



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

**Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge**  
**OAK BV**

# **Besoin de réforme du système de contrôle et de surveillance de la prévoyance professionnelle**

Berne, le 24 janvier 2023



# Structure de la présentation

La présentation est divisée comme suit :

1. Situation initiale,
2. Propositions de réformes de la CHS PP pour le système de contrôle et de surveillance ainsi que
3. Propositions de la CHS PP concernant des thèmes liés à la surveillance nécessitant une réforme, qui ne concernent pas directement le système de contrôle et de surveillance, mais qui servent indirectement à le renforcer



# Aperçu (1/2)

## 1. Situation initiale

- 1.1 Développements dans les institutions de prévoyance
- 1.2 Approche légale existante en matière de contrôle et de surveillance
- 1.3 Système de contrôle et de surveillance décentralisé existant

## 2. Propositions de la CHS PP pour le renforcement du système de contrôle et de surveillance (liste non exhaustive)

- 2.1 Des règles de surveillance plus axées sur les risques
- 2.2 Gestion efficace des risques et de la qualité et système de contrôle interne
- 2.3 Renforcement de la valeur informative du rapport de révision
- 2.4 Responsabilité globale pour l'audit des comptes annuels
- 2.5 Renforcement des instruments de surveillance



## Aperçu (2/2)

- 3. Propositions de la CHS PP concernant des thèmes liés à la surveillance et nécessitant une réforme (liste non exhaustive)**
  - 3.1 Pool de données pour la prévoyance professionnelle
  - 3.2 Renforcement des bases légales pour le traitement des données
  - 3.3 Renforcement des droits des assurés en cas de doute sur la légalité de l'application de la prévoyance professionnelle
  - 3.4 Clarification législative des compétences des autorités régionales de surveillance et des autorités fiscales
  - 3.5 Dispositions relatives à la gouvernance / Institutions de libre passage et du pilier 3a
  - 3.6 Des dispositions légales plus complètes et plus efficaces pour la prévention des conflits d'intérêts
  - 3.7 Simplification de la procédure en cas de liquidation partielle



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

**Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge**  
**OAK BV**

# 1. Situation initiale



# 1.1 Développements dans les institutions de prévoyance

- La LPP est entrée en vigueur en 1985 et ne contient, comme loi-cadre, que des exigences minimales pour la mise en œuvre de la prévoyance professionnelle.
- Les institutions de prévoyance sont en principe libres dans leur organisation (art. 49 al. 1 LPP).
- Depuis des années, on observe une tendance à la création d'institutions collectives et communes de plus en plus grandes et parfois complexes (avec environ trois quarts de tous les assurés actifs à la fin 2021).
- Le système de contrôle et de surveillance de la prévoyance professionnelle en vigueur reste toutefois basé sur l'idée d'une solution de caisse de pension propre à l'entreprise, avec des structures gérables, une parité qui fonctionne et sans conflits d'intérêts.



## 1.2 Approche légale existante en matière de contrôle et de surveillance

- La législation existante du système de contrôle et de surveillance de la prévoyance professionnelle se limite à quelques dispositions de la LPP.
- Depuis l'entrée en vigueur de la LPP en 1985, les dispositions légales en matière de contrôle et de surveillance sont restées pour l'essentiel inchangées.
- L'approche légale actuelle en matière de surveillance est principalement de nature répressive, avec pour conséquence négative que l'autorité de surveillance régionale compétente ne peut en principe pas utiliser ses moyens de surveillance à titre préventif, mais uniquement « en cas de besoin » dans un cas concret.
- Contrairement à des systèmes de surveillance comparables (p. ex. la surveillance des assurances-maladie sociales, la surveillance des marchés financiers ainsi que, depuis peu, la surveillance du 1<sup>er</sup> pilier), le droit de la prévoyance professionnelle ne dispose pas d'une législation moderne et spécifique en matière de surveillance.



## 1.3 Système de contrôle et de surveillance décentralisé existant

- Depuis la réforme structurelle du 1er janvier 2012, la surveillance directe des institutions de prévoyance, des institutions de libre passage et du pilier 3a ainsi que la surveillance des fonds de bienfaisance est exclusivement assurée par les autorités de surveillance régionales.
- Il existe actuellement 8 autorités de surveillance régionales. En tant qu'établissements de droit public dotés de la personnalité juridique, elles sont libres dans leur organisation (art. 61, al. 3, LPP). La CHS PP ne peut donc pas donner d'instructions aux autorités de surveillance régionales en matière d'organisation. Par exemple, elle ne peut pas imposer de normes uniformes dans le domaine informatique (par ex. pour la conception du répertoire des institutions surveillées selon l'art. 3 OPP 1). La haute surveillance de la CHS PP n'existe que sur le plan technique.
- La CHS PP n'a pas la compétence légale d'imposer ses décisions aux autorités de surveillance régionales.
- La surveillance de la CHS PP en tant que surveillance directe se limite au Fonds de garantie LPP, à l'institution supplétive et aux fondations de placement.



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

**Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge  
OAK BV**

## **2. Propositions de la CHS PP pour le renforcement du système de contrôle et de surveillance**



## 2.1 Des règles de surveillance plus axées sur les risques

<b>Problématique</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Les dispositions de la LPP relatives à la mise en œuvre de la prévoyance professionnelle continuent de reposer essentiellement sur l'idée d'une solution de caisse de pension propre à l'entreprise.</li><li>• Lors de l'entrée en vigueur de la LPP en 1985, cette idée du législateur était peut-être adéquate, mais elle tient de moins en moins compte de la tendance croissante du paysage suisse de la prévoyance vers des institutions collectives et communes de plus en plus grandes.</li><li>• Il manque dans les dispositions légales de surveillance, en particulier pour les institutions de prévoyance complexes, une approche prospective et axée sur les risques.</li></ul>
<b>Proposition de solution</b>	A l'instar de la réglementation en vigueur dans d'autres systèmes de surveillance comparables, la loi devrait prévoir, pour protéger les intérêts des assurés, des exigences accrues en matière de gouvernance, de transparence et de stabilité financière pour les institutions de prévoyance non captives, en fonction des différents risques.



## 2.2 Gestion efficace des risques et de la qualité et système de contrôle interne

<b>Problématique</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Selon le droit en vigueur, l'organe de révision vérifie si l'institution de prévoyance dispose d'un contrôle interne adapté à sa taille et à sa complexité (art. 35, al. 1, OPP 2).</li><li>• Il n'existe toutefois aucune exigence légale concernant la conception de la gestion des risques et de la qualité ainsi que du système de contrôle interne de l'institution (de prévoyance).</li><li>• Par rapport à d'autres systèmes de surveillance, cette réglementation légale ne semble plus adaptée à notre époque et donc dépassée, notamment en ce qui concerne les institutions collectives et communes.</li></ul>
<b>Proposition de solution</b>	A l'instar de la surveillance des assurances-maladie sociales ou, plus récemment, de la modernisation de la surveillance dans le 1 <sup>er</sup> pilier, il conviendrait de créer dans la loi l'obligation pour les institutions de prévoyance professionnelle (2 <sup>e</sup> pilier) d'introduire une gestion moderne des risques et de la qualité ainsi qu'un système de contrôle interne moderne (en tenant compte des risques spécifiques à l'institution).



## 2.3 Renforcement de la valeur informative du rapport de révision (1/2)

<b>Problématique</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Le mandat de l'organe de révision pour l'examen d'une institution de prévoyance selon l'art. 52c al. 1 LPP se compose de deux parties (comptes annuels et autres objets de contrôle). Le législateur ne fait pas de distinction entre l'audit des comptes et l'audit prudentiel.</li><li>• En règle générale, l'autorité de surveillance régionale ne reçoit de l'organe de révision qu'un rapport à caractère confirmatif. L'autorité régionale de surveillance ne peut exiger un éventuel rapport complémentaire de l'organe de révision qu'au cas par cas, en cas de doute sur la cohérence (cf. art. 62a, al. 2, LPP).</li></ul>
<b>Proposition de solution</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Les tâches de l'organe de révision devraient être séparées en une partie « audit des comptes » et une partie « audit prudentiel ». Cela permettrait de concevoir l'audit et le rapport de manière plus adaptée aux besoins et aux destinataires, comme c'est le cas dans des systèmes de surveillance comparables.</li><li>• Les dispositions légales relatives au contrôle ordinaire devraient s'appliquer à la vérification des comptes (art. 727 ss. CO).</li><li>• Dans le cadre de l'audit prudentiel, la CHS PP devrait se voir attribuer expressément par la loi la compétence de pouvoir édicter des directives contraignantes sur la manière de procéder à l'audit et sur la structure du rapport d'audit (en tenant compte de la complexité de l'institution).</li></ul>



## 2.3 Renforcement de la valeur informative du rapport de révision (2/2)

<b>Problématique</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• L'activité de l'organe de révision selon l'art. 52c LPP exige des connaissances approfondies et actuelles du deuxième pilier. Cela vaut en particulier pour l'examen des nombreux objets de contrôle spécifiques à la LPP (prescriptions de placement, comptes de vieillesse LPP, loyauté, actes juridiques avec des proches, etc.) Le résultat de cet examen constitue une base importante pour l'activité des autorités de surveillance régionales.</li><li>• Actuellement, ces connaissances techniques spécifiques à la LPP ne sont pas encore disponibles dans tous les cas dans la mesure nécessaire.</li></ul>
<b>Proposition de solution</b>	Afin de garantir des connaissances suffisantes et actuelles de la branche, il faudrait introduire un agrément LPP des organes de révision et des réviseurs responsables par l'Autorité fédérale de surveillance en matière de révision, conformément à la loi spéciale.



## 2.4 Responsabilité globale pour l'audit des comptes annuels

<b>Problématique</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Le législateur prévoit, pour les comptes annuels, une responsabilité partagée entre les deux organes de contrôle externes (organe de révision et experts en prévoyance professionnelle). L'organe de révision vérifie l'ensemble des comptes annuels, à l'exception des capitaux de prévoyance et des provisions techniques, pour lesquels la responsabilité incombe exclusivement à l'expert en prévoyance professionnelle. Une telle responsabilité partagée n'existe dans aucun système de surveillance comparable.</li><li>• La responsabilité de la vérification de la présentation de la situation financière d'une institution de prévoyance est donc répartie entre deux organes de contrôle externes, pour lesquels les exigences légales sont différentes (notamment en ce qui concerne les exigences relatives à l'assurance qualité interne ainsi qu'à l'agrément et à la surveillance).</li><li>• La diversité des tâches (conseil, calcul et vérification) de l'expert en prévoyance professionnelle est en contradiction avec les exigences d'indépendance et de vérification objective.</li></ul>
<b>Proposition de solution</b>	L'interface des tâches de l'expert en prévoyance professionnelle et de l'organe de révision devrait être réglée plus clairement par la loi. Il convient d'examiner si la responsabilité globale de la vérification objective de tous les postes des comptes annuels doit être confiée à un seul endroit, comme c'est le cas dans des domaines de surveillance comparables.



## 2.5 Renforcement des instruments de surveillance

<b>Problématique</b>	<p>Contrairement à d'autres systèmes de surveillance comparables, les instruments de surveillance de la LPP sont trop limités et trop peu efficaces. En particulier :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Absence de rapports axés sur les risques de l'organe suprême et de l'organe de révision pour l'autorité de surveillance régionale.</li><li>• Absence d'obligation de l'institution de fournir à tout moment des informations et des documents, sans qu'il y ait un soupçon, à l'autorité de surveillance régionale.</li><li>• Absence de compétence des autorités de surveillance régionales pour effectuer des contrôles sur place auprès des établissements réglementés.</li><li>• Absence de compétence légale de la CHS PP d'imposer ses décisions aux autorités de surveillance régionales, mais seulement possibilité de signaler des irrégularités (« naming and shaming »).</li></ul>
<b>Proposition de solution</b>	<p>Le législateur devrait renforcer les instruments de surveillance en s'inspirant des dispositions existantes dans des systèmes de surveillance modernes comparables.</p>



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

**Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge**  
**OAK BV**

### **3. Propositions de la CHS PP concernant des thèmes liés à la surveillance et nécessitant une réforme**



## 3.1 Pool de données pour la prévoyance professionnelle

<b>Problématique</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Actuellement, les institutions de prévoyance surveillées doivent fournir différentes données (statistiques et de surveillance) à différentes autorités (OFS, CHS PP, SiFo, autorités de surveillance régionales) en raison de différentes exigences légales.</li><li>• Il manque une coordination légale entre les différentes autorités collectant des données. De même, il n'existe pas d'exigences concernant la définition et la qualité des données à transmettre.</li></ul>
<b>Proposition de solution</b>	Il conviendrait d'examiner la possibilité de désigner dans la loi un service central chargé de collecter les données nécessaires, ainsi que les exigences relatives à la définition et à la qualité des données à transmettre (entre autres pour l'établissement du rapport sur la situation financière de la CHS PP). L'accès des différentes autorités aux données doit également être réglé.



## 3.2 Renforcement des bases légales pour le traitement des données

<b>Problématique</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Les dispositions de la LPP relatives au traitement des données (personnelles) (art. 85a et suivants LPP) sont lacunaires et ne sont plus à jour.</li><li>• Exemple : pas de réglementation légale explicite pour le traitement électronique des données sensibles des assurés et base insuffisante pour l'entraide administrative entre autorités de surveillance régionales.</li></ul>
<b>Proposition de solution</b>	Les dispositions légales existantes dans la LPP concernant le traitement des données (personnelles) devraient être modernisées en s'inspirant de la réglementation en vigueur dans des systèmes de surveillance comparables.



### 3.3 Renforcement des droits des assurés en cas de doute sur la légalité de l'application de la prévoyance professionnelle

<b>Problématique</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Sur la base du message relatif à la LPP, les autorités régionales de surveillance sont légalement tenues d'enquêter sur les « plaintes » des assurés et, le cas échéant, de veiller à ce qu'il soit remédié à la situation.</li><li>• Dans la pratique, cette obligation est mise en œuvre de manière inégale par les autorités de surveillance régionales.</li><li>• Actuellement, l'autorité de surveillance régionale n'est compétente que pour juger des litiges concernant le droit de l'assuré à obtenir des informations générales sur l'institution de prévoyance, et non pas également en ce qui concerne les informations individuelles (comme notamment celles relatives au calcul de ses propres droits aux prestations).</li></ul>
<b>Proposition de solution</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Il conviendrait d'inscrire explicitement dans la loi l'obligation pour les autorités régionales de surveillance d'examiner les plaintes des assurés et de « veiller, le cas échéant, à remédier à la situation » (cf. FF 1976 I 226) afin d'éviter les litiges inutiles (précision de l'art. 62, al. 1, LPP) ;</li><li>• L'art. 62, al. 1, let. e, LPP devrait également faire référence à l'art. 86b, al. 1, LPP (adaptation de la loi).</li></ul>



### 3.4 Clarification législative des compétences des autorités régionales de surveillance et des autorités fiscales

<b>Problématique</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Avec la première révision de la LPP, l'ancien double examen des règlements par les autorités de surveillance régionales et les autorités fiscales a été remplacé par un examen exclusif par l'autorité de surveillance régionale compétente.</li><li>• Cette délimitation des compétences des autorités régionales de surveillance et des autorités fiscales, également mentionnée dans le message du Conseil fédéral sur la réforme structurelle (FF 2007 5381), n'est toutefois pas expressément inscrite dans la LPP.</li><li>• Il en résulte que certaines autorités fiscales continuent d'estimer qu'elles ne doivent pas se baser sur le résultat de l'examen du règlement par l'autorité de surveillance régionale, ce qui peut entraîner une insécurité juridique inutile dans la pratique.</li></ul>
<b>Proposition de solution</b>	La délimitation existante des compétences des autorités de surveillance régionales et des autorités fiscales devrait être expressément inscrite dans la loi.



### 3.5 Dispositions relatives à la gouvernance / Institutions de libre passage et du pilier 3a

<b>Problématique</b>	Dans son arrêt du 30 septembre 2020 (ATF 146 V 341), le Tribunal fédéral est arrivé à la conclusion que les dispositions relatives à l'intégrité et à la loyauté des responsables ne s'appliquent pas aux institutions de libre passage et du pilier 3a en raison d'une omission du législateur (lacune de la loi).
<b>Proposition de solution</b>	Pour combler cette lacune juridique, le législateur devrait préciser que les dispositions relatives à l'intégrité et à la loyauté des responsables s'appliquent également aux institutions du pilier 3a et de libre passage, conformément à la pratique actuelle.



### 3.6 Des dispositions légales plus complètes et plus efficaces pour la prévention des conflits d'intérêts

<b>Problématique</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• La LPP n'interdit que certaines constellations présentant des conflits d'intérêts. De même, il n'y a pas d'obligation légale de prendre des dispositions organisationnelles efficaces pour éviter autant que possible les conflits d'intérêts susceptibles d'avoir des répercussions négatives sur les assurés et, dans le cas contraire, de les divulguer.</li><li>• Cette lacune de la loi est en partie « utilisée abusivement » pour payer des frais administratifs présumés excessifs au profit de personnes proches, au moyen de constructions peu transparentes, typiquement au détriment des assurés.</li></ul>
<b>Proposition de solution</b>	Par analogie avec la réglementation en vigueur dans des systèmes de surveillance comparables, les institutions surveillées devraient être tenues par la loi de prendre des mesures organisationnelles appropriées afin d'éviter de manière générale les conflits d'intérêts lors de la mise en œuvre de la prévoyance professionnelle au détriment des assurés. Si, exceptionnellement, de tels conflits d'intérêts ne peuvent être évités, l'institution surveillée doit les déclarer de manière transparente à l'organe suprême et aux assurés, ainsi qu'à l'autorité de surveillance régionale.



## 3.7 Simplification de la procédure en cas de liquidation partielle (1/2)

### Problématique

- En cas de liquidation partielle (sortie collective, par exemple suite à une restructuration), les sortants participent - contrairement à une sortie individuelle - aux éventuels fonds libres et réserves disponibles de l'institution de prévoyance. En cas de découvert, la prestation de sortie peut être réduite du montant du déficit actuariel. Cette dernière solution peut entraîner des cas de rigueur inutiles (par ex. en cas de licenciement collectif dans un contexte de crise économique, cf. art. 19, al. 2, LFLP).
- De l'avis de la CHS PP, la procédure actuelle en cas de liquidation partielle est trop compliquée et problématique en raison du rôle multiple de l'autorité de surveillance régionale (qui examine les règlements et est en même temps l'instance de décision en cas de demande de réexamen).
- Dans la pratique, les liquidations partielles donnent régulièrement lieu à des litiges en raison des dispositions légales rudimentaires. La question de savoir si l'on se trouve en présence d'un état de fait de liquidation partielle est déjà souvent contestée.
- Dans la pratique, il en résulte souvent de longs litiges judiciaires liés à une insécurité juridique prolongée pour les assurés concernés et les institutions de prévoyance impliquées.



### 3.7 Simplification de la procédure en cas de liquidation partielle (2/2)

<b>Proposition de solution</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• La procédure de liquidation partielle devrait être simplifiée.</li><li>• A cet égard, les dispositions légales devraient également être réglées de manière plus claire concernant les faits constitutifs de la liquidation partielle.</li></ul>
--------------------------------	---



**Merci pour votre attention !**

**Questions ?**

[www.oak-bv.admin.ch](http://www.oak-bv.admin.ch)



# Contact

## Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle CHS PP

Seilerstrasse 8  
3011 Berne

Tél. : +41 58 462 48 25

Fax : +41 58 462 26 96

[info@oak-bv.admin.ch](mailto:info@oak-bv.admin.ch)

[www.oak-bv.admin.ch](http://www.oak-bv.admin.ch)

