



15.087

Ausgleichsfondsgesetz

Loi sur les fonds de compensation

Erstrat – Premier Conseil

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 06.12.16 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 06.03.17 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 31.05.17 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 07.06.17 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 16.06.17 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 16.06.17 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

Bischof Pirmin (C, SO), für die Kommission: Sie haben vor sich Botschaft und Entwurf eines neuen Gesetzes. Das ist in dieser Session etwas Seltenes geworden; es ist jetzt, glaube ich, das zweite Mal, dass wir über ein neues Gesetz sprechen. Es handelt sich um das Ausgleichsfondsgesetz, also immerhin um ein Gesetz, das in den Kern der Finanzierung unserer wichtigsten Sozialwerke eingreift.

Der Gesetzesentwurf bezweckt die Errichtung einer öffentlich-rechtlichen Anstalt zur Verwaltung der Ausgleichsfonds von AHV, IV und EO. Die Anstalt hat die Rechtsform einer neuen juristischen Person und wird unter der Bezeichnung "Compenswiss, Ausgleichsfonds AHV/IV/EO", in allen vier Landessprachen im Handelsregister eingetragen.

Warum braucht es dieses Gesetz? Seit Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Sanierung der IV im Jahre 2011 sind der AHV-, der IV- und der EO-Ausgleichsfonds rechtlich eigenständige Ausgleichsfonds, die aber unter gemeinsamer Verwaltung stehen. Die Bilanzen und Erfolgsrechnungen werden also getrennt geführt, die Anlagen und die flüssigen Mittel jedoch gemeinsam bewirtschaftet. Die Ausgleichsfonds werden gemeinsam von einem Verwaltungsrat und einer Geschäftsstelle verwaltet. Diese, wenn Sie so wollen, Gesamtorganisation ohne Rechtspersönlichkeit hat in der geltenden Ordnung zu Problemen geführt. Bei der Anlagentätigkeit der drei Ausgleichsfonds, insbesondere auf den internationalen Finanzmärkten, hat es dazu geführt, dass Geschäftspartner dieser Ausgleichsfonds diese nicht mehr vorbehaltlos als Gegenpartei identifizieren können. Der vorliegende Entwurf soll nun die rechtliche Situation der drei Ausgleichsfonds klären und die bestehenden Vertretungsschwierigkeiten beseitigen. Aufgrund der zunehmenden Komplexität der Verwaltungstätigkeiten und um die Good-Governance-Grundsätze des Bundesrates auch auf die Compenswiss anzuwenden, muss die Gesetzgebung über die Organisation der Ausgleichsfonds, die sich in ihren Grundzügen noch immer an die Botschaft des Bundesrates zum Entwurf des AHV-Gesetzes von 1946 anlehnt, modernisiert werden.

Ihre Kommission hat zur grundlegenden Frage der Finanzorganisation der drei Fonds und zum neuen Gesetz Hearings durchgeführt. Sie hat die Compenswiss selber, den Schweizerischen Gewerkschaftsbund, den Schweizerischen Gewerbeverband, den Schweizerischen Arbeitgeberverband, die Sozialdirektorenkonferenz der Kantone und die Eidgenössische Finanzkontrolle befragt.

Hierauf ist Ihre Kommission einstimmig auf die Vorlage eingetreten, hat aber einen eingehenden Zusatzbericht zu drei offenen Fragen verlangt. Im Zusatzbericht, der uns am 17. Oktober dieses Jahres erstattet worden ist, wurden folgende Klärungen vorgenommen:

Zunächst war zu klären, warum keine gemeinsame Vorlage über die Schaffung dieser neuen Compenswiss als Rechtspersönlichkeit und die Modernisierung der Aufsicht vorgelegt wird. Es hat sich im Bericht gezeigt, dass Gleichzeitigkeit nicht unbedingt nötig ist, weil die heutige Gesetzgebung keine Präjudizien für die notwendige Aufsichtsmodernisierung schafft. Insbesondere hat sich aber gezeigt, dass die jetzige Gesetzgebung zeitlich nötig und dringlich ist, weil nur damit sichergestellt werden kann, dass wie vorgesehen eine gesetzliche Regelung für die Rückzahlung der IV-Schuld ab 2018 besteht.

Mit einer weiteren Frage wollte die Kommission abklären, warum die Zentrale Ausgleichsstelle nicht in die Compenswiss integriert wird. Es hat sich hier gezeigt, dass das zwar möglich wäre, eine entsprechende Integration aber nicht effizient wäre, da der Aufwand dafür sehr unverhältnismässig wäre.



Schliesslich musste im Zusatzbericht abgeklärt werden, wie es sich mit der Haftung der neuen Anstalt verhält, d. h. mit der Haftung der drei Fonds bzw. der Anstalt gegen aussen, und zwar gegenüber Investoren, aber auch gegenüber allenfalls widerrechtlich Geschädigten. Der Zusatzbericht hat hier eine Klärung gebracht. Es ist von der Gesetzgebung her, die wir heute zu verabschieden haben, klar, dass künftig gegen aussen nur die neue Anstalt haftet und nicht mehr die drei Ausgleichsfonds, die ja keine Rechtspersönlichkeit haben. Im Aussenverhältnis haftet die neue Anstalt mit ihrem gesamten Vermögen. Das bringt also aussenstehenden Klägern, aussenstehenden Gläubigern eine Besserstellung, indem im Aussenverhältnis tatsächlich neu das gesamte Anstaltsvermögen aller drei Fonds haftet. Umgekehrt gilt für Ansprüche der Versicherten gegenüber den drei Versicherern nach wie vor das Verbot einer Querfinanzierung, d. h., jede und jeder Versicherte hat nur einen Anspruch gegen einen der drei Fonds, auch wenn diese keine Rechtspersönlichkeit haben.

Ihre Kommission beantragt Ihnen einstimmig, auf die Vorlage einzutreten. Es wird in der Detailberatung dann noch um zwei Minderheitsanträge gehen, auf die ich zu gegebener Zeit zurückkomme.

Berset Alain, conseiller fédéral: Le rapporteur l'a rappelé, vous abordez aujourd'hui un projet d'importance pour la prévoyance vieillesse. Ce projet vise à renforcer le premier pilier grâce à une structure modernisée.

Si on considère la situation actuelle, nous avons des fonds de compensation, de l'AVS, de l'AI, et du régime des APG, qui sont gérés conjointement, mais qui sont juridiquement autonomes. Ils sont dirigés par un conseil d'administration et un office de gestion communs, et cette structure n'a pas de personnalité juridique propre. Ce sont les fonds de compensation, indépendamment les uns des autres, qui sont dotés de la personnalité juridique. Et le fait que l'entité qui gère l'ensemble, elle, n'ait pas de statut juridique clairement défini, c'est une situation qui n'est pas toujours compréhensible, il faut bien le dire, pour les partenaires financiers. C'est une situation qui a tendance à compliquer les placements, surtout sur le marché financier international, alors que, nous le savons, la gestion de ces placements est d'extrême importance pour ces fonds, puisqu'il s'agit d'une fortune de près de 35 milliards de francs qui est placée et qui nécessite des structures qui soient adaptées aux exigences de notre temps.

Si on examine la législation actuelle, on peut dire qu'elle est inspirée encore assez largement de ce qui prévalait en 1946, lors de l'introduction de l'assurance-vieillesse et survivants. Il y a ensuite eu des dispositions disparates qui ont été adoptées, sans véritable vue d'ensemble. Et on doit constater notamment que l'administration des fonds de compensation, par exemple, n'est aujourd'hui réglée que par voie d'ordonnance, alors qu'il serait nécessaire, de l'avis du Conseil fédéral, au vu des enjeux actuels, de disposer d'un cadre juridique plus solide, naturellement sans bureaucratie inutile. Et c'est la raison pour laquelle il nous a semblé judicieux de vous proposer, après tous ces développements faits par étapes, de regrouper les dispositions importantes au niveau de la loi dans un seul et même texte.

Ce projet poursuit donc plusieurs objectifs. La première chose qui nous paraît d'importance, c'est de clarifier le statut juridique des fonds de compensation. Une des premières choses que m'ont dites les personnes qui siègent dans les organes de Compenswiss, c'est qu'elles ne savaient pas quel était le statut juridique des fonds de compensation. Ce n'est pas très clair et n'a jamais été vraiment défini. Elles ont souhaité et demandé que nous le définissions, ce qui serait ainsi réalisé dans ce projet. Le deuxième point, c'est de prendre des mesures qui visent à renforcer le respect des principes de bonne gouvernance, à renforcer la surveillance et à accroître la transparence.

J'en viens aux mesures prévues. Il s'agit d'abord d'instaurer un établissement de droit public chargé de l'administration des fonds de compensation de l'AVS, de l'AI et du régime des

AB 2016 S 1016 / BO 2016 E 1016

APG. Cet établissement serait nouvellement doté de la personnalité juridique; il serait inscrit au registre du commerce sous la désignation de "Compenswiss (Fonds de compensation AVS/AI/APG)". Cela permettrait de résoudre les problèmes de représentation dont j'ai parlé et que rencontrent les responsables des organes actuels quand ils agissent envers des tiers pour le compte des trois fonds de compensation.

En parallèle, il s'agit de maintenir la séparation financière des trois fonds ainsi que l'a voulu le législateur. Il est nécessaire de régler la surveillance de l'établissement. Il s'agit de prévenir les conflits de compétence et donc, de délimiter clairement les responsabilités respectives de Compenswiss et de la Centrale de compensation concernant la comptabilité. Le projet vise aussi à accorder à l'établissement de droit public le statut d'employeur dans le cadre de la loi sur le personnel de la Confédération.

Voilà pour l'essentiel. Il y a encore deux ou trois éléments à propos desquels je n'ai pas besoin de vous donner des détails aujourd'hui, cela ayant été fait par le rapporteur.

J'aimerais encore souligner deux ou trois choses. La première, c'est que ce projet n'a de conséquences ni



financières, ni sur l'état du personnel pour la Confédération. Ce projet n'a pas non plus de conséquences financières ou d'une autre nature pour les cantons. Il est important de le rappeler.

Le deuxième élément, c'est la procédure de consultation, qui a révélé un grand soutien à ce projet. La quasi-unanimité des participants a approuvé le projet dans son ensemble en reconnaissant la nécessité d'effectuer aujourd'hui cette modernisation.

Cela dit, le rapporteur de la commission l'a rappelé, ce projet ne règle pas tout. La question de la surveillance interviendra par la suite. Il s'agit d'autres défis auxquels est confronté le premier pilier, et nous avons estimé que ces défis méritaient aussi un examen plus approfondi et qu'on ne pouvait pas les traiter uniquement dans le cadre du projet qui vous est soumis. C'est la raison pour laquelle nous avons prévu, en 2017, d'ouvrir une consultation sur la modernisation de la surveillance de l'AVS. Cela ne concerne pas que Compenswiss mais l'ensemble du système. Compenswiss n'étant qu'un élément du système, ce projet de loi ne risque pas d'entraver la modernisation des autres éléments ni la surveillance de l'ensemble.

Monsieur Bischof a rappelé, pour le compte de la commission, pour quelles raisons le Conseil fédéral a souhaité procéder en deux étapes. Ainsi, adopter le projet ne porterait pas préjudice à la prochaine étape, mais permettrait par contre de clarifier rapidement la situation juridique de l'établissement qui chapeaute les trois fonds. Par ailleurs, cela permettrait de créer la base légale qui nous manque aujourd'hui pour garantir au fonds AVS, dès le début 2018 le remboursement de la dette de l'assurance-invalidité. Vous pourriez me demander comment cela se fait qu'il nous manque cette base légale; ce serait une bonne question. Cette base légale, en fait, avait été prévue dans la révision 6b de l'assurance-invalidité et, au moment où le Parlement a rejeté la version finale de cette révision, il a aussi rejeté la base légale qui permettait la poursuite de ce remboursement. C'est la raison pour laquelle nous avons dû rapidement remettre l'ouvrage sur le métier afin que ce remboursement puisse se poursuivre dès le début 2018, malgré le rejet de la révision 6b de l'assurance-invalidité.

Voilà ce que je souhaitais dire dans le cadre de ce débat d'entrée en matière. J'ai d'ailleurs dit quasiment tout ce que j'avais à dire en ce qui concerne la discussion par article, mais je rajouterai peut-être quelques éléments au sujet des propositions de majorité et de minorité.

Je vous invite, au nom du Conseil fédéral, à entrer en matière sur le projet.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen

L'entrée en matière est décidée sans opposition

Bundesgesetz über die Anstalt zur Verwaltung der Ausgleichsfonds von AHV, IV und EO **Loi fédérale sur l'établissement chargé de l'administration des fonds de compensation de l'AVS, de l'AI et du régime des APG**

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Art. 1–9

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, art. 1–9

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 10

Antrag der Mehrheit

Abs. 1

Der Verwaltungsrat wählt jährlich eine unabhängige Revisionsstelle. Eine Wiederwahl ist möglich. Der Revisionsstelle obliegt ...

Abs. 2–4

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates



Antrag der Minderheit

(Stöckli, Bruderer Wyss, Maury Pasquier, Rechsteiner Paul)

Abs. 1

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 10

Proposition de la majorité

Al. 1

Le conseil d'administration désigne chaque année un organe de révision indépendant. Le mandat est renouvelable. L'organe de révision est chargé ...

Al. 2–4

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition de la minorité

(Stöckli, Bruderer Wyss, Maury Pasquier, Rechsteiner Paul)

Al. 1

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Stöckli Hans (S, BE): Hier geht es um die Frage der Revisionsstelle. Bisher hat die Eidgenössische Finanzkontrolle diese Aufgabe übernommen und das tadellos gemacht. Es gab nie irgendwelche Bemerkungen oder Beschwerden. Die Eidgenössische Finanzkontrolle war auch in der Lage, die äusserst komplexen Aufgaben zu erledigen und auch die internationalen Verpflichtungen zu erfüllen. Sie ist auch in der Lage und gewillt, diese Aufgabe weiterhin zu übernehmen.

Der Bundesrat ist nach einer Vernehmlassung, die mehrheitlich eigentlich eine andere Lösung wollte, zu Recht, finde ich, bei der Idee geblieben, dass die Eidgenössische Finanzkontrolle auch in der künftigen, neuen Struktur die Revisionsstelle sein sollte. Wir müssen ja eine Organisation mit dieser sehr wichtigen Aufgabe betrauen, die dazu in der Lage und die fähig ist, aber auch – das ist wichtig – unsere Vorschriften einhält, auch was die Compliance anbelangt.

Die Mehrheitslösung scheint mir etwas schwierig zu sein, weil sie, entgegen der üblichen Praxis, der strategischen Führung der Unternehmung selbst die Wahl überlässt, wen sie als Revisionsstelle wählen will. Dass in einer Aktiengesellschaft der Verwaltungsrat selbst bestimmt, wer die Revision vornehmen soll, ist etwas, was man sich ja kaum vorstellen könnte. Wenn Sie die Eidgenössische Finanzkontrolle nicht mehr mit dieser Aufgabe betrauen wollen, dann müsste zumindest der Bundesrat mit der Wahl der Revisionsstelle beauftragt werden.

Ich meine aber, dass es sehr gute Gründe gibt, nach wie vor die Eidgenössische Finanzkontrolle mit dieser Aufgabe zu betrauen, umso mehr, als wir auch als Parlamentarier, als Vertreter der Geschäftsprüfungskommission und insbesondere der Finanzdelegation eine gut eingespielte, funktionierende Aufgabenverteilung haben.

Ich stelle den Antrag, dass man hier dem Bundesrat folgt.

AB 2016 S 1017 / BO 2016 E 1017

Bischof Pirmin (C, SO), für die Kommission: Es geht um die scheinbar banale Frage, wer die Revisionsstelle der neuen Rechtspersönlichkeit sein soll. Die Frage ist alles andere als banal, schon nur deshalb, weil es um ein hohes zweistelliges Milliardenvermögen geht, das hier verwaltet und beaufsichtigt werden soll.

Die Kommission hat berücksichtigt, dass sich der Bund mit grossen Beträgen – mit fast 12 Milliarden Franken – an der Finanzierung der AHV beteiligt. Das spräche eigentlich dafür, dass man die Eidgenössische Finanzkontrolle als Revisionsstelle beibehalten würde. Der Bund ist aber nicht als Einziger an dieser Finanzierung beteiligt. Die Kommission hat auch zur Kenntnis genommen, dass die Finanzdelegation ihr einen Brief geschrieben hat, in dem sie wünscht, dass die Eidgenössische Finanzkontrolle auch die Revisionsstelle der neuen Rechtspersönlichkeit werden soll. In der Kommission war auch unbestritten, dass die Eidgenössische Finanzkontrolle gute Arbeit leistet, dass es keine diesbezüglichen Beschwerden gegeben hat und dass sie eine grosse Nähe zum Geschäft, von dem wir jetzt sprechen, aufweist. Dennoch schlägt Ihnen die Mehrheit Ihrer Kommission in Abweichung vom Entwurf des Bundesrates vor, das System zu wechseln und dem Verwaltungsrat die Kompetenz zu geben, jährlich eine unabhängige Revisionsstelle einzusetzen und diese auch wiederwählen zu können. Warum?



Im Vordergrund stand für die Kommissionsmehrheit zunächst die Frage der Unabhängigkeit. Die Unabhängigkeit der Revisionsstelle ist in den letzten Jahren auch im Privatrecht immer mehr zu einem wichtigen Erfordernis geworden. Die Eidgenössische Finanzkontrolle weist zwar die nötigen fachlichen Qualitäten auf, aber nicht die nötige Unabhängigkeit.

Als zweiter Grund wurde in der Kommission angeführt, dass sich der Staat insgesamt zurückhalten sollte, wenn es um Dienstleistungen geht, die auch auf dem privaten Markt angeboten werden. Die Kommissionsmehrheit ist der Ansicht, dass in diesen Fällen der Staat nur dann selber solche Dienstleistungen anbieten sollte, wenn die Privatwirtschaft sie nicht in ausreichender Qualität oder zu anständigen Preisen offeriert. Im Falle der Revisionstätigkeit, zumal im internationalen Umfeld, gibt es genügend entsprechende private Anbieter, die dies rechtsgenügend tun können, zumal es sich bei den Anlagen, die die neue Rechtspersönlichkeit zu überwachen hat, um Anlageinstrumente handelt, die oft einen internationalen Bezug haben. Dieser Bezug sollte auch betreffend die Revisionsstelle gegeben sein.

Schliesslich hat die Kommission berücksichtigt, dass eine solche Regelung nicht etwa einzigartig wäre, sondern dass eine ähnliche Regelung heute schon bei der Suva gilt und dass auch die Ausgleichskassen und IV-Stellen unabhängige Revisionsstellen haben. Die Kantone haben in der Vernehmlassung und im Hearing der Sozialdirektorenkonferenz verlangt, dass hier eine unabhängige Revisionsstelle eingesetzt wird.

Schliesslich will ich Ihnen auch nicht verhehlen, dass der Brief, den die Kommission von der Finanzdelegation erhalten hat – er datiert vom 29. Februar 2016 –, in der Kommission einige Zweifel ausgelöst hat. Ich zitiere einen Satz aus dem Brief: "Würde durch die Gesetzgebung die Aufsichtskompetenz der Eidgenössischen Finanzkontrolle ausgeschlossen, etwa durch eine Ergänzung von Artikel 19 des FKG, welcher festhält, wer nicht der Finanzaufsicht der Eidgenössischen Finanzkontrolle untersteht, so entfielen auch die Finanzoberaufsichtskompetenz der Bundesversammlung." Ich wiederhole: "... so entfielen auch die Finanzoberaufsichtskompetenz der Bundesversammlung." Die Kommission hat erhebliche Zweifel daran, dass diese Aussage der Finanzdelegation stimmt. Der Bundesrat konnte diese Zweifel auch nicht entkräften. Für die Kommission ist klar: Unabhängig davon, wer die Revisionsstelle ist, bleibt die Oberaufsichtskompetenz des Parlamentes selbstverständlich erhalten – selbstverständlich! Daran will die Kommission nicht rütteln.

Aus diesen Überlegungen empfehle ich Ihnen, der Mehrheit zu folgen.

Fournier Jean-René (C, VS): Je vous fais part, au nom de la Délégation des finances – et non au nom de la Commission des finances –, des réflexions qu'elle a menées sur cet aspect de la surveillance. Dans le droit actuel, le Contrôle fédéral des finances est l'organe de révision des trois fonds de compensation. Ce système, jusqu'à aujourd'hui, a donné entière satisfaction. C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral propose aujourd'hui, dans sa version, de maintenir le Contrôle fédéral des finances comme organe de contrôle. Le Contrôle fédéral des finances est officiellement inscrit auprès de l'Autorité fédérale de surveillance en matière de révision, qui est un organe national. Il est ainsi agréé, comme les fiduciaires privées, et dispose des experts-comptables diplômés nécessaires à l'exécution de cette tâche. Le Contrôle fédéral des finances présente exactement les mêmes garanties d'indépendance qu'une entreprise privée – puisque c'est là que se situe le vrai problème, celui de l'indépendance de l'organe de contrôle –, voire plus, car son indépendance est inscrite dans la loi, ce qui n'est pas le cas pour d'autres instituts de contrôle. Surtout, le Contrôle fédéral des finances n'est pas soumis à la pression des honoraires. Il est donc encore plus indépendant comme organe de contrôle qu'une grande fiduciaire privée.

J'aimerais rappeler ici – il en a également été discuté au sein de la Délégation des finances – que le Contrôle fédéral des finances est aussi l'instrument privilégié par lequel s'exerce la surveillance du Parlement. C'est notre instrument, ce sont nos yeux sur ces différents fonds, et on devrait aujourd'hui se priver d'avoir notre regard, la haute main sur la surveillance de ces fonds, au nom d'une certaine indépendance, qui est tout autant garantie par le Contrôle fédéral des finances.

D'ailleurs, aujourd'hui déjà, les questions techniques liées à la gestion du portefeuille d'UBS sont examinées par la fiduciaire Ernst and Young, qui est l'incontournable auditeur externe d'UBS. Cette collaboration entre le Contrôle fédéral des finances et cette grande fiduciaire n'a jamais posé de problème particulier.

Un autre aspect devrait nous interpeller: l'avantage majeur de la solution actuelle est qu'elle respecte le lien étroit entre la Centrale de compensation, qui consolide toutes les données suisses sur les cotisations et sur les prestations, et Compenswiss, qui gère la fortune des fonds. Le Contrôle des finances audite ces deux entités, plus le compte AVS/AI/APG qui regroupe le tout. Il peut donc ainsi veiller aux interfaces entre ces deux institutions. Les transferts de données sont audités par un seul auditeur externe qui a la vue d'ensemble sur les deux systèmes et qui nous donne à nous, Parlement, cette vue d'ensemble sur les deux systèmes. En renonçant ou en changeant cet organe de contrôle en le privatisant, on renonce du même coup à avoir au



niveau du Parlement cette vue d'ensemble que nous garantit le Contrôle fédéral des finances.

Vu sa participation au financement de l'AVS et de l'AI, la Confédération est tout à fait en droit de nommer son organe de contrôle responsable de la révision de l'établissement nouveau, de la nouvelle structure. Je rappellerai que, d'après l'article 18 de ce même texte de loi, l'établissement est soumis à la surveillance administrative du Conseil fédéral et que ce dernier exerce sa surveillance administrative par le biais de l'instrument qu'est le Contrôle fédéral des finances. On aurait donc de toute façon, à un moment donné, l'intervention – vous l'avez, à juste titre, précisé tout à l'heure, Monsieur le rapporteur – du Contrôle fédéral des finances.

A notre avis, les inconvénients l'emportent largement sur les avantages. Une fiduciaire privée serait-elle plus indépendante que le Contrôle fédéral des finances? La loi ainsi que la situation le contredisent. De plus, le Parlement peut-il se passer, compte tenu des milliards de francs en jeu – vous l'avez également évoqué, Monsieur le rapporteur –, de garder un oeil, par le biais du Contrôle fédéral des finances, sur la gestion de ces différents fonds et des relations qui existent entre le fonctionnement et la gestion de la fortune?

C'est la raison pour laquelle la Délégation des finances est arrivée à la conclusion qu'il fallait vous demander de soutenir la proposition de la minorité Stöckli.

Berset Alain, conseiller fédéral: En fait, la proposition du Conseil fédéral consiste à maintenir ce que nous avons

AB 2016 S 1018 / BO 2016 E 1018

aujourd'hui et qui fonctionne. Il ne nous est pas apparu nécessaire, d'une manière ou d'une autre, de proposer de changer ce qui fonctionne aujourd'hui. La commission a vu les choses différemment et a souhaité modifier cet article, pour que le conseil d'administration puisse désigner chaque année librement un organe de révision indépendant.

Quelles sont maintenant les raisons qui ont conduit le Conseil fédéral à vouloir maintenir dans son projet la situation actuelle? Premièrement, les comptes de Compenswiss sont révisés par le même organe que celui qui révisé les comptes de la Centrale de compensation. C'est une solution qui a quelques avantages, car il y a un lien relativement fort qui unit ces deux établissements dans la tenue des comptes. Nous partons donc de l'idée que le fait que ce soit la même entité qui procède à la révision facilite les choses.

Deuxièmement, la participation directe de la Confédération au financement de l'AVS et de l'AI se montait à près de 12 milliards de francs en 2015 – le rapporteur de la commission l'a rappelé. Dans ces conditions, il ne paraît pas totalement illogique que ce soit l'organe de contrôle de la Confédération qui soit responsable de la révision de l'établissement. Cela correspond, je le répète, à la situation actuelle qui, jusqu'ici, a toujours donné, de notre point de vue, une satisfaction absolue.

J'ajouterai encore qu'une des questions qui se posent est celle de savoir si le Contrôle fédéral des finances lui-même est d'accord de poursuivre cette activité. Dans le cas contraire, cela pourrait augurer certaines difficultés, mais cela n'est pas le cas. Il est prêt à la poursuivre, et vous avez également pris connaissance de la position de la Délégation des finances, qui souhaite, elle aussi, aller dans cette direction.

Cette discussion a déjà été menée dans le cadre de la consultation. Ce n'est donc pas une surprise pour nous – car c'est un sujet controversé – que cela ait été débattu devant votre commission. Mais, au-delà des arguments forts qui plaident pour le maintien du statut actuel, il y a, dans la proposition de la majorité, de l'avis du Conseil fédéral, d'autres éléments qui paraissent poser des difficultés.

Tout d'abord, la proposition de la majorité pose un problème de bonne gouvernance. Il est naturellement nécessaire que l'organe de révision puisse exercer son activité en toute indépendance et, dans ce cadre, sa nomination par le conseil d'administration nous paraît problématique. C'est la raison pour laquelle, dans ce type de situation, habituellement, c'est le Conseil fédéral qui nomme l'organe de révision des établissements de droit public de la Confédération. Evidemment, le Conseil fédéral tient compte de la recommandation ou de la proposition qui a été faite par le conseil d'administration.

Naturellement, le fait que le Conseil fédéral nomme l'organe de révision incite aussi à une certaine prudence de la part du conseil d'administration, et cela garantit une bonne balance des différents intérêts. C'est au moins un point qu'il s'agirait encore de rediscuter et peut-être de modifier si la version de la majorité devait l'emporter. Ensuite, il y a la question du rythme de désignation. La majorité de la commission propose une désignation annuelle. Aujourd'hui, ce n'est pas le cas puisque c'est le Contrôle fédéral des finances qui est chargé de la révision. Nous souhaiterions aussi que la question de la désignation annuelle, dans ce cas précis, puisse être soumise à nouveau à la discussion. Refaire chaque année toute la procédure pourrait causer une charge administrative, et cela ne nous paraît pas absolument indispensable.

Enfin, il y a encore deux éléments que je souhaite citer. Le premier, c'est le fait de savoir si, avec la proposition



de la majorité, on donne simplement au conseil d'administration une nouvelle liberté, ou bien si cette proposition exclut que le conseil d'administration confie cette tâche au Contrôle fédéral des finances. C'est une question qui se pose. La proposition de la majorité stipule: "Le conseil d'administration désigne chaque année un organe de révision indépendant." Evidemment, de notre point de vue et, je crois, que c'est le point de vue de la Délégation des finances aussi, le Contrôle fédéral des finances est un organe de révision indépendant. Donc, il remplirait les critères de la majorité. Est-ce que c'est aussi le souhait de la majorité de simplement ouvrir au conseil d'administration cette possibilité du libre choix du mandataire? Ou est-ce que l'on souhaite exclure, pour différents motifs, le Contrôle fédéral des finances? C'est une question qui devrait encore être clarifiée.

Une autre question qui devrait être clarifiée est celle des coûts. C'est une question très importante si on parle des fonds. Nous connaissons aujourd'hui les coûts du contrôle effectué par le Contrôle fédéral des finances. Une partie de ces coûts dépend de la collaboration avec des auditeurs externes, dont Monsieur Fournier a rappelé l'existence. L'ouverture à d'autres acteurs pourrait avoir des conséquences en termes de coûts. Je dois concéder ici qu'il est difficile d'estimer ce que cela pourrait signifier. Je n'imagine pas que ce soit beaucoup moins cher qu'aujourd'hui, mais cela ne veut pas non plus dire que ce soit automatiquement plus cher.

Enfin, je souhaite donner l'avis du Conseil fédéral sur un dernier point qui a été soulevé par Monsieur Bischof. Il faut distinguer les rôles du Contrôle fédéral des finances. Il y a, d'une part, son rôle en tant qu'organe de révision de l'établissement. C'est ce qui est prévu par la loi et qui correspond à la situation actuelle. A ce titre, le Contrôle fédéral des finances est chargé de la révision de l'établissement. Il contrôle notamment le compte annuel, la gestion de fortune, il vérifie s'il existe un système de contrôle et de gestion des risques; c'est le rôle d'un réviseur. Il y a, d'autre part, évidemment, le rôle d'organe suprême de la Confédération en matière de surveillance financière. C'est le rôle du Contrôle fédéral des finances qui, dans ce cadre, assiste l'Assemblée fédérale. Après avoir analysé la situation, je dois vous dire que nous partageons l'appréciation de la majorité de la commission, qui estime que les droits de haute surveillance du Parlement ne sont pas touchés. Les droits de haute surveillance du Parlement sont garantis dans un cas comme dans l'autre; ce n'est pas quelque chose qui changerait, ni avec la proposition de la majorité ni avec celle de la minorité de la commission – je le dis pour que les choses soient claires dans le débat.

Voilà les éléments que je souhaitais porter à votre connaissance et à votre réflexion de la part du Conseil fédéral. Tout en étant heureux que le débat ait lieu, il nous apparaît que ces arguments plaident effectivement encore et toujours en faveur du maintien du statu quo, de la situation actuelle. Je vous invite donc, au nom du Conseil fédéral, à soutenir la minorité de la commission.

Bischof Pirmin (C, SO), für die Kommission: Wenn der Bundesrat schon eine Frage stellt, muss der Kommissionssprecher versuchen, sie zu beantworten. Herr Bundesrat Berset hat folgende Frage gestellt: Will die Kommission offenlassen, ob der Verwaltungsrat auch die Eidgenössische Finanzkontrolle einsetzen kann, oder muss sie zwingend eine private Revisionsgesellschaft einsetzen?

Ich kann hier nur aus dem Protokoll der Kommission zitieren. Das Votum zum Antrag, der gestellt worden ist und der dann zum Mehrheitsantrag geworden ist, endet mit dem Satz: "Ich beantrage deshalb, dass der Verwaltungsrat die Kompetenz hat, eine jährliche, von der Eidgenössischen Finanzkontrolle losgelöste und unabhängige Revisionsstelle einsetzen zu können." Damit ist, glaube ich, die Frage geklärt.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit ... 21 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit ... 20 Stimmen
(0 Enthaltungen)

Art. 11–21

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté





Art. 22

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag der Minderheit

(Maury Pasquier, Bruderer Wyss, Rechsteiner Paul, Stöckli)

Abs. 2

... für den Zeitraum vom 1. Januar 2011 bis zur definitiven Entschuldung den jährlichen Zinsaufwand ...

Art. 22

Proposition de la majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition de la minorité

(Maury Pasquier, Bruderer Wyss, Rechsteiner Paul, Stöckli)

Al. 2

... du 1er janvier 2011 et jusqu'au désendettement définitif la charge annuelle des intérêts ...

Rechsteiner Paul (S, SG): Diese Bestimmung, Artikel 22, regelt die Rückzahlung der Schulden der IV an den Ausgleichsfonds der AHV. Es ist wesentlich, dass das hier geregelt wird. In Absatz 2 ist bisher die Übernahme der Zinsen durch den Bund geregelt, und zwar für die Phase von 2011 bis Ende 2017.

Ich schlage Ihnen mit einer Minderheit vor, den Zinsaufwand bis zur definitiven Entschuldung weiterhin durch den Bund tragen zu lassen. Warum? Die Übernahme des Zinsaufwandes durch den Bund war dadurch motiviert, dass ja die Übernahme der Schuld durch die AHV nicht darauf zurückzuführen ist, dass die AHV für die IV-Schulden irgendeine Verantwortung trägt. Es war ausschliesslich dadurch bedingt, dass der Bund – der Bundesgesetzgeber, der Bundesrat, alle Beteiligten, die für die Entscheide über die IV zuständig waren – es so weit hat kommen lassen, dass die IV mehr ausgegeben als eingenommen und dadurch Schulden aufgehäuft hat. Es ist deshalb grundsätzlich richtig, nicht die AHV dafür büssen zu lassen, dass die IV Schulden aufgehäuft hat. Das war der Grund, dass 2010 durch die Räte beschlossen worden ist, die Zinsen durch den Bund tragen zu lassen.

Die Realität seit 2010 oder 2011 zeigt, dass der Bund finanziell wesentlich besser gefahren ist, als es damals prognostiziert worden war. Das ist einerseits durch die tieferen Zinskosten bedingt: Der Bund hat eine halbe Milliarde Franken weniger ausgegeben. Andererseits ist wegen der Entwicklung der Verschuldung insgesamt eine Milliarde Franken weniger ausgegeben worden. Sprich: Der Bund hat in der Vergangenheit hier schon stark gespart; aufgrund dieser Bestimmung hat er nicht so viel ausgeben müssen, wie damals prognostiziert worden war.

Es ist so, dass es für die AHV trotzdem darauf ankommt; die Verschuldung der IV bei der AHV beträgt immer noch 11,5 Milliarden Franken. Es spielt für die AHV eine Rolle, ob diese Schuld zurückbezahlt wird, und zwar am besten so rasch wie möglich. Die Übernahme der Zinsen bis zur definitiven Entschuldung würde nach den heutigen Prognosen dazu führen, dass die Entschuldung ein Jahr früher möglich würde, als wenn die Zinsen in Zukunft direkt auf Kosten der IV gehen würden. Das spielt eine Rolle für die AHV. Die AHV-Finanzierung ist ja ein Megathema des Projekts Altersvorsorge 2020. Hier geht es nicht um den wichtigsten Entscheid im Rahmen dieses Reformprojekts, aber es ist ein wichtiger Beitrag.

Dass die Zinsen durch den Bund übernommen werden, hat sich bisher als Lösung bewährt und ist eingespielt. Ich bitte Sie, dabei zu bleiben.

Bischof Pirmin (C, SO), für die Kommission: Die Kommission beantragt Ihnen mit 8 zu 4 Stimmen, dem Entwurf des Bundesrates zuzustimmen.

Zunächst kann gesagt werden, dass die Frage aus heutiger Sicht etwas entspannter angesehen werden kann als noch vor fünf oder, wenn Sie wollen, vor zehn Jahren. Der Grund ist einerseits – der Minderheitssprecher hat das richtig gesagt –, dass die Entschuldung zügig vorangeht, aus positiven Gründen, die bei der IV liegen. Andererseits ist aber auch das völlig aussergewöhnliche Tief- oder sogar Negativzinsumfeld zu nennen, in dem wir leben. Die Frage, wer Zinsen zu zahlen hat, wird natürlich weniger wichtig, wenn die Zinsen sehr tief sind. Ja, die Frage könnte sogar die umgekehrte sein, wenn die Situation eintreten würde – was in der Kommission auch diskutiert wurde –, dass es um Negativzinsen ginge. Dann würde sich ja die Zahlungsrichtung umkehren.



Unbestritten war in der Kommission – auch bei der Minderheit –, dass der IV-Ausgleichsfonds die Schulden verzinsen muss, dass also der AHV-Ausgleichsfonds Zinslasten nicht zu tragen, sondern zugut hat. Die Frage ist, ob und wie lange der Bund diese Zinszahlung für den IV-Ausgleichsfonds übernehmen muss. Hier hat die Kommission zunächst darauf verwiesen, dass immer vorgesehen war – Sie sehen das auch in der Botschaft –, dass die Übernahme des Zinsaufwandes durch den Bund nur temporär sein dürfe. Deshalb heisst es auch in Absatz 2 von Artikel 22, dass die entsprechende Verzinsungsübernahme Ende 2017 endet.

Aus diesen Gründen war die Kommission der Meinung, dass die Befristung richtig ist und dass ab dem 1. Januar 2018, wie das Absatz 3 vorsieht, wieder die Normalsituation eintreten soll. Die Normalsituation ist die, dass der Schuldner dem Gläubiger für die Schulden, die er hat, einen Zins bezahlen muss, dass also der IV-Ausgleichsfonds dem AHV-Ausgleichsfonds einen entsprechenden Zins bezahlen muss. Schliesslich wurde in der Kommission auch erwähnt, dass mit der Mehrheitsformulierung in Absatz 2 ein gewisser Druck mit Blick auf eine zeitgerechte Sanierung der IV aufrechterhalten wird, was die Mehrheit der Kommission begrüsst hat. Ich bitte Sie, dem Antrag der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

Berset Alain, conseiller fédéral: Je vais tout d'abord saisir l'occasion de la tenue de ce débat pour dire quelques mots sur la situation actuelle du désendettement du Fonds de compensation de l'AI envers le Fonds de compensation de l'AVS. Au départ, la dette envers l'AVS était de 15 milliards de francs. Elle se montait encore à 12 milliards de francs environ à fin 2015. Nous nous trouvons donc exactement dans ce qui avait été alors prévu et annoncé par le Conseil fédéral. Nous suivons la situation de manière très précise. Je sais qu'il y a toujours eu des doutes de votre part, certains se disant que ce que le Conseil fédéral annonçait n'allait pas pouvoir être réalisé. Mais, pour l'instant, c'est le cas. Nous observons la situation de manière régulière et très attentivement. Le plan prévu fonctionne et les perspectives d'arriver à un remboursement complet à la fin des années 2020, comme cela avait été prévu, sont bonnes. Aujourd'hui, nous sommes aussi en mesure de dire que, selon toutes nos prévisions, nous pouvons nous attendre à ce que la situation sera rentrée dans l'ordre après la fin du financement additionnel de l'AI et qu'ensuite cela reprendra un tour positif, exactement comme cela avait été prévu. Croyez bien que nous suivons cela avec le plus grand intérêt.

J'aimerais également dire quelques mots sur l'alinéa 1 de cet article et sur le système de désendettement. Comme je l'ai dit, la révision 6b de l'AI a été rejetée par le Parlement. Nous avons repris, dans le présent projet, la même base légale que celle qui était dans la révision 6b, en nous appuyant sur l'argument suivant: la façon de continuer le remboursement après 2018 n'a pas du tout été contestée lors du traitement de la révision 6b. C'est la raison pour laquelle nous l'avons reprise, je ne la détaille pas. J'ai constaté que votre commission l'avait aussi soutenue, ce qui nous donne une base légale pour continuer le désendettement.

J'en viens maintenant au point qui fait l'objet d'une proposition de minorité, soit à la question de la rémunération de la dette de l'AI envers le fonds AVS et du fait que la Confédération la prenne aujourd'hui en charge.

Il faut effectivement relever, comme le disait le rapporteur, que la situation s'est, en réalité, un peu détendue avec les taux très faibles que nous connaissons, même si elle s'est tendue pour beaucoup d'autres raisons. Sous cet aspect, on

AB 2016 S 1020 / BO 2016 E 1020

peut parler de détente, dans la mesure où les taux conformes au marché sont de toute façon très faibles aujourd'hui. Le Conseil fédéral a proposé ici de faire supporter la charge de la dette par le fonds AI uniquement, même à l'avenir, en invoquant plusieurs arguments.

D'abord, l'aide au remboursement de la dette accordée par la Confédération avait été prévue pour être limitée dans le temps. Il faut bien qu'elle prenne fin un jour. Ensuite, si on avait fixé au départ un taux d'intérêt de 2 pour cent, convenu entre l'Office fédéral des assurances sociales et l'Administration fédérale des finances, c'est parce que ce taux était à l'époque effectivement conforme aux conditions qui prévalaient sur le marché, qu'il avait été établi sur la base d'une moyenne du taux de "swap" à sept ans, pris comme référence à l'époque. Cette rémunération a été remise en discussion dans le cadre du programme de consolidation et de réexamen des tâches, et on a proposé de ramener le taux à 1 pour cent pour 2016 et 2017. Enfin, il nous semble que, comme l'avait d'ailleurs décidé le législateur, il est maintenant temps que l'assurance-invalidité puisse supporter seule les intérêts de sa dette, et ce à partir de 2018.

Avec tous les mécanismes qui ont été mis en place pour le désendettement de l'assurance-invalidité, nous pouvons dire que l'assurance est en mesure de supporter seule les intérêts de la dette, qui sont aujourd'hui nettement plus faibles. De notre point de vue, cela n'a pas de conséquences considérables sur le désendettement envers le fonds AVS. Cela représente peut-être, au maximum, quelques mois de différence. Il faut rappeler que des modifications avaient aussi été apportées dans le financement de l'assurance-invalidité, qui



font que la participation de la Confédération ne dépend plus de l'évolution des dépenses de l'assurance, mais de l'évolution conjoncturelle. On constate que, par rapport à l'ancien financement, l'assurance-invalidité bénéficie déjà d'un soutien de la Confédération plus important qu'auparavant.

Ce sont là les arguments qui ont conduit le Conseil fédéral à proposer ce système, qui correspond à ce que souhaite la majorité de votre commission, et que je vous invite à suivre.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit ... 28 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit ... 13 Stimmen
(0 Enthaltungen)

Art. 23, 24

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

**Aufhebung und Änderung anderer Erlasse
Abrogation et modification d'autres actes**

Ziff. I; Ziff. II Einleitung, Ziff. 1–4

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Ch. 1; ch. II introduction, ch. 1–4

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Ziff. II Ziff. 5

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

mit Ausnahme von:

Art. 77 Abs. 1 Bst. c

c. die Vermögenserträge des Ausgleichsfonds der Invalidenversicherung nach Artikel 79;

Ch. II ch. 5

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

à l'exception de:

Art. 77 al. 1 let. c

c. les rendements de la fortune du Fonds de compensation de l'assurance-invalidité, conformément à l'article 79;

Angenommen – Adopté

Ziff. II Ziff. 6

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates



Ch. II ch. 6

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

(namentlich – nominatif; 15.087/1741)

Für Annahme des Entwurfes ... 40 Stimmen

(Einstimmigkeit)

(0 Enthaltungen)

Abschreibung – Classement

Antrag des Bundesrates

Abschreiben der parlamentarischen Vorstösse

gemäss Brief an die eidgenössischen Räte

Proposition du Conseil fédéral

Classer les interventions parlementaires

selon lettre aux Chambres fédérales

Angenommen – Adopté