



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Erreur ! Nom de propriété de document inconnu. Erreur ! Nom de propriété de document inconnu.

Erreur ! Nom de propriété de document inconnu. Erreur ! Nom de propriété de document inconnu.

Erreur ! Nom de propriété de document inconnu.

# **Avant-projet de loi fédérale sur l'établissement chargé de l'administration des fonds de compensation de l'AVS, de l'AI et du régime des APG**

## **Rapport sur les résultats de la procédure de consultation**

Berne, décembre 2015

## Table des matières

1.	Contexte et contenu du projet.....	3
2.	Procédure de consultation .....	4
3.	L'avant-projet dans son ensemble .....	5
4.	Résultats détaillés de la consultation .....	6
4.1	Instauration d'un établissement de droit public : forme juridique, siège et tâche .....	6
4.2	Politique de placement .....	7
4.3	Conseil d'administration et direction .....	8
4.4	Organe de révision .....	9
4.5	Statut du personnel et institution de prévoyance.....	11
4.6	Comptabilité .....	12
4.7	Surveillance.....	13
4.8	Institution de l'établissement.....	13
4.9	Dette du Fonds de compensation de l'AI envers le Fonds de compensation de l'AVS	14
4.10	Marchés publics.....	15
4.11	Divers .....	16
	Anhang / Annexe / Allegato .....	17

## 1. Contexte et contenu du projet

Depuis l'entrée en vigueur de la loi sur l'assainissement de l'assurance-invalidité, en 2011, les fonds de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS), de l'assurance-invalidité (AI) et du régime des allocations pour perte de gain (APG) sont gérés conjointement, tout en étant juridiquement autonomes. Le bilan et le compte de résultat de chaque fonds de compensation sont tenus séparément. Afin d'optimiser les stratégies de placement et de maintenir des coûts de gestion aussi bas que possible, les placements et les liquidités sont néanmoins gérés en commun. En outre, les fonds de compensation sont dirigés par un conseil d'administration et un office de gestion communs. Dans le régime actuel, cette construction n'a pas de personnalité juridique propre. Cette situation est problématique pour les opérations de placement, surtout sur le marché financier international, car les fonds de compensation ne sont pas perçus par tous les acteurs financiers comme des partenaires à part entière. Par ailleurs, la complexité croissante des activités de gestion et l'extension des principes de bonne gouvernance exigent de moderniser la législation afin d'accroître la transparence.

Le projet de loi sur les fonds de compensation vise à instaurer un établissement de droit public inscrit au registre du commerce sous la dénomination « compenswiss » (Ausgleichsfonds AHV/IV/EO, Fonds de compensation AVS/AI/APG, Fondi di compensazione AVS/AI/IPG, Fonds da cumpensaziun AVS/AI/UCG). Avec la constitution et la désignation de ses organes, l'établissement acquiert la personnalité juridique et dispose ainsi d'un statut juridique propre non équivoque. Cela a pour corollaire que les fonds de compensation de l'AVS, de l'AI, et du régime des APG perdent leur personnalité juridique. Grâce à la nouvelle forme juridique et à l'inscription au registre du commerce, les parties contractantes ont la possibilité d'identifier formellement leur partenaire économique. L'établissement demeure chargé d'administrer les fonds de compensation. Il s'agit ainsi d'assurer en tout temps les liquidités nécessaires aux paiements des prestations de l'AVS, de l'AI et du régime des APG et d'investir la fortune de manière à garantir un rapport optimal entre la sécurité et l'obtention d'un rendement conforme aux conditions du marché.

Les questions relatives à l'organisation de l'établissement, au droit du personnel et au droit en matière de prévoyance font partie intégrante du projet. Les responsabilités respectives de l'établissement et de la Centrale de compensation concernant la comptabilité sont mieux délimitées et la surveillance sur l'établissement est réglementée. En outre, l'établissement est soumis aux règles régissant les marchés publics, sauf pour ce qui concerne les mandats de gestion de fortune, et il est exonéré des impôts fédéraux, cantonaux et communaux. Enfin, l'avant-projet définit les modalités de remboursement de la dette de l'AI envers l'AVS après 2017.

L'instauration de cet établissement de droit public n'a pas de conséquences sur les finances de la Confédération.

## 2. Procédure de consultation

**Le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation sur l'avant-projet de loi sur l'établissement chargé de l'administration des fonds de compensation de l'AVS, de l'AI et du régime des APG (loi sur les fonds de compensation) le 5 juin 2015. Celle-ci a pris fin le 25 septembre 2015.**

Ont été invités les cantons, les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, les associations faïtières des communes, des villes et des régions de montagne actives au niveau national, les organisations faïtières nationales de l'économie, ainsi que d'autres organisations et organes d'exécution intéressés, soit un total de 58 destinataires officiels. Tenant compte de la prise de position commune de la Conférence des caisses cantonales de compensation, de l'Association suisse des caisses de compensation professionnelles et de la Conférence des offices AI (CCCC/ACCP/COAI), 41 destinataires se sont exprimés sur l'avant-projet de loi. Par ailleurs, des organisations non invitées ont pris part à la consultation (sept réponses). En tout, 48 prises de position ont été évaluées. La liste de tous les participants figure en annexe.

Les participants à la consultation se sont exprimés librement sur le projet de loi et le rapport explicatif, aucune question ne leur ayant été posée.

### Vue d'ensemble de la consultation

	Invités officiels	Invités officiels ayant répondu	Non officiels	Invités ayant décliné l'invitation	Aucune réponse
Canton/Conférence des gouvernements cantonaux	27	25	-	1	1
Partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale	12	5	-	-	7
Associations faïtières des villes, des communes et des régions de montagne	3	1	-	1	1
Associations faïtières nationales de l'économie	8	6	-	-	2
Autres organisations	8	4 (6*)	7	1	1
<b>Total</b>	<b>58</b>	<b>41 (43)</b>	<b>7</b>	<b>3</b>	<b>12</b>

\*CCCC/ACCP/COAI ont remis une prise de position commune.

**Réponses totales 48**

Conformément à l'art. 9, al. 1, de la loi fédérale sur la procédure de consultation et à l'art. 16 de l'ordonnance y relative, toutes les prises de position officielles et spontanées peuvent être consultées à l'adresse <http://www.ofas.admin.ch>.

### 3. L'avant-projet dans son ensemble

La majorité, quasi unanime, approuve l'avant-projet dans son ensemble. Les participants reconnaissent la nécessité de clarifier la situation juridique des fonds de compensation de l'AVS, de l'AI et du régime des APG et approuvent dans ce but l'institution d'un établissement de droit public chargé de leur administration.

#### Approbation générale

Tous les cantons, le PBD, le PDC, le PLR, le PSS et pratiquement tous les autres participants, dont notamment **compenswiss** – principal acteur concerné –, accueillent positivement l'instauration d'un statut juridique clair visant à respecter les principes de bonne gouvernance, de transparence et de surveillance. Cette majorité salue le renforcement du 1<sup>er</sup> pilier grâce à une structure modernisée. Elle insiste sur la nécessité du maintien de la séparation financière des trois fonds de compensation permettant une administration commune tout en assurant la transparence financière entre les fonds de compensation et en écartant le risque que la fortune d'une assurance soit utilisée pour résoudre les problèmes financiers d'une autre. Elle souscrit également à la délimitation des responsabilités respectives de l'établissement et de la Centrale de compensation concernant la comptabilité. En outre, les participants qui approuvent l'avant-projet entérinent globalement le statut du personnel, la soumission de l'établissement à la loi sur les marchés publics à l'exception de l'administration de la fortune, la définition sur le principe des modalités de remboursement de la dette de l'AI envers l'AVS à l'échéance du financement additionnel après 2017, ainsi que l'exonération des impôts fédéraux, cantonaux et communaux.

#### Observations

Un point de critique récurrent concerne le choix de l'organe de révision de l'établissement. Presque tous les participants souhaitent qu'un organe privé et indépendant soit chargé des révisions en lieu et place du Contrôle fédéral des finances (CDF). La prise en charge des intérêts de la dette de l'AI se pose également. Plusieurs participants sont d'avis que la Confédération doit continuer de prendre à sa charge les intérêts de la dette de l'AI jusqu'au désendettement complet de l'assurance.

En outre, divers participants estiment que certaines dispositions, d'ordre essentiellement organisationnel, n'ont pas leur place dans la loi. **Compenswiss** a au surplus apporté des critiques d'ordre technique et rédactionnel, que notamment **CCCC/ACCP/COAI**, **UR**, **ZG**, le **PDC** et l'**UPS** ont reprises en partie.

#### Rejet

L'**UDC** conteste la nécessité d'une loi sur les fonds de compensation, qui réduirait la marge de manœuvre générale et impliquerait une expansion de l'administration et l'apparition de nouvelles activités de régulation. Elle rejette donc l'avant-projet dans la forme proposée. L'**USAM** est du même avis : il faut renoncer à édicter une loi ad hoc, et se limiter à introduire les dispositions strictement nécessaires dans la LAVS.

## 4. Résultats détaillés de la consultation

### 4.1 Instauration d'un établissement de droit public : forme juridique, siège et tâche

**La grande majorité des participants soutient l'instauration d'un établissement de droit public doté de la personnalité juridique et inscrit au registre du commerce permettant de donner une visibilité et une identité à l'établissement chargé de la gestion de fortune des trois assurances sociales.**

#### Approbation

Nombre de participants sont convaincus de la bonne direction des mesures proposées et jugent qu'elles permettront de renforcer le 1<sup>er</sup> pilier grâce à une structure modernisée.

**Tous les cantons** approuvent la solution proposée sur le fond. **AI, AR, FR, GL, GR, JU, LU, NW, SH, SG, SZ, TI, VD, VS, ZG** et **ZH** saluent en particulier l'idée de réunir les trois fonds de compensation actuellement autonomes sur le plan juridique au sein d'un seul établissement doté de la personnalité juridique. Selon **GE**, la solution proposée permet notamment de clarifier la situation juridique des fonds de compensation et de pallier les difficultés de représentation rencontrées actuellement par les organes agissant envers des tiers pour le compte des trois fonds de compensation. **BL, BS** et **NE** se montrent quant à eux satisfaits de la clarification par voie légale de la répartition des tâches entre la Centrale de compensation et l'établissement. Pour **UR**, l'avant-projet marque un pas important vers une modernisation de la législation et vers plus de transparence dans la répartition des tâches. **BE** approuve l'avant-projet et ne formule aucune proposition de modification.

**Quatre partis politiques** sur les cinq qui ont pris part à la consultation se montrent enclins à soutenir le projet. Le **PBD** salue la nouvelle loi sur les fonds de compensation, qui définit clairement l'organisation de l'établissement, notamment quant à sa forme, ses principes de fonctionnement et son financement. Selon le **PLR**, l'organisation actuelle peut entraîner des complications sur le marché financier international, car les fonds n'ont pas de personnalité juridique propre et l'identité visuelle « compenswiss » ne peut pas être identifiée formellement par ses partenaires. C'est pourquoi le **PLR** soutient l'avant-projet, qui clarifie cette situation et crée, par la même occasion, des structures de gouvernance claires et modernes. Le **PDC** estime que l'approche suivie dans l'avant-projet est la bonne et accepte d'entrer en matière. Enfin, le **PSS** ne s'oppose pas en principe au projet.

**Cinq associations de l'économie** sur six approuvent le projet dans son principe. L'**UPS** soutient la création d'une base légale succincte visant à instituer un établissement indépendant chargé de l'administration des fonds de compensation. L'**USP** salue les objectifs visés par l'avant-projet, notamment la création d'un établissement de droit public doté d'une personnalité juridique claire permettant de régler les problèmes de représentation. Elle soutient donc l'avant-projet de loi. L'**USS** et **Travail.Suisse** approuvent la volonté d'instituer un établissement de droit public. Pour la **SEC Suisse** aussi, le principe est acceptable, tout comme l'organisation prévue. Elle apprécie tout particulièrement les dispositions relatives à la forme juridique, à l'administration de la fortune, aux actes juridiques et à la responsabilité, ainsi que celles relatives à l'organisation et à la surveillance.

Par ailleurs, la **FER** salue la démarche de modernisation et de clarification du statut juridique. Quant au **CP**, il peut souscrire à l'avant-projet de loi.

L'**UVS** estime à première lecture que l'ensemble du projet constitue un acte normatif convaincant.

**CCCC/ACCP/COAI** soutiennent l'avant-projet.

Enfin, **AGILE.CH**, l'**Union suisse des aveugles**, **Procap**, **UCBA** et le **CSA** saluent le projet dans son ensemble.

### **Observations**

**AGILE.CH** regrette le choix du nom anglais « compenswiss » au détriment d'une appellation dans une langue nationale. L'**USS** est non seulement d'avis que ce choix n'est pas heureux mais juge aussi que la désignation qui cite également les fonds de compensation est équivoque. Ces derniers perdent en effet la personnalité juridique au profit de l'établissement. Elle propose de renoncer à cet ajout.

L'**USAM** estime que la compétence de déterminer le siège de l'établissement doit revenir aux organes responsables de celui-ci. Quant à **GE**, il espère vivement pouvoir accueillir sur son sol le nouvel établissement.

### **Rejet**

Bien que l'**UDC** reconnaisse un besoin d'agir et de clarification de la forme juridique, elle rejette l'avant-projet dans la forme proposée. Elle estime que le système actuel fonctionne et se montre critique face à l'élaboration d'une nouvelle loi : il faut éviter toute expansion de l'appareil administratif chargé de la gestion des fonds et toute augmentation des frais d'administration.

Consciente de l'importance toujours plus grande que les banques actives au niveau international attachent à la possibilité d'identifier clairement les partenaires contractuels, l'**USAM** salue la volonté de doter l'établissement d'une personnalité juridique propre. Mais elle ne pense pas qu'il faille édicter une nouvelle loi : les dispositions essentielles au fonctionnement de l'établissement pourraient continuer à figurer dans la LAVS.

## **4.2 Politique de placement**

**Les dispositions relatives à la politique de placement et à la responsabilité du nouvel établissement sont globalement considérées comme judicieuses. La plupart des participants ont insisté en premier lieu sur l'importance de préserver une séparation claire quant à la gestion financière des trois fonds de compensation, comme le prévoit l'avant-projet. Certains participants ont également émis des avis critiques sur quelques éléments particuliers.**

### **Approbation**

Le **PBD**, le **PLR** et le **PSS** saluent la volonté de proscrire tout financement croisé entre les fonds de compensation. Pour répondre aux besoins de chacune des assurances sociales, il faut mener des stratégies de placement différenciées pour chaque fonds.

La **SEC Suisse**, le **CP**, le **CSA**, **Integration Handicap** et l'**UCBA** approuvent explicitement la réglementation prévue.

### **Observations**

Pour compenswiss, il faut renforcer davantage encore les principes de séparation de la fortune des trois fonds et d'interdiction du financement croisé. **ZG**, le **PDC**, l'**UDC**, **CCCC/ACCP/COAI**

et l'**UPS** partagent cet avis. Ce n'est qu'ainsi que l'établissement jouira de la capacité d'agir souhaitable, y compris sur le marché monétaire international.

**NE** demande que le Conseil fédéral fixe par voie d'ordonnance une limitation des placements à l'étranger, privilégiant les investissements dans l'économie nationale, les fonds équitables et le développement durable.

**Procap** aimerait que la politique de placement ne soit pas axée uniquement sur les critères classiques de la rentabilité, de la liquidité et de la sécurité, mais aussi sur des notions liées à la durabilité, notamment dans le domaine du social, de l'écologie et de l'éthique.

Concernant la question de la responsabilité, **Integration Handicap** souhaite que l'établissement réponde des engagements des trois fonds de compensation ainsi que de l'exploitation de leur capital respectif. Selon le **CSA**, il manque dans l'avant-projet une disposition sur la responsabilité civile, alors que l'**UPS** estime que les dispositions devraient prévoir une limitation de la responsabilité.

### **Rejet**

Seule l'**USAM** rejette la réglementation relative aux placements. Selon elle, inscrire dans une loi fédérale le principe d'une administration commune de la fortune n'est pas un choix judicieux. En effet, si une gestion séparée de l'un de ces fonds, ou de chacun d'entre eux, devait s'avérer un jour plus efficace, il faudrait procéder à une modification de loi. En outre, l'**USAM** estime que l'art. 4 qui limite les actes juridiques que l'établissement peut conclure doit être supprimé. S'il faut absolument une disposition à ce propos, la deuxième partie de la phrase devrait être purement et simplement supprimée et l'art. 4 devrait donc avoir la teneur suivante: « L'établissement peut conclure tous les actes juridiques utiles à l'accomplissement de la tâche visée à l'art. 2 ».

## **4.3 Conseil d'administration et direction**

**Ce thème n'appelle ni approbation ni rejet de la part des participants qui n'ont formulé que des observations, voire des revendications.**

### **Observations**

**Travail.Suisse** et la **SEC Suisse** sont favorables au maintien d'un conseil d'administration composé de onze membres qualifiés et représentant équitablement les organisations patronales et syndicales suisses et la Confédération. Ces deux organisations demandent cependant que les organisations patronales et syndicales soient majoritaires au sein du conseil d'administration et représentées à parts égales. L'**USS** approuve que d'autres cercles d'assurés soient représentés dans le conseil d'administration, outre les représentants de la Confédération et ceux des salariés et des employeurs. Mais elle apprécierait que la répartition des onze sièges soit réglée dans la loi, notamment en précisant la réglementation concernant la représentation des régions linguistiques et des femmes et des hommes.

**ZH** propose de renoncer à la représentation de la Confédération au sein du conseil d'administration. En lieu et place, le canton préconise d'introduire une disposition obligeant le conseil d'administration à informer la Confédération de tout événement notable.

**OW** suggère de limiter la composition du conseil d'administration à neuf membres au maximum.

**SH** et le **CSA** estiment que la Commission AVS/AI doit continuer à être consultée lors de l'élection des membres du conseil d'administration. En outre, le **CSA** est d'avis que les bénéficiaires de rentes devraient être éligibles ; en ce sens, il demande que le terme « assurés » soit remplacé par « bénéficiaires de rente ».

Tout comme **compenswiss**, **UR** propose que la majorité des membres du conseil d'administration soient indépendants. Le **PDC** et **CCCC/ACCP/COAI** pensent aussi que, pour des raisons de bonne gouvernance, le président et le vice-président du conseil d'administration ne doivent être soumis ni aux associations économiques ni à la Confédération, mais rester totalement indépendants. Pour le choix des autres membres du conseil d'administration, le critère d'« assurés » n'est pas judicieux, étant donné que toutes les personnes domiciliées ou exerçant une activité lucrative en Suisse sont, de fait, des assurés.

La **FER** est d'avis qu'en tant qu'organe suprême de l'établissement, le conseil d'administration doit être en mesure de s'autoévaluer régulièrement et de définir le profil des compétences qu'il entend avoir en son sein en fonction de la stratégie de placement de la fortune qu'il a déterminée. Elle suggère ainsi de faire participer l'établissement à la définition des compétences requises.

S'agissant des liens d'intérêt, **SH** estime qu'ils devraient être déclarés non seulement au Conseil fédéral, mais aussi à la Commission AVS/AI. **Travail.Suisse** et le **CSA** approuvent également la réglementation relative aux liens d'intérêt et la possible révocation d'un membre du conseil d'administration par le Conseil fédéral. **Compenswiss** et le **PDC** ajoutent que les liens d'intérêt pourraient être publiés sur Internet.

**Travail.Suisse** estime que le Conseil fédéral devrait fixer les honoraires des membres du conseil d'administration et des autres cadres en respectant la fourchette actuelle et les rémunérations appliquées usuellement dans les entreprises proches de la Confédération.

Pour l'**USAM**, les dispositions proposées sont beaucoup trop détaillées. Au niveau de la loi, il faut tout au plus indiquer que le conseil d'administration est l'organe de direction et que ses membres sont nommés par le Conseil fédéral. Le reste doit être réglé au niveau de l'ordonnance.

**Compenswiss**, le **PDC**, l'**UPS**, **CCCC/ACCP/COAI** et **UR** exigent que l'établissement puisse informer le public sur la situation financière des fonds de compensation de manière autonome, sans l'accord de l'OFAS. Ils estiment au surplus que les articles concernant la procédure au sein du conseil d'administration et le droit de ses membres aux renseignements et à la consultation font partie du règlement d'organisation. L'**USAM** propose de les biffer.

#### **4.4 Organe de révision**

**La désignation du Contrôle fédéral des finances (CDF) comme organe de révision de l'établissement est la disposition qui a provoqué le plus de réactions lors de la consultation. 33 participants se sont exprimés à ce sujet. La grande majorité des participants ne souhaitent pas que le CDF soit désigné comme organe de révision. En revanche, les visions diffèrent quant à l'organe qui devrait être désigné à sa place.**

## Approbation

Aucun participant n'a approuvé explicitement la désignation du CDF comme organe de révision de l'établissement.

## Observations

**FR** et **VS** invitent à examiner la question de savoir si le CDF doit assumer la révision de l'établissement ou s'il faut confier le mandat à une entreprise de révision privée externe. **FR** estime qu'il est prioritaire d'assurer l'efficacité, l'efficience et la qualité des révisions.

Le **CSA** demande que le rapport de l'organe de révision soit soumis non seulement au conseil d'administration et au Conseil fédéral, mais aussi à la Commission fédérale AVS/AI.

## Rejet

**Le 24 mars 2015, la Commission fédérale AVS/AI a déclaré que le CDF ne devait pas être désigné comme organe de révision. Selon elle, l'organe de révision doit disposer des compétences, des ressources et des connaissances nécessaires pour remplir sa tâche. Plusieurs cantons ont renvoyé explicitement à cette position ou ont exprimé un avis similaire.**

Ainsi, **AI, AR, BL, BS, GL, GR, JU, LU, NE, NW, SH, SG, SZ, TG, TI**, ainsi que le **PDC** et **CCCC/ACCP/COAI** sont d'accord avec la proposition de la Commission AVS/AI et estiment qu'il faut mandater un organe de révision externe. Tous ces participants rejettent par conséquent la solution proposée dans l'avant-projet et suggèrent que le conseil d'administration de l'établissement mandate un organe extérieur à l'administration et disposant des compétences requises pour effectuer les révisions légales. **OW, ZH** et le **PBD** se rallient à la proposition de la Commission AVS/AI, sans toutefois demander expressément que le conseil d'administration soit chargé de choisir l'organe de révision.

La **FER** s'étonne que l'on ne saisisse pas l'occasion de cet avant-projet de loi pour clarifier la question du rôle, des responsabilités et de l'indépendance de l'organe de révision de l'établissement. Il lui paraît pertinent que la nomination (et la révocation) de l'organe de révision fasse partie des tâches du conseil d'administration. Ce mode d'organisation permettrait d'assurer une indépendance absolue de l'organe de révision.

Parmi les cantons qui s'opposent à la désignation du CDF comme organe de révision, certains proposent que la compétence de choisir un organe de révision privé revienne au Conseil fédéral (**AG, UR**). **VD** est d'avis que cela conforterait l'indépendance de l'établissement par rapport à l'administration fédérale et permettrait un regard extérieur neuf et neutre. Pour **ZG**, il est important que l'organe de révision soit indépendant par rapport au conseil d'administration.

Certains participants rejettent le choix du CDF sans faire référence à la position de la Commission AVS/AI. Ainsi, pour le **PLR**, l'organe de révision doit être une institution privée disposant d'un savoir-faire suffisant en matière de marchés financiers internationaux. L'**UDC** demande aussi un organe de révision spécialisé, externe et indépendant. Vu la complexité des tâches de l'établissement, l'**UPS** s'exprime aussi en faveur de la désignation d'un organe de révision indépendant disposant de toutes les connaissances nécessaires. Par rapport à l'avant-projet, cette solution allègerait également la charge du CDF, permettant à ce dernier d'assumer de manière professionnelle ses tâches dans l'administration centrale.

Vu les imbrications et les interdépendances entre la Confédération et l'établissement, l'**USAM** estime qu'il est absolument indispensable de confier la surveillance à un organe externe et indépendant. Toute autre solution irait à l'encontre des principes les plus élémentaires de bonne gouvernance.

Pour le **CP**, la révision ne doit pas être confiée au CDF, mais à un organe externe et indépendant (selon un tournus entre les grandes sociétés d'audit).

#### **4.5 Statut du personnel et institution de prévoyance**

**La réglementation concernant le statut du personnel et l'institution de prévoyance est approuvée sur le principe par la grande majorité des participants.**

##### **Approbation**

Pour **NE**, la solution relative au statut du personnel est un excellent consensus permettant à l'établissement d'édicter ses propres directives d'application pour se conformer aux spécificités de son domaine d'activité. La solution laisse une marge de manœuvre nécessaire aux dirigeants tout en assurant un pilotage uniforme de la gestion des ressources humaines par le Conseil fédéral. Le **CP** pense que les articles relatifs au statut du personnel – notamment l'octroi du statut d'employeur au nouvel établissement –, qui offrent une certaine marge de manœuvre par rapport à la loi sur le personnel de la Confédération (LPers), sont opportuns.

**Travail.Suisse** salue la volonté de soumettre les membres du personnel à la LPers et la liberté accordée à l'établissement pour régler les rapports de travail dans le cadre de cette loi. L'établissement peut ainsi édicter une ordonnance sur le personnel qui traite les questions relatives aux rémunérations, aux prestations annexes et aux autres conditions contractuelles.

Le **CSA** salue la procédure prévue pour le transfert des rapports de travail. Cette réglementation tient compte à la fois des besoins du personnel et de ceux de l'établissement. Le **CSA** juge opportun de soumettre les membres de la direction et les autres membres du personnel à la LPers. Vu la taille réduite de l'établissement, il est compréhensible qu'il n'ait pas sa propre caisse de prévoyance, mais qu'il soit affilié à PUBLICA.

##### **Observations et critiques**

Si **OW** comprend que l'établissement ait la compétence d'élaborer sa propre ordonnance sur le personnel dans le cadre de la loi sur le personnel, il juge que la marge de manœuvre qui lui est laissée concernant le plafond des salaires et la structure des salaires ne devrait être utilisée que pour certaines fonctions spécifiques.

**Travail.Suisse** admet que la réglementation répond au besoin de flexibilité de l'établissement, mais estime que les rémunérations devraient se situer dans la même fourchette que les montants versés actuellement dans d'autres entreprises proches de la Confédération. Le Conseil fédéral devra vérifier ce point avant d'approuver l'ordonnance sur le personnel.

Selon l'**USS**, le personnel de l'établissement doit impérativement continuer à être soumis à la LPers. Par contre, l'**USS** est très critique par rapport au fait que l'établissement puisse introduire son propre système de rémunération, et propose de renoncer à lui octroyer cette compétence. De plus, elle craint que l'instauration d'un établissement de droit public ne rime avec des restructurations et des licenciements. Pour elle, le fait que le personnel ne puisse faire valoir aucun droit au maintien d'une fonction, d'un domaine de travail, du lieu de travail ou de l'intégration dans l'organisation constitue une atteinte grave à la protection du personnel.

**VD** demande que la pérennité des postes de travail du personnel soit assurée ou, à défaut, qu'un plan social adéquat soit mis sur pied.

Quant à la **FER**, elle préconise le libre choix de l'institution de prévoyance, en dérogation à la LPers.

### **Rejet**

L'**USAM** estime que les dispositions concernant la caisse de pension ne relèvent pas de la loi. Les règles relatives à la prévoyance doivent être fixées au niveau de l'ordonnance.

## **4.6 Comptabilité**

**Peu de participants ont explicitement pris position sur les dispositions relatives à la comptabilité, à la tenue des comptes, aux frais d'exploitation et d'administration, au rapport de gestion et à l'imposition. Seules quelques dispositions ont été commentées et un participant exige la suppression pure et simple de plusieurs d'entre elles.**

### **Approbation**

Le **CSA** approuve les dispositions mentionnées. L'interdiction du financement croisé entre les trois fonds de compensation, telle que prévue par l'avant-projet, est particulièrement importante. Le CSA rappelle la difficulté que rencontre le fonds de compensation de l'AI pour rembourser sa dette envers l'AVS.

### **Observations**

Selon le **CP**, les dispositions centrales en matière de comptabilité et de gestion sont pertinentes, tout comme l'est en particulier le rappel qu'aucun financement croisé ne peut être admis entre les différents fonds de compensation. L'exception prévue pour les flux financiers à court terme dans la trésorerie n'a toutefois pas lieu d'être.

Le **PDC** et **CCCC/ACCP/COAI** demandent que la comptabilité de l'établissement et celle des trois fonds soient clairement séparées. L'avant-projet doit être plus clair sur le fait que seul l'établissement est doté de la personnalité juridique, afin de bien ancrer les principes d'indépendance financière des trois fonds – qui forment trois patrimoines financiers distincts – et d'interdiction du financement croisé.

L'**USAM** demande d'adapter la réglementation sur la comptabilité pour que la compétence d'édicter les dispositions relatives à la présentation des comptes revienne au conseil d'administration, et non au Conseil fédéral.

**Compenswiss** aimerait établir une distinction plus nette entre les dispositions matérielles – fixées à l'art. 3 sur l'administration de la fortune – et les règles purement comptables relatives à la tenue des comptes. Les dispositions relatives à l'interdiction du financement croisé, à la répartition des actifs, aux revenus et aux frais d'exploitation devraient figurer dans la section concernant l'administration de la fortune. En outre, **compenswiss** recommande de renommer le rapport annuel en allemand pour l'appeler « Jahresbericht » plutôt que « Lagebericht », afin d'éviter toute confusion avec les dispositions du code des obligations.

Concernant l'imposition, **ZG**, le **PDC**, **compenswiss** et **CCCC/ACCP/COAI** souhaitent une définition plus claire du principe d'exonération fiscale totale et du siège fiscal de l'établissement.

## Rejet

L'**USAM** estime que les dispositions relatives à la tenue des comptes, aux frais d'exploitation et d'administration et au rapport de gestion doivent être purement et simplement supprimées. Ces points doivent être réglés dans le règlement d'organisation.

## 4.7 Surveillance

**Les dispositions relatives à la surveillance du Conseil fédéral sur l'établissement ont également fait l'objet de commentaires isolés. La plupart des participants ne se sont pas exprimés sur le sujet. Certains soutiennent explicitement les dispositions, d'autres proposent quelques modifications. Deux participants les rejettent purement et simplement.**

### Approbation

**SH** approuve sur le fond la réglementation relative à la surveillance de l'établissement. La **SEC Suisse** estime que ces dispositions sont appropriées. Le **CSA** est d'accord avec l'idée que la surveillance de l'établissement doit être confiée uniquement au Conseil fédéral, et approuve également les conditions fixées.

### Observations

**Compenswiss** ne comprend pas pourquoi, outre le Conseil fédéral, le DFI et l'OFAS peuvent aussi demander des éclaircissements à l'organe de révision. Cette disposition contrevient aux principes de bonne gouvernance.

**ZG**, le **PDC**, et **CCCC/ACCP/COAI** partagent cet avis. Selon eux, il n'est pas judicieux que plusieurs organes puissent demander des éclaircissements. Vu l'importance de l'établissement, cette compétence doit être réservée au Conseil fédéral. La désignation de plusieurs organes entraîne une confusion des tâches et une dilution des responsabilités.

**ZH** propose d'examiner la possibilité d'introduire des instruments de surveillance supplémentaires pour le Conseil fédéral. Par exemple, ce dernier pourrait adopter la stratégie du propriétaire, et l'administration fédérale lui rendrait un rapport annuel à cet égard.

## Rejet

Pour l'**UDC**, la surveillance de la Confédération constitue une intrusion politique inadmissible de la part du DFI sur les activités de l'établissement et doit, de ce fait, être supprimée. En revanche, il faudrait examiner la possibilité d'attribuer des compétences au Parlement pour garantir l'indépendance des fonds de compensation.

Pour l'**USAM**, les liens entre le Conseil fédéral et l'établissement sont à tel point étroits que la variante proposée est inadmissible, pour des raisons de gouvernance. L'**USAM** propose de désigner un organe de surveillance externe et indépendant.

## 4.8 Institution de l'établissement

**Compenswiss**, le **PDC**, l'**UPS**, **CCCC/ACCP/COAI** et **UR** estiment que la réglementation concernant l'institution de l'établissement et le rassemblement des fonds de compensation doit être plus claire. La transformation ne doit engendrer des problèmes d'aucune sorte.

L'**USAM** demande de réduire les dispositions en question au strict nécessaire.

## 4.9 Dette du Fonds de compensation de l'AI envers le Fonds de compensation de l'AVS

Plusieurs participants saluent les dispositions sur le remboursement de la dette de l'AI envers l'AVS. Les réactions critiques, qui émanent principalement des organisations de défense des personnes handicapées, portent notamment sur la question de savoir qui va payer les intérêts de la dette.

### Approbation

**AG, GE, NE** et **ZH** approuvent la réglementation concernant le remboursement de la dette, qui correspond à celle proposée dans le cadre de la révision 6b de l'AI, rejetée par le Parlement. **LU** estime judicieux de fixer un seuil à 50 % des dépenses annuelles pour tenir compte de la situation financière de l'AI et pour respecter l'art. 79, al. 3, LAI. La réglementation proposée répond en outre à la motion 13.3990 Schwaller, qui demandait que les dettes de l'AI soient amorties jusqu'en 2028. Pour **SH**, la disposition prévoyant que l'AI ne rembourse sa dette que lorsque ses avoirs en liquidités et en placements atteignent au moins 50 % des dépenses annuelles est indispensable si l'on veut éviter une érosion financière et une crise de liquidités de l'AI. Le **PBD** et le **PLR** soutiennent les dispositions sur le remboursement, indispensables pour que l'AI puisse continuer à rembourser sa dette après 2017. L'**USS**, l'**UPS** et le **CP** se félicitent que cette réglementation soit insérée dans l'avant-projet, tout comme **Integration Handicap, AGILE.CH, Procap** et l'**Union suisse des aveugles**. **Travail.Suisse** apprécie le fait que la compétence de fixer les modalités de remboursement après 2017 ne revienne pas au conseil d'administration. Le **CSA** souligne l'importance de fixer des intérêts appropriés jusqu'à l'extinction de la dette.

### Observations

Pour le **PSS**, il ne faudrait en aucun cas que ce dispositif conduise à terme à une réduction unilatérale et injustifiée des prestations de l'AI, telle que prévue par le Conseil fédéral dans la révision 6b.

**Travail.Suisse** fait remarquer que l'avant-projet ne dit pas qui va déterminer le niveau des intérêts de la dette après 2017, et selon quels critères. **Travail.Suisse** propose d'ajouter une disposition sur ces deux éléments qui précise que les intérêts doivent correspondre aux taux usuels du marché. La fixation du taux d'intérêt de la dette ne doit pas être du ressort du conseil d'administration.

### Rejet

Le **PSS** s'oppose au fait que la Confédération n'assume plus les intérêts de la dette de l'AI versés à l'AVS. En effet, l'AI ayant été sous-financée des années durant, la Confédération serait en partie responsable du déficit de cette assurance et devrait en assumer une part des responsabilités. L'**USS** propose que la Confédération continue à assumer la charge annuelle des intérêts sur le report des pertes de l'AI après l'échéance des mesures d'assainissement de l'AI. La situation financière de l'AI est déjà suffisamment tendue à cause du remboursement de la dette. Cette situation se répercute fortement sur les assurés. La prise en charge par la Confédération de toutes les charges liées aux intérêts allègerait quelque peu l'AI.

L'**UCBA** juge aussi raisonnable d'exiger de la Confédération qu'elle continue à payer les intérêts de la dette de l'AI après 2017. Elle fait observer que la situation de l'AI sera de toute

façon moins bonne au terme de la période de financement additionnel par la TVA, qui court jusqu'à fin 2017.

**Integration Handicap, AGILE.CH, Procap** et l'**Union suisse des aveugles** sont d'avis que la Confédération doit assumer les intérêts de la dette jusqu'à l'extinction complète de la dette de l'AI. En effet, la Confédération est largement responsable de la détérioration que l'AI a subie pendant des années. Il n'est dès lors pas justifié de faire peser sur les assurés toute la charge du remboursement, intérêts compris. Les bénéficiaires de prestations de l'AI ont déjà largement contribué à la résorption des dettes de l'assurance, par le biais des baisses de prestations significatives qu'ils ont subies ces dernières années.

Que les intérêts de la dette soient assumés par la Confédération ou non, **Integration Handicap, AGILE.CH, Procap** et l'**Union suisse des aveugles** estiment que les intérêts fixés à compter de 2018 doivent être conformes au marché. Le calcul du taux d'intérêt devrait se baser sur le rendement des obligations à 10 ans de la Confédération.

#### **4.10 Marchés publics**

**La grande majorité des participants est d'accord avec le principe de soumettre l'établissement à la législation sur les marchés publics. Elle insiste toutefois sur le fait que les mandats de gestion de fortune doivent en être exceptés.**

##### **Approbation**

**NE** estime légitime de soumettre l'établissement aux règles régissant les marchés publics. L'exception pour les mandats de gestion de fortune serait également justifiée. La vitesse de réaction nécessaire sur les marchés financiers ne pourrait être prétérée par des démarches administratives relativement lourdes. Il juge la solution proposée comme étant pertinente.

Le **PBD** et **Travail.Suisse** sont d'accord avec le choix de soumettre l'établissement à la loi sur les marchés publics. Ils soutiennent également le fait de prévoir une exception pour les mandats liés à l'administration de la fortune. En effet, les délais applicables aux appels d'offres réduiraient outre mesure la capacité d'agir de l'établissement sur les marchés financiers.

Dans la perspective de la mise en œuvre de la motion 14.3390 Feller « Assujettissement des fonds de compensation AVS/AI/APG à la loi sur les marchés publics », le **PLR** est lui aussi d'accord de ne pas soumettre l'administration de la fortune à la loi sur les marchés publics, car les choses évoluent très vite dans ce domaine.

Si le **CP** est d'avis qu'il est juste que l'établissement en tant que tel soit soumis à la loi sur les marchés publics, il partage l'avis selon lequel la procédure d'octroi de mandats de gestion échappe quant à elle à ladite loi. Ces mandats devraient en effet pouvoir être confiés à court terme et l'établissement devrait pouvoir continuer de soumettre les gérants de fortune à un examen de diligence raisonnable, examen qui ne saurait être possible dans le cadre d'appels d'offres soumis à la loi sur les marchés publics.

**PUBLICA** approuve également l'exception prévue pour l'administration de la fortune. Elle pense qu'une réglementation contraire ne serait pas applicable en pratique.

##### **Observations**

Si le **PLR** est d'accord avec l'exception prévue, il propose de mentionner explicitement tous les domaines soumis aux marchés publics (informatique, infrastructure), afin d'éviter d'éventuels problèmes de délimitation dans le domaine de l'administration de la fortune.

**Compenswiss** et l'**UDC** sont favorables sur le fond à une soumission à la loi sur les marchés publics. Selon eux, il faudrait toutefois établir une liste explicitant les domaines concernés, parmi lesquels devraient notamment figurer l'infrastructure et l'informatique.

Selon le **PDC**, **ZG** et **CCCC/ACCP/COAI**, l'établissement ne devrait être soumis aux marchés publics que pour les tâches internes liées à l'infrastructure et à l'informatique.

#### **4.11 Divers**

##### *Tâches supplémentaires*

La question de savoir si de nouvelles tâches pourraient être confiées à compenswiss a parfois été soulevée. Etant donné l'ampleur et la complexité des tâches incombant à l'établissement pour garantir le bon fonctionnement du 1<sup>er</sup> pilier, l'**UPS** est plutôt prudente sur cette question. Tout au plus, l'établissement pourrait accepter des tâches étroitement liées au placement du capital d'autres assurances sociales.

##### *Conséquences financières*

**NW** fait remarquer que le rapport explicatif ne précise pas si l'établissement va générer des coûts, ni le niveau de ces coûts éventuels. Le cas échéant, les coûts devraient rester modestes, étant donné qu'il ne s'agit que d'une mise en commun de l'administration des trois fonds de compensation, et qu'aucun nouveau fonds de compensation n'est créé. Les trois ont déjà un nom commun depuis 2013. La création d'une identité visuelle commune ne devrait donc pas non plus engendrer de coûts additionnels.

Selon **VD**, cette nouvelle loi devrait forcément avoir une influence sur les coûts, que cela soit en matière d'augmentation des frais de personnel en lien avec les salaires élevés envisagés pour attirer du personnel compétent ou de diminution des frais de gestion en lien avec la création de compenswiss. Ces conséquences financières n'auraient pas fait l'objet d'une évaluation même approximative, ce qui serait regrettable car en l'état, il n'existe aucune projection des incidences financières éventuelles.

##### *Exécution et surveillance*

Dans l'optique d'assurer une bonne gouvernance, le **PDC** suggère d'introduire dans la loi sur la partie générale des assurances sociales le principe de séparation entre exécution et surveillance pour toutes les assurances sociales. Cette question peut toutefois être traitée indépendamment du présent projet.

## Anhang / Annexe / Allegato

Liste der Vernehmlassungsteilnehmenden und Abkürzungen

Liste des participants à la consultation et abréviations

Elenco dei partecipanti alla consultazione e abbreviazioni

### 1. Kantone

Cantons

Cantoni

AG	Aargau / Argovie / Argovia
AI	Appenzell Innerrhoden / Appenzell Rhodes-Intérieures / Appenzello Interno
AR	Appenzell Ausserrhoden / Appenzell Rhodes-Extérieures / Appenzello Esterno
BE	Bern / Berne / Berna
BL	Basel Landschaft / Bâle-Campagne / Basilea Campagna
BS	Basel Stadt / Bâle-Ville / Basilea Città
FR	Fribourg / Freiburg / Friburgo
GE	Genève / Genf / Ginevra
GL	Glarus / Glaris / Glarona
GR	Graubünden / Grisons / Grigioni
JU	Jura / Giura
LU	Luzern / Lucerne / Lucerna
NE	Neuchâtel / Neuenburg / Neuchâtel
NW	Nidwalden / Nidwald / Nidvaldo
OW	Obwalden / Obwald / Obvaldo
SG	St. Gallen / Saint-Gall / San Gallo
SH	Schaffhausen / Schaffhouse / Sciaffusa
SZ	Schwyz / Schwytz / Svitto
TG	Thurgau / Thurgovie / Turgovia
TI	Ticino / Tessin
UR	Uri
VD	Vaud / Waadt
VS	Valais / Wallis / Vallese
ZG	Zug / Zoug / Zugo
ZH	Zürich / Zurich / Zurigo

## 2. Politische Parteien und Parteigruppierungen

**Partis politiques**

**Partiti politici**

BDP PBD PBD	Bürgerlich-Demokratische Partei Parti bourgeois-démocratique Partito borghese democratico
CVP PDC PPD	Christlichdemokratische Volkspartei Parti démocrate-chrétien Partito popolare democratico
FDP PLR PLR	Die Liberalen Les Libéraux-Radicaux I Liberali Radicali
SPS PSS PSS	Sozialdemokratische Partei der Schweiz Parti socialiste suisse Partito socialista svizzero
SVP UDC UDC	Schweizerische Volkspartei Union démocratique du centre Unione democratica di centro

## 3. Dachverbände der Städte und Gemeinden und der Berggebiete

**Associations faitières des villes, des communes et des régions de montagne**

**Associazioni mantello delle città e dei Comuni e delle regioni di montagna**

SSV UVS UCS	Schweizerischer Städteverband Union des villes suisses Unione delle città svizzere
-------------------	--

## 4. Spitzenverbände der Wirtschaft

**Associations faitières de l'économie**

**Associazioni mantello nazionali dell'economia**

KV Schweiz SEC Suisse SIC Svizzera	Schweizerischer Kaufmännischer Verband Société suisse des employés de commerce Società svizzera degli impiegati di commercio
SAV UPS USI	Schweizerischer Arbeitgeberverband Union patronale suisse Unione svizzera degli imprenditori
SBV USP USC	Schweizerischer Bauernverband Union suisse des paysans Unione svizzera dei contadini
SGB USS USS	Schweizerischer Gewerkschaftsbund Union syndicale suisse Unione sindacale svizzera
SGV USAM USAM	Schweizerischer Gewerbeverband Union suisse des arts et métiers Unione svizzera delle arti e mestieri
Travail.Suisse	Travail.Suisse

**5. Andere interessierte Organisationen****Autres organisations intéressées****Altre organizzazioni interessate**

compenswiss	compenswiss
KKAK/VVAK/IVSK CCCC/ACCP/COAI CCCC/ACCP/CUAI	Konferenz der kantonalen Ausgleichskassen Conférence des caisses cantonales de compensation Conferenza delle casse cantonali di compensazione
	Vereinigung der Verbandsausgleichskassen Association suisse des caisses de compensation professionnelles Associazione svizzera della casse di compensazione professionali
	IV-Stellen-Konferenz Conférence des offices AI Conferenza degli uffici AI
FER	Fédération des Entreprises Romandes
Integration Handicap	Integration Handicap, Dachverband der Behindertenorganisationen Schweiz

**6. Nicht eingeladene Organisationen****Organisations non consultées officiellement****Organizzazioni interessate**

AGILE.CH	Agile. Die Organisationen von Menschen mit Behinderung Agile. Les organisations de personnes avec handicap Agile. Le organizzazioni di persone con handicap
CP	Centre patronal
SSR CSA CSA	Schweizerischer Seniorenrat Conseil suisse des aînés Consiglio svizzero degli anziani
Procap	Procap Schweiz Procap Suisse Procap Svizzera
SZB UCBA	Schweizerischer Zentralverein für das Blindenwesen Union centrale suisse pour le bien des aveugles
Blindenbund Union suisse des aveugles	Schweizerischer Blindenbund, Selbsthilfe blinder und sehbehinderter Menschen Union suisse des aveugles, Entraide des aveugles et des malvoyants
PUBLICA	Pensionskasse des Bundes PUBLICA Caisse fédérale de pensions PUBLICA Cassa pensioni della Confederazione PUBLICA