

CH_VB 04-1655 553 vom 22. Juni 2004

Bundesverwaltung, 2004-06-22, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_04-1655_553_

FR: CH_VB 04-1655 553 du 22 juin 2004

IT: CH_VB 04-1655 553 del 22 giugno 2004

Erwägungen

E. 1

Situation initiale 556

E. 2

Conclusions de la Commission de gestion 557

E. 2.1

Création de bases de données pertinentes dans le domaine de la prévoyance professionnelle dans son ensemble L'expert mandaté a pu déterminer que les institutions de prévoyance gérant leurs propres capitaux (c'est-à-dire les institutions [semi-]autonomes) ont réalisé et réparti, dans les années nonante, des excédents nettement plus élevés que les institutions collectives des compagnies d'assurance. Cette conclusion est en fait étayée par de nombreux exemples car les lacunes au niveau des données disponibles ne permettent pas de les valider statistiquement. Les investigations menées dans ce sens ont ainsi permis de révéler d'importantes lacunes dans le domaine des données collectées et conservées par les autorités et les institutions de prévoyance professionnelles: il manque en effet des données pertinentes portant sur le pilier de la prévoyance nationale qui gère la plus grande partie du capital-vieillesse de Suisse. De même, des prescriptions uniformes sur la manière dont il faut calculer le bénéfice des entreprises d'assurance font défaut. Les données et les informations de l'Office fédéral des assurances privées (OFAP), de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) et de l'Office fédéral de la statistique (OFS) concernant le calcul des excédents et leur distribution sont largement insuffisantes. Certes, l'OFAP saisit – sous forme électronique – de nombreux chiffres tirés des comptes d'exploitation et des bilans des compagnies d'assurance qu'il surveille; mais il ne parvient pas à les valoriser, ni en temps utile, ni avec un degré de détail suffisant pour pouvoir les utiliser ou les exploiter en tant qu'indices permettant de suivre certaines évolutions. En raison de l'absence de plans comptables harmonisés, de définitions univoques et de normes comptables standard contraignantes, aussi bien à l'échelon des compagnies d'assurance que, jusqu'à présent, des institutions de prévoyance, il n'est pas possible d'obtenir des chiffres cohérents et comparables sur les excédents. Ni les données de l'OFAP, ni les normes en matière d'établissement des comptes appliquées par les assureurs ne suffisent à détecter un éventuel abus au détriment des assurés ni à entreprendre des mesures pour les contrer. Les plans de participation contrôlés et approuvés par l'OFAP ne permettent pas de résoudre ce problème; ils ne précisent en effet que la manière de répartir les éventuels excédents. Pour le reste, ils ne disent rien sur les produits réalisés par la prévoyance profession-

558 nelle, ni sur le calcul des excédents qui pourraient en découler. On soulignera à cet égard que la fixation d'une quote-part d'excédents obligatoire («legal quote») ne changerait rien au problème tant que la question du calcul de ces bénéfices n'est pas réglée au moyen

d'une norme comptable contraignante. En règle générale, par rapport aux assurances collectives des groupes d'assurance, l'évolution de la fortune et le rendement des placements des institutions de prévoyance (semi-)autonomes se caractérisent par une plus grande transparence. Toutefois, ni les autorités cantonales de surveillance, ni l'OFAS ne coordonnent la saisie électronique de données qui, à ce jour, ne sont même pas standardisées, ni représentatives. Même la statistique sur les caisses de pension tenues par l'OFS, dressée avec un certain retard et basée sur des questionnaires et des estimations, n'est pas pertinente pour connaître la situation financière des institutions de prévoyance. Un système comptable complètement disparate, résultant d'anciennes pratiques, constitue un obstacle à un relevé de chiffres pertinents. L'essentiel du problème réside dans la détermination des excédents, et non dans leur répartition. Faute de prescriptions, la substance qui doit faire l'objet d'une répartition ne peut pas être saisie de manière transparente et il n'est pas possible non plus de reconstituer les nombreuses clés de répartition pour les recettes ni, surtout, pour les coûts. Alors que, en modifiant avec effet au 1er avril 2004 l'ordonnance sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalides (OPP 2), le Conseil fédéral a créé des prescriptions uniformes au sujet des comptes s'agissant des institutions de prévoyance (semi-)autonomes, un problème de transparence subsiste toujours en ce qui concerne les capitaux d'épargne des institutions collectives des compagnies d'assurance. Recommandation 1: La Commission de gestion du Conseil national demande au Conseil fédéral qu'annuellement, des données pertinentes et représentatives concernant tous les domaines de la prévoyance professionnelle soient recueillies. Il veillera à ce que des normes en matière d'établissement des comptes soient appliquées pour permettre un examen comparatif du calcul des excédents dans toutes les institutions de prévoyance.

E. 2.2

Garantie d'une transparence complète et d'une protection globale contre les abus Même si des chiffres pertinents sur les excédents existaient, les bases légales actuelles ne permettent pas une protection suffisante des assurés contre les abus s'agissant de leur participation aux recettes provenant des placements du capital de la prévoyance professionnelle. Conformément à l'art. 42 de la loi sur la surveillance des assurances (LSA), le Conseil fédéral «édicte des prescriptions prévoyant une intervention quand une situation préjudiciable aux assurés se produit». Or, jusqu'à la fin de 2003, le Conseil fédéral n'avait pas créé de dispositions concrètes dans ce sens portant sur des abus autres que celui d'une possible insolvabilité. La CdG-N constate que le Conseil fédéral n'a pas assumé l'obligation de surveillance qui lui incombe. Vu cette focalisation sur la solvabilité, l'OFAP n'a pas pu jusqu'à ce jour assurer

559 une protection globale des assurés contre les abus. Comme nous le mentionnons plus haut, il manquait d'ailleurs à l'OFAP les bases de données nécessaires à cet effet. Dans le contexte de la révision de la LPP, le Parlement et le Conseil fédéral ont édicté entre-temps des règles en matière de transparence³, destinées à empêcher les abus décrits ci-dessus. La CdG-N est d'avis que l'exécution des règles actuelles relatives à la transparence et la prise en compte des nouveaux développements constitueront autant de grands défis à lever. Une priorité absolue doit donc être accordée au suivi actif par le Conseil fédéral et à une détection précoce. Le Conseil fédéral doit, à cet égard, garantir une transparence globale dans le cadre de sa compétence en matière de surveillance dans le sens des exigences formulées par le professeur Schmid (cf. annexe, chap. 4.5). La transparence doit

«descendre» jusqu'à l'échelon de l'assuré. En même temps, l'affectation des moyens (notamment le placement des capitaux d'épargne et l'utilisation des produits qui en découlent) doit également faire l'objet de la plus grande transparence. Recommandation 2: La Commission de gestion du Conseil national demande au Conseil fédéral de garantir, dans le cadre de sa surveillance, une transparence complète dans l'affectation des fonds relevant de la prévoyance professionnelle dans le sens des exigences du Prof. Schmid, et d'intervenir contre les abus qui mettent les assurés dans une situation préjudiciable.

E. 2.3

Délimitation des compétences et des exigences en matière de surveillance Un autre problème important est posé par les insuffisances dans la loi concernant la délimitation des exigences (LPP ou droit de la surveillance des assurances) et concernant les compétences en matière de surveillance (OFAS/cantons ou OFAP) dans le domaine des institutions collectives des compagnies d'assurance. L'OFAP ne surveille qu'une partie du processus, qui ne comprend pas la distribution des excédents des institutions de prévoyance aux assurés. Cet office considère que, comme il s'agit d'institutions collectives déployant leurs activités au niveau national, ce rôle revient à l'OFAS. Quant à ce dernier, il ne s'occupe pas systématiquement de la surveillance de la répartition des excédents ou des fonds libres. Il ne dispose en outre pas des informations nécessaires à une surveillance systématique de la répartition des excédents s'agissant des institutions de prévoyance. De plus, l'OFAS s'en remet aux instances inférieures de la «hiérarchie» des contrôleurs (services de contrôle, experts des caisses de pension). Ne tombant dans la compétence ni d'un office ni de l'autre, ces processus de répartition ne font donc l'objet d'aucune surveillance. Les offices se renvoient la responsabilité de la surveillance; la délimitation des compétences et la responsabilité de la surveillance entre OFAP et OFAS doit être clarifiée très rapidement. Il ne s'agit pas, en l'espèce, de toucher

E. 2.4

Garantie de l'égalité de traitement et parité dans la répartition des excédents dans le domaine de la LPP L'analyse des données réalisée par l'expert a clairement montré que tous les assurés des institutions collectives faisant l'objet de l'enquête n'ont pas reçu de versements au titre des excédents. Les institutions comptant de nombreux assurés ont touché des compagnies d'assurance des excédents nettement plus élevés par assuré que les institutions comptant peu d'assurés. Des différences substantielles sont surtout apparues dans les bonnes années boursières. Des inégalités considérables ont pu être constatées au niveau des assurés: environ la moitié de ces derniers n'ont pas touché de parts aux excédents même quand l'institution de prévoyance en question avait reçu des instructions de l'institution collective dans ce sens. Il n'était pas possible de déterminer, dans le cadre de l'étude, si l'inégalité constatée violait les principes de l'égalité de traitement ou de la parité des cotisations. Il ne peut pas être exclu que dans l'attribution des excédents à certaines institutions individuelles ayant un volume d'affaires important des critères subjectifs aient également joué un rôle, tels que des critères marketing, des affaires compensatoires etc. Un autre aspect qui mérite une observation critique est la répartition des excédents entre les employeurs et les travailleurs. Suite à un récent arrêt du Tribunal fédéral, il apparaît aussi que la pratique courante de l'affectation d'excédents à la réduction unilatérale des cotisations de risque de l'employeur doit être considérée comme contraire au droit (ATF 128 II 24). Ces constatations démontrent l'importance d'une surveillance et d'une transparence efficaces à tous les degrés, jusqu'à la base, c'est-à-dire jusqu'à l'assuré lui-même.

562 Recommandation 5: Dans la répartition des excédents, la Commission de gestion du Conseil national demande au Conseil fédéral, dans le cadre de la surveillance et de l'exécution des dispositions de la transparence, d'imposer jusqu'à l'échelon de l'assuré individuel, le principe de l'égalité de traitement et celui de la parité de la cotisation.

E. 3

Perspectives et suite des travaux Le Conseil fédéral, les autorités et les compagnies d'assurance sont priés de poursuivre leurs efforts vers la création de la transparence et vers l'enraiment des abus dans la prévoyance professionnelle. La Commission de gestion du Conseil national transmet le présent rapport assorti des recommandations et de son annexe au Conseil fédéral en le priant de prendre position à ce sujet d'ici à la fin de septembre 2004. Elle prie le Conseil fédéral de prendre en considération les conclusions de ce rapport dans le cadre des décisions en cours (groupe d'experts Brühwiler, Surveillance des marchés financiers, etc.). 22 juin 2004 Au nom de la Commission de gestion du Conseil national:

Le président, Hugo Fasel, conseiller national

Le secrétaire suppléant des Commissions de gestion, Martin Albrecht Rapport d'expert servant directement de base à cette étude – Expertise «Répartition des excédents». Rapport final du professeur Heinz Schmid, en date du 16 avril 2004 (publié dans la série des publications du CPA), seulement en allemand.

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Enquête sur la problématique de la répartition des excédents dans le domaine de la prévoyance professionnelle. Rapport de la Commission de gestion du Conseil national sur la base d'une analyse du Contrôle parlementaire de l'administration In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 2005 Année Anno Band 1 Volume Volume Heft

E. 04

Cahier Numero Geschäftsnummer --- Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum 01.02.2005 Date Data Seite 553-562 Page Pagina Ref. No 10 138 344 Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen. Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses. I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.