

Surveillance des institutions de prévoyance

Question

Les Chambres fédérales viennent d'adopter la modification de la loi sur la prévoyance professionnelle lors de leur session de printemps. Cette importante modification entrera en vigueur en trois étapes; la plus significative qui nous intéresse en l'état est celle qui a trait à la surveillance des institutions de prévoyance et qui est prévue pour le 1^{er} janvier 2012, sans dispositions transitoires.

Au terme de cette modification, les cantons doivent assurer, exclusivement, la surveillance directe des institutions situées sur leur territoire. C'était en partie le cas jusqu'ici, mais la nouveauté est que la loi a introduit des exigences plus importantes quant aux critères de surveillance et a transféré aux cantons la surveillance des institutions à caractère national ou international, auparavant dévolues à l'OFAS.

La position de la surveillance directe sera aussi renforcée par une réglementation plus claire de ses tâches, de ses compétences et de ses instruments de surveillance. L'autorité de surveillance directe devra être administrativement indépendante de l'administration ou du Conseil d'Etat, sous la forme d'un établissement de droit public doté de la personnalité juridique. Les institutions de prévoyance à caractère national ou international qui sont actuellement surveillées par la Confédération seront transférées aux autorités cantonales de surveillance directe dans un délai maximal de 3 ans à compter de l'entrée en vigueur de la réforme structurelle. D'importants travaux de coordination avec les cantons sont nécessaires pour assurer un passage sans problème dans le nouveau système de surveillance.

En premier lieu, il importe que le canton se dote d'outils de surveillance performants. Cela implique un personnel très qualifié, comprenant des spécialistes en droit, en comptabilité et en actuariat. Il s'ensuit des coûts assez importants qui sont certes supportables pour les grands cantons ayant la masse critique, mais plus difficiles pour les autres. C'est pourquoi la loi a prévu l'organisation de la surveillance par régions.

Ces régions de surveillance, communes à plusieurs cantons, instaurent une autorité de surveillance sous forme d'établissement de droit public autonome, indépendant et doté de la personnalité juridique, qui n'est soumis à aucune directive dans l'exercice de sa mission. Les cantons financent, si nécessaire, en partie cet établissement, mais l'idée est qu'il devrait être financièrement autonome, par le biais des émoluments de surveillance perçus auprès des institutions de prévoyance surveillées.

L'activité de cet établissement est soumise à la surveillance de la nouvelle commission de haute surveillance instaurée par la Confédération.

A cet effet, et déjà bien avant les présentes dispositions légales, les cantons de Suisse centrale (Lucerne, Uri, Schwyz, Obwald, Nidwald et Zoug) et de Suisse orientale (St-Gall, Thurgovie, Grisons, Appenzell Rhodes Intérieures et Extérieures) se sont regroupés en régions, par voie de concordat. Le Tessin a rejoint les cantons de Suisse orientale. Les grands cantons que sont Zürich, Genève et Berne assurent eux-mêmes la surveillance directe selon les normes fédérales. Les cantons romands sont, à l'heure actuelle, en train de se regrouper autour du canton de Vaud. Quant au canton de Fribourg, sa position n'est pas encore définie clairement.

Sachant d'une part que la surveillance sera dorénavant plus anticipative et fortement prudentielle, en particulier lors de sous-couvertures des caisses et qu'elle impliquera des connaissances très approfondies dans divers domaines pointus du droit, de la finance, de la

comptabilité, des placements et des marchés financiers, sachant aussi qu'il sera impossible au canton d'assurer lui-même la mise en œuvre des dispositions de la loi, alors qu'il connaît actuellement quelques difficultés, voire des retards dans le traitement des dossiers de surveillance et que la mise en place des exigences fédérales impliquerait des coûts prohibitifs pour le canton, je pose au Conseil d'Etat les questions suivantes :

1. Le Conseil d'Etat a-t-il pris connaissance des nouvelles dispositions légales et, si oui, comment entend-il y donner effet ?
2. Le canton de Fribourg a-t-il l'intention de rester autonome et, si oui, avec quels moyens financiers, sachant la situation qui prévaut actuellement au sein du service de la surveillance cantonale (retards importants ; absence de personnel spécialisé, etc.) ?
3. Si non, le Conseil d'Etat entend-il entreprendre des démarches en vue de l'adhésion au concordat romand, auquel ont adhéré actuellement les cantons de Vaud, Neuchâtel, Jura et Valais ?
4. Quelles dispositions le Conseil d'Etat entend-il mettre en place pour appliquer pleinement les nouvelles normes légales en matière de surveillance ?

Le 6 avril 2010

Réponse du Conseil d'Etat

Adoptée par le Parlement fédéral le 19 mars 2010, la réforme structurelle de la prévoyance professionnelle prévoit notamment un renforcement de la surveillance par la cantonalisation ou la régionalisation de la surveillance directe des institutions de prévoyance, et une délimitation claire des tâches et de la responsabilité des acteurs concernés. Ainsi, les autorités cantonales (ou intercantionales) de surveillance devront être administrativement indépendantes, sous la forme d'un établissement de droit public doté de la personnalité juridique. Concrètement, le nouvel article 61 LPP prévoit ce qui suit :

« Les cantons désignent l'autorité chargée de surveiller les institutions de prévoyance et les institutions servant à la prévoyance qui ont leur siège sur le territoire cantonal. Les cantons peuvent se regrouper en une région de surveillance commune et désigner une autorité de surveillance pour cette région. L'autorité de surveillance est un établissement de droit public doté de la personnalité juridique. Elle n'est soumise à aucune directive dans l'exercice de ses fonctions. »

Ces modifications entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2012.

S'agissant des questions soulevées par la députée Erika Schnyder, le Conseil d'Etat y répond comme suit :

1. Le Conseil d'Etat a suivi attentivement l'évolution de ce projet, qui avait fait l'objet d'une consultation en 2006 déjà. Il a pris connaissance des dispositions légales adoptées le 19 mars 2010 et il entend y donner suite dans les délais prévus. Des réflexions et des travaux sont en cours depuis 2009, afin de trouver la solution qui correspondra le mieux aux intérêts du canton de Fribourg.
2. En ce qui concerne la surveillance des institutions de prévoyance, le canton de Fribourg ne présente manifestement pas la masse critique qui lui permettrait de poursuivre une activité autonome sous l'empire des nouvelles dispositions légales. Par conséquent, une régionalisation telle que préconisée par l'article 61 LPP est la seule option envisageable pour le canton de Fribourg.

Cela dit, le Service de la surveillance des fondations et de la prévoyance professionnelle (le SSFP) exerce la surveillance dans le respect du droit fédéral et avec un personnel adéquat et qualifié, à savoir : la cheffe de service (juriste titulaire d'un postgrade en assurances sociales), une collaboratrice administrative supérieure (experte en assurances sociales) et un juriste (également titulaire d'un diplôme de comptable). Exceptionnellement, le SSFP recourt à des experts externes (experts LPP/actuaire, experts-comptables). En outre, le rythme de traitement des dossiers par le SSFP est comparable à celui des autres autorités de surveillance. Par conséquent, on ne saurait affirmer que l'activité du SSFP serait affectée par des retards importants.

3. La Direction de la sécurité et de la justice, qui est en charge de la surveillance des fondations et de la prévoyance professionnelle, procède depuis plusieurs mois à une analyse des différentes solutions envisageables pour une régionalisation. L'adhésion à un concordat romand figure parmi les scénarii étudiés. Cela dit, d'autres solutions sont également étudiées. Ainsi, des discussions sont actuellement en cours avec le canton de Berne, qui présenterait notamment l'avantage de la proximité et d'une structure bilingue existante. En définitive, le choix se portera sur la solution la mieux adaptée aux intérêts du canton de Fribourg.
4. Les travaux en vue d'une régionalisation de la surveillance seront menés dans les meilleurs délais, afin de garantir la mise en œuvre des nouvelles dispositions légales d'ici au 1^{er} janvier 2012.

Fribourg, le 6 juillet 2010