

## POLITIQUE SOCIALE

# Modernisation de la surveillance

Magali Baumann, Office fédéral des assurances sociales

Le 20 novembre 2019, le Conseil fédéral a transmis au Parlement un projet de loi qui vise à moderniser la surveillance dans le 1<sup>er</sup> pilier. Des améliorations ciblées sont également prévues dans le 2<sup>e</sup> pilier.

La surveillance dans l'assurance-invalidité (AI) a été modernisée en profondeur lors de la 5<sup>e</sup> révision de l'AI en 2008. Dans le 2<sup>e</sup> pilier, la surveillance des institutions de prévoyance a été réaménagée en 2012 dans le cadre de la réforme structurelle de la prévoyance professionnelle. A contrario, la surveillance dans l'assurance-vieillesse et survivants (AVS) est restée pratiquement inchangée depuis la création de l'AVS en 1948. Il en va de même de la surveillance dans le régime des allocations pour perte de gain en cas de service et de maternité (APG), le système des prestations complémentaires (PC) et le régime des allocations familiales dans l'agriculture.

Ces dernières décennies ont été marquées par une évolution technologique rapide, une numérisation croissante de l'exécution du 1<sup>er</sup> pilier, avec les risques inhérents qu'elle comporte, et de nouvelles exigences en matière de gouvernance. Si l'on entend continuer à garantir la stabilité du système de prévoyance, il est aujourd'hui nécessaire de revoir les bases

légales de la surveillance de l'AVS et des branches qui lui sont liées. C'est ce que propose le projet de modernisation de la surveillance dans le 1<sup>er</sup> pilier qui suit les trois orientations principales suivantes: renforcer une surveillance axée sur les

---

Pour garantir la stabilité du système de prévoyance, il est nécessaire de revoir les bases légales de la surveillance.

---

risques, optimiser la gouvernance et améliorer le pilotage et la surveillance des systèmes d'information.

### **RENFORCER UNE SURVEILLANCE AXÉE SUR LES RISQUES**

Le projet de modernisation entend renforcer l'orientation actuelle de la surveillance dans le 1<sup>er</sup> pilier. Pour ce faire, il prévoit de nouvelles bases légales qui précisent les tâches, compétences et responsabilités qui incombent aux différents acteurs (Conseil fédéral, autorité de surveillance [Office fédéral des assurances sociales, OFAS], organes d'exécution, organes de révision).

- Le rapport de l'organe de révision de la caisse de compensation étant l'un des instruments de surveillance les plus importants dont dispose actuellement l'OFAS, une modernisation de la surveillance implique forcément une actualisation des bases légales dans ce domaine. Le projet propose donc de préciser les tâches de l'organe de révision et les exigences qui lui sont applicables ainsi qu'au réviseur responsable. Entre autres, une base légale est créée selon laquelle l'organe de révision doit vérifier la conformité du système de gestion des risques et de la qualité et du système de contrôle interne de la caisse de compensation aux prescriptions légales. Cette tâche résulte de l'obligation nouvelle des caisses de compensation de mettre en place de tels instruments de gestion. En outre, le projet prévoit de déléguer au Conseil fédéral la compétence de fixer des exigences minimales appropriées auxquelles ces instruments devront répondre.
- Pour pouvoir exercer son activité de surveillance axée sur les risques, l'OFAS doit disposer, en plus des rapports de révision, de chiffres clés qui lui permettent de vérifier la conformité de l'exécution aux dispositions en vigueur, d'identifier à temps les risques potentiels et de prendre les mesures nécessaires. Il trouve ces informations dans les statistiques disponibles ou dans les comptes annuels. S'il a besoin de chiffres complémentaires, il doit pouvoir les obtenir des organes d'exécution. Les bases légales sont adaptées afin de préciser les obligations des organes d'exécution et les tâches de l'OFAS dans ce domaine.
- L'un des objectifs du projet est aussi d'actualiser la liste des mesures de surveillance. La nouvelle liste se base essentiellement sur des principes déjà existants au niveau réglementaire, mais qui, au vu de leur importance, ont leur place

dans la loi (p. ex. réaliser ou ordonner une révision complémentaire). Par ailleurs, le rôle de l'OFAS est renforcé par le fait qu'il se voit systématiquement attribuer la compétence de prendre les mesures adéquates, dont certaines relèvent actuellement de la compétence du Conseil fédéral. Le projet complète aussi le catalogue actuel de mesures en octroyant à l'OFAS de nouvelles possibilités d'intervention. L'OFAS pourra, par exemple, dans le cas particulier, fixer des objectifs à une caisse de compensation si nécessaire. Le projet prévoit aussi de nouvelles mesures de sanction à l'encontre des personnes responsables au sein d'une caisse de compensation. En vertu du principe de proportionnalité, le niveau de sanction doit dépendre de la gravité du manquement constaté. C'est pourquoi le projet propose d'introduire le rappel à l'ordre et l'avertissement. Ces deux nouvelles mesures, plus clémentes, viennent s'ajouter à la mesure de révocation actuellement en vigueur. L'OFAS ne pourra pas lui-même prendre ces mesures, mais sera en droit d'exiger de l'organe de nomination compétent qu'il les prenne. Dans le cas d'un manquement de la part du gérant d'une caisse de compensation professionnelle par exemple, l'OFAS pourra exiger du comité de direction de celle-ci qu'il prenne les mesures nécessaires.

### **OPTIMISER LA GOUVERNANCE**

L'importance croissante accordée à la gouvernance ces dernières années a conduit à la formulation de principes de bonne gouvernance dans divers secteurs. Economiesuisse a publié en 2002 le code suisse de bonnes pratiques pour le gouvernement d'entreprise qui énonce plusieurs recommandations. Ce code a été révisé en 2014. Depuis plusieurs années, le Parlement discute de l'amélioration de la gouvernance dans le code des obligations (CO; 08.011, 16.077). Le 1<sup>er</sup> pilier n'a pas suivi le rythme de cette évolution. Le projet de modernisation de la surveillance vise donc à combler les lacunes des bases légales actuelles en y introduisant des principes de bonne gouvernance.

- La loi est complétée par des exigences envers les personnes responsables au sein de la caisse de compensation et au sein de son organe suprême (c'est-à-dire le comité de direction dans le cas d'une caisse professionnelle et la commission de gestion dans le cas d'une caisse cantonale) en vue de garantir une activité irréprochable. Ces personnes devront jouir d'une bonne réputation, offrir toutes les garanties d'une

activité irréprochable et déclarer leurs liens d'intérêts. De telles dispositions manquent actuellement dans le 1<sup>er</sup> pilier et sont pourtant nécessaires au maintien de la confiance dans le système. S'il s'avère que les conditions ne sont pas remplies par un responsable, l'OFAS pourra exiger de l'organe de nomination compétent qu'il relève cette personne de ses fonctions.

- Une bonne gouvernance suppose également une transparence adéquate, c'est pourquoi le projet propose d'inscrire dans la loi le principe de transparence dans la présentation des comptes des caisses de compensation et de déléguer au Conseil fédéral la compétence d'édicter par voie d'ordonnance des dispositions d'exécution. L'objectif est de garantir que les flux financiers soient présentés de manière uniforme et transparente et d'éviter un subventionnement croisé. Le Conseil fédéral définira également des exigences minimales pour la comptabilité et la présentation des comptes des établissements cantonaux d'assurances sociales (ECAS); ces établissements regroupent sous le même toit la caisse de compensation cantonale et l'office AI.
- Avec la modernisation de la surveillance, il est aussi proposé d'ajouter dans le droit fédéral d'autres dispositions concernant les ECAS qui actuellement ne font l'objet d'aucune réglementation. Les règles proposées ont pour objectif de garantir l'indépendance de ces établissements vis-à-vis du canton et de permettre à l'organe de révision et à l'OFAS d'exercer leurs fonctions sans restriction, tout en conférant au canton une grande flexibilité dans l'organisation de ses organes d'exécution.

### **AMÉLIORER LE PILOTAGE ET LA SURVEILLANCE DES SYSTÈMES D'INFORMATION**

La législation n'a pas suivi l'évolution technologique de ces dernières décennies et nécessite donc d'être adaptée. Aujourd'hui, l'exécution du 1<sup>er</sup> pilier est largement soutenue par des systèmes d'information. Ce sont des applications qui servent à l'échange électronique d'informations et au traitement de données. Si la numérisation croissante de l'exécution présente de nombreux avantages, elle apporte aussi son lot de défis et de risques. La surveillance a donc un rôle important à jouer dans ce domaine, tout en respectant l'autonomie des organes d'exécution.

- Le projet de modernisation de la surveillance propose d'inscrire dans la loi la responsabilité des organes d'exécution

vis-à-vis de leurs systèmes d'information. Plus précisément, une nouvelle base légale est créée selon laquelle les organes d'exécution ont le devoir 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'OFAS aura pour tâche de fixer des exigences minimales en matière de sécurité de l'information et de protection des données. Le respect de ces exigences devra être vérifié dans le cadre d'un audit informatique.

- Le projet prévoit également une adaptation de la règle de financement des systèmes d'information par le Fonds de compensation de l'AVS, car elle présente actuellement plusieurs défauts. Tout d'abord, elle est difficilement applicable, car elle suppose que les systèmes d'information doivent profiter à tous les acteurs (caisses de compensation, assurés et employeurs). Avec la nouvelle réglementation, il suffit que l'un de ces acteurs puisse en profiter pour que le financement d'un système d'information soit pris en charge par le Fonds de compensation de l'AVS. Ensuite, le Fonds de compensation de l'AVS ne financera plus les systèmes d'information développés pour un nombre restreint de caisses de compensation, mais seulement les systèmes d'information utilisables à l'échelle suisse et qui s'inscrivent donc dans une stratégie globale. Enfin, en plus des frais de développement, le Fonds de compensation de l'AVS prendra également en charge les frais d'exploitation de ces systèmes. Cette nouvelle règle de financement s'appliquera par analogie dans l'AI et dans le régime des APG.
- Enfin, il est nécessaire de légiférer dans le domaine de l'échange électronique des données. Les échanges de données entre organes des assurances sociales suisses (p. ex. organes d'exécution du 1<sup>er</sup> pilier, caisses-maladie, assureurs-accident), mais aussi entre ceux-ci et les autorités fédérales, doivent répondre à des exigences élevées en matière de sécurité de l'information et de protection des données. Le projet de modernisation de la surveillance prévoit donc de déléguer au Conseil fédéral la compétence de régler ces échanges. Cette compétence porte sur les aspects techniques et organisationnels, tels que le format ou les canaux de transmission utilisés pour ces échanges.

**OPTIMISATIONS CIBLÉES DANS LE 2<sup>e</sup> PILIER** La surveillance des institutions de prévoyance professionnelle a été réaménagée en 2012 dans le cadre de la réforme structurelle de la LPP. La nouvelle organisation de la surveillance a fait ses preuves, mais l'expérience acquise depuis sa mise en place révèle un potentiel d'optimisation sur plusieurs points. Le projet de modernisation de la surveillance prévoit donc quelques améliorations ciblées dans le 2<sup>e</sup> pilier. Il propose notamment de préciser les tâches des experts en matière de prévoyance professionnelle, de régler les conditions de reprise d'effectifs de rentiers et de garantir l'indépendance des autorités régionales de surveillance par une disposition interdisant aux membres des gouvernements cantonaux de siéger dans les organes des autorités régionales de surveillance. En outre, le Conseil fédéral obtient la compétence d'édicter des dispositions visant à mieux encadrer la rémunération en matière de courtage d'affaires de prévoyance. ■

---

#### **BIBLIOGRAPHIE**

Conseil fédéral (2019): Message du 20 novembre 2019 concernant la révision de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (Modernisation de la surveillance dans le 1<sup>er</sup> pilier et optimisation dans le 2<sup>e</sup> pilier de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité), in FF 2020 1 : [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Droit fédéral > Feuille fédérale > 2020.

---



**Magali Baumann**

Cheffe de projet Modernisation de la surveillance (jusqu'à fin 2019), OFAS.  
[sekretariat.abel@bsv.admin.ch](mailto:sekretariat.abel@bsv.admin.ch)