

# **Problématique de la répartition des excédents dans la prévoyance professionnelle**

**Rapport du 22 juin 2004 de la Commission de gestion  
du Conseil national**

**Rapport du 13 mai 2004 de l'Organe parlementaire de contrôle  
de l'administration à l'intention des commissions de gestion  
du Conseil national et du Conseil des Etats**

**Expertise du 16 avril 2004 concernant la répartition des excédents,  
Rapport final du professeur H. Schmid et de  
AON Chuard Consulting AG**

**Avis du Conseil fédéral**

du 1<sup>er</sup> octobre 2004

---

Monsieur le Président,  
Mesdames et Messieurs,

Veillez trouver en annexe notre avis sur le rapport du 22 juin 2004 de la Commission de gestion du Conseil National concernant la problématique de la distribution des excédents dans la prévoyance professionnelle.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

1<sup>er</sup> octobre 2004

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Joseph Deiss  
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

# Avis

## 1 Point de la situation

La raison de la présente enquête réside dans l'annonce faite par le Conseil fédéral au cours de l'été 2002 d'une diminution du taux d'intérêt minimum dans la prévoyance professionnelle, malgré de bons revenus boursiers dans les années 1990. Dans ce contexte, des voix se sont élevées sur ce que certains ont appelé le «chapardage des rentes», entraînant la nécessité d'une plus grande transparence dans l'ensemble de la prévoyance professionnelle, en particulier dans l'assurance sur la vie.

Les bases d'une transparence totale dans la prévoyance professionnelle ont été jetées avec les mesures législatives prises dans le cadre de la 1<sup>re</sup> révision de la LPP, en particulier avec l'introduction des dispositions en matière de transparence dans l'art. 65*b* LPP et dans l'art. 6*a* de la loi sur l'assurance-vie (LAssV), avec la déclaration du caractère obligatoire de la Swiss GAAP RPC 26 dans l'art. 47, al. 2, OPP2, ainsi qu'avec la réglementation des droits à l'information des assurés dans l'art. 86*b* LPP. Dans le cadre de son agenda «Garantie et développement de la prévoyance professionnelle», le Conseil fédéral a engagé parallèlement des mesures de renforcement de la surveillance de la prévoyance professionnelle. Les deux commissions d'experts désignées par le Conseil fédéral, la commission Brühwiler (Optimisation de la surveillance) et la commission Riemer (Formes juridiques des institutions de prévoyance) ont remis leur rapport intermédiaire. Le Conseil fédéral a pris connaissance des deux rapports et des propositions qu'ils contenaient le 25 août 2004 et donné à une nouvelle commission notamment le mandat d'élaborer en toute première priorité, d'ici à la fin de 2005, des projets destinés qui seront envoyés en consultation et qui visent à optimiser la surveillance.

La surveillance exercée par l'OFAP sur les assureurs-vie privés qui sont actifs dans le domaine de la prévoyance professionnelle a pris une tournure nettement plus stricte de par l'introduction des prescriptions sur la transparence (art. 6*a* LAssV et 68, al. 3 et 4, LPP). Les assureurs-vie privés doivent:

- subdiviser le fonds de sûreté jusqu'ici globalement constitué en un fonds de sûreté séparé uniquement pour la prévoyance professionnelle et un fonds de sûreté pour les autres domaines de l'assurance sur la vie,
- tenir une comptabilité distincte pour la prévoyance professionnelle conformément à la loi sur l'assurance-vie et
- garantir en outre, pour la prévoyance professionnelle, un pourcentage minimum de versement des rendements obtenus aux des assurés.

Lorsque l'expertise a été rédigée, les dispositions mentionnées en matière de transparence n'existaient pas encore. Leur entrée en vigueur dans l'intervalle a sensiblement modifié la situation initiale actuelle, en ce sens que les recommandations formulées dans le cadre des conclusions de la commission de gestion sur le rapport du professeur Schmid ont déjà été prises en considération et transposées dans les faits.

L'avis qui suit porte uniquement sur le rapport de la Commission de gestion du Conseil national, qui reprend de son côté les principales constatations de l'expertise du professeur Schmid.

## 2

## Avis du Conseil fédéral

### 2.1

### Recommandation 1: Saisie des données et comptabilité

*La Commission de gestion du Conseil national demande au Conseil fédéral de veiller à la saisie annuelle de données fiables et représentatives pour l'ensemble du domaine de la prévoyance professionnelle. Il veille à ce que les normes comptables appliquées permettent une observation comparative du calcul des excédents pour l'ensemble des institutions de prévoyance.*

Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2004 (1<sup>er</sup> paquet de la 1<sup>re</sup> révision de la LPP), toutes les institutions de prévoyance sont tenues par la loi de respecter les normes de la Swiss GAAP RPC 26 dans leur comptabilité (applicables pour la première fois pour les comptes 2005). La participation aux excédents découlant de contrats d'assurance sur la vie doit être mentionnée dans le compte d'exploitation au ch. 8, let. R.

Des travaux sont en cours depuis quelque temps à l'Office fédéral de la statistique pour réviser en profondeur la statistique des caisses de pensions. Les lignes directrices de la nouvelle conception reposent sur la nécessité avérée d'éclaircir certains points et de procéder à une vaste évaluation du besoin d'information. C'est ainsi que la statistique bisannuelle sera remplacée par une enquête annuelle partielle et par une enquête complète ayant lieu tous les cinq ans. Outre des indications d'ordre structurel, l'enquête annuelle relèvera surtout des données provenant des comptes annuels et s'adressera à toutes les institutions de prévoyance offrant des prestations réglementaires. Le catalogue de questions utilisé jusqu'ici a été étendu aux aspects économiques et internationaux; il repose dans toute la mesure possible sur la Swiss GAAP RPC 26. Afin de pouvoir disposer de certains résultats provisoires plus rapidement, on examine actuellement la possibilité d'inclure un sondage dans l'enquête annuelle partielle. Ainsi, des données représentatives concernant l'exercice écoulé seraient déjà disponibles à l'automne de l'année en cours.

Ainsi que le professeur Schmid le relève à plusieurs reprises dans son rapport (par ex. au ch. 4.4.5.2), l'OFAP dispose d'une grande quantité de données prélevées électroniquement depuis 1996 auprès des assureurs-vie privés. Ces données sont gérées au moyen d'une banque de données relationnelle articulée en forme de tables. Cette banque de données n'a toutefois pas été conçue uniquement pour la prévoyance professionnelle. Les données concernant l'ensemble des affaires (prévoyance individuelle et professionnelle, affaires directes maladie et étrangères, ainsi que les affaires acceptées en réassurance) y prennent une large place, car l'OFAP doit examiner la solvabilité d'une entreprise d'assurance dans son ensemble.

Des données détaillées relatives à l'assurance sur la vie figurent dans 34 formulaires d'enquête, dont 5 sont différenciés en fonction du pays, de la branche d'assurance et de la monnaie. Pour le domaine de la prévoyance professionnelle spécialement, ces formulaires d'enquête contiennent les indications suivantes:

- Primes
- Montants payés pour cas d'assurance
- Dépenses pour participation aux excédents dépendant du résultat
- Report de primes et sa variation

- Provision mathématique, subdivisée selon les bases, et sa variation
- Parts des assurés aux excédents créditées
- Provision pour sinistres survenus mais non encore liquidés et sa variation
- Provision pour participation aux excédents dépendant du résultat
- Autres provisions actuarielles
- Effectif, nouvelles entrées, sorties pour cause de décès, d'invalidité, d'échéance, de réduction, de fin des rapports de service, de libre passage ou de résiliation de contrat
- Indications concernant la part des réassureurs
- Perte ou bénéfice provenant des risques mortalité, invalidité, annulation
- Attribution au fonds d'excédents et prélèvement dans ce fonds
- Parts d'excédents attribuées aux preneurs d'assurance, subdivisées d'après le mode d'utilisation (augmentation de la prestation assurée, compte d'excédents avec intérêt, compensation avec les primes ou paiement).

Ces indications peuvent être extraites de la banque de données de l'OFAP dans des feuillets Excel et être représentées de diverses manières selon les questions posées par la technique des tables pivot. Les rendements des capitaux et leurs coûts ne peuvent par contre pas être attribués directement au domaine de la prévoyance professionnelle car ils se rapportent à l'ensemble du portefeuille d'assurés du collectif. Les assureurs-vie les répartissent sur la prévoyance professionnelle selon des clés appropriées d'après un calcul interne des centres de charges et des unités d'imputation.

Depuis l'exercice 2001, l'OFAP saisit les chiffres de la prévoyance professionnelle au moyen d'une enquête spéciale, supplémentaire.

A partir de l'exercice 2005, cette enquête sera remplacée par la comptabilité prévue au nouvel art. 6a de la loi sur l'assurance-vie sur la transparence, comptabilité qui fera apparaître un bilan, un compte de profits et pertes particulier, des indications sur l'effectif et des indications détaillées concernant l'évaluation des actifs et des passifs aux valeurs du marché, ainsi que les réserves d'évaluation. Les exigences de transparence de l'expertise sur la répartition des excédents, dans la mesure où elles concernent les assureurs exploitant l'assurance sur la vie seront donc satisfaites. Il sera notamment possible d'attribuer les revenus des capitaux directement à la comptabilité relative à la prévoyance professionnelle. Les coûts seront répartis sur la prévoyance professionnelle à l'aide d'un calcul interne que les centres de charges et les unités d'imputation, effectueront convenablement à l'aide de clés appropriées devant être rendues publiques.

L'OFAP et l'OFAS procéderont de manière coordonnée, afin de reconnaître d'éventuelles lacunes et d'éventuels doublons dans la saisie des données et de garantir une livraison ordonnée des données de la prévoyance professionnelle.

En outre, l'OFAP veillera à ce que le compte d'exploitation de la prévoyance professionnelle soit harmonisé avec la norme comptable RPC 26, qui doit être appliquée par les institutions de prévoyance à partir de 2005.

Au niveau local, dans les affaires suisses, les assureurs-vie privés utilisent la méthode comptable statutaire, selon le droit des obligations. La méthode comptable statutaire implique en particulier la constitution de réserves d'évaluation sur les placements de capitaux. Les réserves d'évaluation ont pour but de lisser les fluctuations du revenu dans le compte de résultat et d'absorber les bonnes années les pertes non réalisées sur les placements de capitaux des mauvaises années. Le niveau effectif de la fortune placée, la liquidation des réserves d'évaluation et, ainsi, le rendement effectif des placements de capitaux, doivent apparaître et pouvoir être vérifiés dans l'annexe au compte d'exploitation, avec la communication des valeurs du marché et des réserves d'évaluation. Dans ce contexte, les afflux et les reflux de placements de capitaux doivent être délimités correctement et inclus dans les calculs. A l'avenir, les réserves d'évaluation ne pourront être réalisées qu'en appliquant la quote-part de répartition minimum.

Les groupes d'assurance actifs au plan international, qui exploitent presque 90 % du domaine de la prévoyance professionnelle couvert par les assureurs privés, devront se conformer aux prescriptions comptables internationales concernées, comme IFRS/IAS et US GAAP pour les comptes consolidés de leurs groupes, ainsi qu'à la méthode comptable statutaire visé par le CO pour les comptes locaux.

C'est pourquoi, l'OFAP a commencé, bien avant l'entrée en vigueur des prescriptions en matière de transparence, à élaborer des prescriptions comptables qui sont en même temps compatibles avec les prescriptions comptables internationales, avec la méthode statutaire visée par le CO et avec la Swiss GAAP RPC 26. L'objectif, qui est d'atteindre une présentation comparative du calcul et de la répartition des excédents, fait de l'élaboration de telles prescriptions comptables une tâche complexe et exigeante. La base légale des prescriptions comptables contraignantes sera fournie par le nouveau droit de surveillance.

Par l'élaboration de nouvelles prescriptions comptables et la révision du rapport à adresser à l'OFAP qui lui est liée, les plans comptables des assureurs-vie seront unifiés et la comparabilité sera garantie. Les règles comptables seront définies de manière contraignante par l'OFAP dans un manuel de comptabilité, harmonisé avec les standards internationaux.

Les dispositions de la Swiss GAAP RPC 26 amélioreront sensiblement la transparence des institutions de prévoyance, mais elle ne pourront entraîner de comparabilité absolue. Cela vaut en particulier pour l'exigence d'une conception comparative du calcul des excédents. Cela impliquerait en effet que les mêmes bases et les mêmes méthodes de calcul des excédents (intérêt de l'épargne, intérêt technique, provisions, réserves, améliorations de prestations, etc.) soient appliquées par tous les assureurs-vie privés et par les institutions de prévoyance autonomes et semi-autonomes avec des primautés différentes (primauté des cotisations et primauté des prestations). Cela constituerait un empiètement important sur l'autonomie et la liberté d'organisation des institutions de prévoyance, exigerait une réglementation d'une densité élevée et, surtout, ne tiendrait pas compte des particularités des institutions de prévoyance qui les distinguent les unes des autres ou des assureurs-vie. En outre, la réalisation provoquerait des coûts administratifs importants.

Pour toutes ces raisons, la comparabilité du calcul des excédents entre les assureurs-vie privés et les institutions de prévoyance n'est pas recommandée.



Les fondations collectives et communes doivent établir leurs comptes annuels de telle façon que les informations y relatives soient disponibles aussi bien pour chaque caisse de prévoyance que pour l'institution dans son ensemble. En cas de regroupement des comptes de caisses de prévoyance, il ne peut être procédé à des compensations des actifs et des passifs, ni des charges et des produits. Le Conseil fédéral a édicté des dispositions supplémentaires sur la manière dont ces informations doivent être étendues aux caisses de prévoyance, en respectant le principe de la proportionnalité des coûts (art. 65a, al. 4, LPP). Ces dispositions complémentaires ont été introduites dans l'OPP2 et sont en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> avril 2004. Le devoir d'information des institutions collectives à l'égard de chaque caisse de prévoyance affiliée est réglé par l'art. 48b OPP2, à la section Transparence. L'art. 48c OPP2 régit le devoir d'information des assurés et, à l'art. 48d OPP2, l'institution de prévoyance est tenue de fixer dans un règlement les bases de calcul de la participation aux excédents et les modalités de sa distribution. Elle doit établir chaque année un décompte commenté et compréhensible concernant le calcul et le mode de répartition de la participation aux excédents.

Les fondations collectives des assureurs-vie sont aujourd'hui soumises à la surveillance de l'OFAS. Les instruments de surveillance nécessaires pour transposer les recommandations déjà réalisables de la commission d'experts Brühwiler et pour garantir la transposition des prescriptions en matière de transparence seront créés dans le cadre d'un projet interne de l'OFAS. Les postes supplémentaires nécessaires ont été approuvés.

Le paquet législatif de mesures concernant la transparence dans le cadre de la 1<sup>re</sup> révision de la LPP, en particulier l'introduction de la Swiss GAAP RPC 26 et la réglementation des droits d'information des assurés dans l'art. 86b LPP et leur précision dans l'OPP2, a jeté les bases d'une transparence aussi étendue que possible dans la prévoyance professionnelle qui va dans le sens des exigences en matière de transparence de l'expertise Schmid. Parallèlement, le Conseil fédéral a engagé des mesures visant au renforcement de la surveillance de la prévoyance professionnelle dans le cadre de son agenda «Garantie et développement de la prévoyance professionnelle». Les deux commissions d'experts désignées par le Conseil fédéral, la commission Brühwiler (Optimisation de la surveillance) et la commission Riemer (Formes juridiques des institutions de prévoyance), ont remis leur rapport intermédiaire. Le Conseil fédéral a pris connaissance des deux rapports et des recommandations qu'ils contenaient le 25 août 2004 et donné notamment à une nouvelle commission le mandat d'élaborer en toute première priorité, d'ici à la fin de 2005, des projets qui seront envoyés en consultation et qui visent à optimiser la surveillance.

En outre, le DFI a donné à l'OFAS le mandat de soumettre au Conseil fédéral dans le courant de 2005 une proposition concernant les recommandations de la commission Brühwiler qui peuvent être transposées sans modification de loi et qui serviront au renforcement de la surveillance.

Selon le droit actuel, l'OFAP veille à ce que la législation en matière de prévoyance professionnelle, ainsi que, subsidiairement, le droit du contrat d'assurance et la législation de surveillance, soient respectés par les assureurs-vie privés et il intervient quand une situation préjudiciable aux assurés se produit (art. 17, al. 2, de la loi de surveillance actuellement en vigueur).



En outre, avec les prescriptions sur la transparence introduites par le 1<sup>er</sup> paquet de la 1<sup>re</sup> révision de la LPP dans les législations concernant la prévoyance professionnelle (LPP, OPP2) et l'assurance privée (LAssV, OAssV), les compétences en matière de surveillance de l'OFAP et de l'OFAS sont délimitées plus clairement et de manière plus contraignante.

Concrètement, l'OFAP contrôle chez les assureurs privés le calcul de la participation aux excédents qu'ils réalisent et leur répartition entre les institutions de prévoyance assurées conformément aux art. 49 ss. de l'ordonnance sur l'assurance-vie, ainsi qu'à l'art. 68, al. 3 et 4, LPP. L'OFAS veille à ce que la répartition entre les caisses de prévoyance (pour les fondations collectives), puis en faveur des assurés des parts d'excédents disponibles au niveau de l'institution de prévoyance soit effectuée conformément à l'art. 68a LPP, ainsi qu'aux art. 48 ss. OPP2. De son côté, l'OFAP veille à ce que les assureurs-vie privés qui ont conclu des contrats avec des institutions communes fournissent à celles-ci les informations nécessaires sur la base de la comptabilité prévue à l'art. 6a de la loi sur l'assurance-vie (art. 48, al. 2 OPP2).

En particulier, l'introduction de l'administration paritaire pour les fondations collectives et la suppression de l'interdépendance organisationnelle et sur le plan du personnel qui lui est liée, facilitera considérablement à l'OFAS la surveillance des fondations collectives des assureurs-vie privés.

La nouvelle commission désignée par le Conseil fédéral en vue d'optimiser de la surveillance (cf. ch. 2.2. ci-dessus) s'occupera aussi de la problématique des interfaces OFAP – OFAS.

L'art. 1 LPP (But) a été complété par un al. 3 dans la 1<sup>re</sup> révision de la LPP. Par cette disposition, le Conseil fédéral est chargé de préciser les principes de la prévoyance professionnelle (adéquation, collectivité, égalité de traitement, planification, principe d'assurance). Un sous-groupe de la Commission fédérale de la prévoyance professionnelle a entrepris les travaux de transposition de ce mandat. Le DFI soumettra un projet correspondant au Conseil fédéral dans la première moitié de 2005. Les nouvelles dispositions devront entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2006, avec le 3<sup>e</sup> paquet de la 1<sup>re</sup> révision de la LPP.

Ces principes ont été respectés dans une très large mesure dans le cadre de la surveillance des assureurs-vie privés, aussi bien lors de l'examen des tarifs que de celui des réglementations relatives à la participation aux excédents.

Il est tenu compte explicitement du principe de l'égalité de traitement également au niveau de l'ordonnance par le biais de l'art. 49n de l'ordonnance sur l'assurance-vie (OAssV).

Pour ce qui est de la transposition des principes de la LPP par les assureurs-vie privés, il convient en outre de renvoyer à l'art. 68, al. 3 et 4, LPP (tous deux nouveaux). Selon ces dispositions, les assureurs-vie privés doivent fournir aux institutions de prévoyance les indications nécessaires pour que celles-ci soient en mesure de garantir la transparence exigée par l'art. 65a. Fait notamment partie de ces indications un décompte annuel compréhensible concernant la participation aux excédents; il doit notamment ressortir du décompte quelles sont les bases sur lesquelles le calcul de la participation aux excédents repose et quelles sont les modalités de sa distribution. L'art. 49n (nouveau), al. 2 de l'ordonnance sur l'assurance-vie (OAssV) indique les critères de répartition permettant l'égalité de traitement. Grâce à la modification de l'ordonnance sur l'assurance-vie, notamment grâce aux nouvelles



Il ne peut être dérogé à l'al. 1 que:

- a. pour les caisses de prévoyance affiliées à des fondations collectives, lorsque la commission de prévoyance desdites caisses a formellement pris une autre décision et qu'elle l'a communiquée à la fondation collective;
- b. pour les institutions de prévoyance qui ne sont pas organisées sous la forme d'une fondation collective, lorsque l'organe paritaire a formellement pris une autre décision et qu'il l'a communiquée à l'institution d'assurance.

Cette disposition garantit le respect du principe de l'égalité de traitement et de la parité des cotisations pour tous les assurés. Un favoritisme unilatéral de l'employeur lors de l'utilisation des participations aux excédents est ainsi exclu. Le conseil de fondation des fondations collectives des assureurs-vie responsable qui sera dorénavant indépendant (art. 51 LPP) est à même de contrôler l'utilisation de la participation aux excédents existante selon la Swiss GAAP RPC 26 sous l'angle du respect de l'art. 68a LPP. L'organe de révision légal auquel incombe le contrôle de la conduite de la fondation collective doit aussi examiner si l'utilisation des participations aux excédents réalisés est correcte et le confirmer dans le cadre de son rapport à l'autorité de surveillance.

Il faut en outre renvoyer à l'art. 49n de l'ordonnance sur l'assurance-vie (OAssV) qui énumère exhaustivement les principes déterminants de répartition des excédents et a pour effet qu'à l'avenir la participation aux excédents sera répartie strictement selon les principes de la LPP, donc notamment en conformité avec le principe de l'égalité de traitement.

Comme cela est déjà indiqué au ch. 2.3, al. 4, l'OFAP examinera chez les assureurs-vie privés le calcul de la participation aux excédents et leur répartition entre les institutions de prévoyance assurées, puis l'OFAS la répartition des excédents disponibles entre les caisses de prévoyance (pour les fondations collectives), enfin entre les assurés.



**Problématique de la répartition des excédents dans la prévoyance professionnelle. Rapport du 22 juin 2004 de la Commission de gestion du Conseil national. Rapport du 13 mai 2004 de l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration à l'intention ...**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	2005
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	04
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	01.02.2005
Date	
Data	
Seite	629-640
Page	
Pagina	
Ref. No	10 138 346

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.