notre part.

#### Art. 67, 68, 68a, 68b

Enfin, les nouvelles dispositions précisant les tâches de l'organe de révision et le principe de la transparence dans la présentation des comptes sont logiques et conformes aux objectifs de gouvernance.

### **1.3 Pilotage et surveillance des systèmes d'information**

#### **Art. 49<sup>ter</sup>**

Le projet instaure une base légale aux normes applicables dans l'échange électronique des données. Pour les échanges entre les organes d'exécution du premier pilier, nous appuyons cette proposition qui entérine dans la LAVS une pratique déjà initiée.

Par contre, l'échange de données des caisses de compensation avec des tiers, tels que les instances cantonales, est parfois règlementé par des standards définis par d'autres législations. Nous citons, par exemple, le projet e-LP dans le cadre des échanges avec les offices des poursuites, dont la surveillance n'incombe pas à l'OFAS, mais à la Haute surveillance LP.

Nous saisissons l'occasion ici pour rappeler que la problématique de l'échange de données de manière globale est une donnée importante qui est souvent centrale dans toute action visant à lutter efficacement contre les abus. Ne s'agissant pas de l'objet de la présente consultation, nous renvoyons à ce propos à notre réponse du 17 mai 2017 concernant la révision de la loi sur la partie générale du droit des assurances-sociales.

#### **Art. 49<sup>bis</sup>**

Parmi ses propositions, la Confédération vise également à élargir les compétences de l'OFAS dans la technologie informatique utilisée par les organes d'exécution. Cette volonté ne répond, à notre avis, à aucune logique car cette instance fédérale n'assume aucune responsabilité opérationnelle. Au surplus, les investissements, les développements ainsi que le fonctionnement des outils informatiques ne sont pas à la charge de la Confédération, mais financés par les contributions aux frais d'administration versées par les affiliés. Les pools informatiques ont d'ores et déjà engagé d'importants investissements pour développer des outils nécessaires à l'exécution de notre premier pilier et se préparent à la mise en œuvre de la réforme de la prévoyance vieillesse 2020 sans intervention de l'OFAS. La multiplication des partenaires, le morcellement des compétences et par conséquent des interlocuteurs dans le domaine informatique du premier pilier compliquerait le fonctionnement du dispositif.

## **2. Nouvelle réglementation dans le 2e pilier**

En sus de la surveillance du premier pilier, le rapport du Conseil fédéral intègre des adaptations de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle. Quelques propositions améliorent certains points de manière ponctuelle mais certaines d'entre elles ont une portée significative principalement sur les autorités régionales de surveillance LPP. En effet l'interdiction est faite aux membres des exécutifs cantonaux de siéger dans leurs organes suprêmes. Ces instances n'ont malheureusement ni été concertées ni associées aux analyses préalables de l'OFAS. Nous déplorons cette négligence, d'autant plus que les adaptations proposées ne revêtent aucun caractère d'urgence.

Nous rappelons également que les Commissions de la sécurité sociale et de la santé (CSSS) travaillent actuellement sur l'initiative parlementaire Kuprecht 16.439 LPP : *"Renforcer l'autonomie des cantons dans la surveillance régionale des fondations de prévoyance"* qui traite plus particulièrement des règles applicables aux autorités de surveillance régionales du deuxième pilier. Certaines propositions présentées dans ce projet sont contraires au but de l'initiative et nous le déplorons.

Le canton de Neuchâtel est membre concordataire de l'Autorité de surveillance LPP et des fondations de Suisse occidentale (AsSo). Nous refusons catégoriquement que l'autonomie des cantons en la matière soit réduite, considérant les débats encore en cours et l'absence d'analyse préalable avec les acteurs concernés. Cette mesure ne nous paraît pas acceptable ce d'autant que le dispositif actuel n'a jamais occasionné de problèmes.

Nous vous livrons ci-après notre argumentation détaillée par article :

## **2.1 Tâches de l'expert en matière de prévoyance professionnelle**

### Art. 52<sup>e</sup>, alinéas 1 à 6

Ces nouvelles prescriptions fondent légalement des obligations déjà définies par les directives techniques actuarielles de la Chambre Suisse des experts en caisse de pensions. La formulation détaillée et exhaustive des tâches est pertinente et clarifie l'étendue de la surveillance.

## **2.2 Reprise d'effectifs de rentiers**

### Art. 53e<sup>bis</sup>

Si le Conseil d'État comprend bien et loue la volonté exprimée de réduire les manœuvres spéculatives relatives aux transferts de rentiers, les questions soulevées par les propositions du Conseil fédéral et les répercussions de ces modifications sont telles que notre gouvernement ne peut s'y rallier. Nous rejoignons ainsi les doutes exprimés par l'AsSO.

En effet, le projet tel que proposé interroge notamment quant aux calculs que devront effectuer les autorités de surveillance tant au point de vue des réserves que des provisions nécessaires. Il questionne également quant à la garantie de l'égalité de traitement entre les assurés de la caisse transférante et les rentiers sortants.

A noter que les risques évoqués par l'AsSO sur l'importance des provisions demandées, les impacts sur les assurés restants et sur la situation financière des caisses doivent également, à notre sens, être sérieusement prises en considération.

Enfin, nous partageons également l'avis que, contrairement à la volonté affichée, la problématique liée à la création de caisses de rentiers ne sera pas complètement réglée. Ainsi, les nouvelles conditions risquent de créer un biais qui ferait basculer certaines caisses actuellement relativement équilibrées dans la composition de leurs membres, en caisses homogènes par le transfert de membres actifs.

Nous recommandons donc que toute la problématique soit reprise et examinée, de concert avec les partenaires compétents. En effet, la solution proposée dans le projet soumis à consultation ne nous semble, à ce stade, pas suffisamment tenir compte des risques et des responsabilités de chaque intervenant.

## **2.3 Perception de la taxe de surveillance**

### Art. 56, alinéa 1, lettre i et art. 64c, al 1 et 2, let.a

Nous approuvons ces propositions.

## **2.4 Indépendance des autorités régionales de surveillance**

### Art. 61

Ici aussi, le Conseil d'État partage l'avis de l'AsSo, qui par ailleurs rejoint la volonté exprimée dans le cadre de l'initiative Kuprecht, actuellement pendante devant le parlement fédéral, et qui vise à renforcer l'autonomie des cantons.

D'une part, malgré les explications fournies par le rapport, le Conseil d'État peine à comprendre la volonté d'amender un fonctionnement qui semble fonctionner et avoir fait ses preuves depuis son entrée en vigueur en 2012.

De la même manière, nous ne comprenons pas le fondement des craintes exprimées dans le rapport du Conseil fédéral quant à l'indépendance des autorités régionales de surveillance, et qui semble uniquement s'appuyer sur les considérations théoriques de la commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle qui ne semble cependant pas avoir soulevé de problème concret.

Nous constatons que dans le même temps la Confédération loue les bienfaits d'une réforme structurelle en place depuis 5 ans, axée sur l'autonomie régionale en terme de surveillance par la

mise en place d'organes créés précisément par les autorités cantonales, mais d'autre part semble craindre l'incapacité des mêmes membres de ces autorités à pouvoir agir de manière sensée et dans le sens du bien commun au sein des autorités de surveillance.

Cette position nous semble relativement intenable voir questionnable sur l'image que la confédération se fait du travail des membres des exécutifs cantonaux dans les différentes instances notamment suprarégionales. Il s'agit de rappeler que les cantons assument la responsabilité politique et financière du bon fonctionnement des autorités régionales. Leur participation au Conseil d'administration est dès lors absolument légitime. Par ailleurs, il s'agit de rappeler le rôle limité qu'exerce ce dernier et la teneur de l'art. 61 LPP qui prévoit déjà actuellement que l'autorité de surveillance est indépendante.

## **2.5 Amélioration du contrôle concernant le transfert des prestations de libre passage**

### Art. 11, al.3 LFLP

Cette nouvelle disposition légale a le mérite d'offrir une meilleure protection sociale des assurés dans la mesure où les prestations d'assurance seront augmentées par le transfert de comptes de libre-passage existants.

Du point de vue fiscal, nous tenons à relever le bien-fondé de la modification prévue pour une meilleure transparence sur l'existence des comptes de libre-passage, nécessaire dans le cadre de l'examen du potentiel de rachat par l'autorité fiscale. Ce nouvel article permet aux institutions de prévoyance d'accéder à une information déterminante pour calculer le potentiel de rachat. Avec l'introduction de cet article, l'autorité fiscale pourra se baser de manière fiable sur les informations transmises par les institutions de prévoyance. Les cas de rachat non-admis fiscalement en raison de l'existence d'un compte de libre-passage devraient donc disparaître.

Le Conseil d'État soutient donc cette modification.