

Transparence dans la prévoyance professionnelle : encore du chemin à faire ?

Dans le cadre de la 1^{re} révision de la LPP, un volet important a visé une amélioration de la transparence dans la prévoyance professionnelle. On se souvient que la nécessité de cette amélioration a été jugée suffisamment urgente pour que les nouvelles dispositions soient intégrées au 1^{er} des trois paquets de la révision. Aux fins d'évaluation des effets des dispositions relatives à la transparence entrées en vigueur le 1^{er} avril 2004, deux projets de recherche ont été lancés dans le cadre du programme global d'évaluation de la 1^{re} révision de la LPP. Le présent article donne un reflet de quelques-uns des résultats de ces deux études.



Robert Wirz
Office fédéral des assurances sociales

Pourquoi deux projets ?

Les dispositions relatives à la transparence visent à la fois les institutions de prévoyance (ci-après IP) et les assurés de la prévoyance professionnelle. Pour les IP, il est essentiel que l'organe paritaire de gestion dispose des informations nécessaires à l'accomplissement de sa tâche stratégique. Pour les assurés, il est tout aussi important de bénéficier d'informations de base concernant leur situation personnelle et d'informations supplémentaires permettant de connaître et d'apprécier la situation

de l'institution à laquelle ils sont affiliés. La double articulation explique la décision de lancer deux projets en parallèle, l'un visant les organes dirigeants des IP,¹ l'autre les assurés des dites IP.²

Les deux études se sont attachées à répondre chacune à 18 questions de recherche. Elles sont toutes deux basées essentiellement sur deux enquêtes réalisées auprès d'IP et d'une partie de leurs assurés. Dans les deux cas, la démarche a été complétée par des interviews d'experts et par l'examen de documents émis par les IP concernées. L'accent mis

sur la double enquête a conduit à donner un poids disproportionné à la très longue énumération des résultats obtenus (à laquelle le présent article n'échappe pas), au détriment de l'approfondissement de leur interprétation et de la réflexion de fond. De surcroît, les enquêtes réalisées auraient exigé des mesures de contrôle aux fins de plausibilisation des données et de validation des résultats.³ Ces derniers sont dès lors à interpréter avec le recul nécessaire. Ils font l'objet des chapitres ci-après.

Effets sur les IP et les conseils de fondation

L'application des nouvelles dispositions⁴ n'a eu selon les résultats de l'enquête auprès des organes diri-

1 «Transparenzvorschriften: Auswirkungen auf die Führungsorgane von Vorsorgeeinrichtungen», Arbeitsgemeinschaft econcept AG (W. Ott, S. Bade, Y. Kaufmann) / ECOFIN (B. Keller, H.-U. Edelmann), Zürich, Februar 2009. www.bsv.admin.ch/dokumentation/publikationen/00098/index.html?lang=de

2 «Transparenzvorschriften: Auswirkungen auf die Versicherten», Arbeitsgemeinschaft ECOFIN Research and Consulting AG (H.-U. Edelmann, B. Keller) / econcept AG (W. Ott, S. Bade, Y. Kaufmann), Zürich, März 2009. www.bsv.admin.ch/dokumentation/publikationen/00098/index.html?lang=de

3 Pour ne citer qu'un exemple, les réponses des assurés au sujet des éléments qu'ils déclarent connaître n'ont pas été vérifiées sur la base des informations délivrées par les IP. De plus, comme l'indiquent les auteurs à juste titre, la participation aux enquêtes était facultative. Il n'est donc pas exclu que les IP dont l'information est insuffisante n'aient pas participé, excluant du même coup leurs assurés (les IP participantes devaient fournir les coordonnées de 25 assurés chacune choisis aléatoirement dans leur effectif).

4 Il s'agit essentiellement des articles 65a «Transparence», 68 «Contrats d'assurance entre institutions de prévoyance» et 86b «Information des assurés» de la LPP (loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité du 23 juin 1982), auxquels il convient d'ajouter les articles 48b à 48e de l'ordonnance sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (OPP 2).

geants que peu d'effets sur l'organisation des IP et sur la répartition des tâches entre les différents organes. Les fondations collectives font exception, car des adaptations ont été nécessaires pour y instaurer la gestion paritaire. L'obligation de formation pour les membres du conseil de fondation prévue à l'art. 51, al. 6 LPP répond à un besoin, et 98% de ceux qui ont bénéficié d'une formation l'ont jugée utile à leurs fonctions.

Les pourcentages positifs sont également élevés (90% ou plus) pour l'auto-évaluation des compétences, lesquelles sont jugées suffisantes pour le bon accomplissement des tâches, de même que pour le degré d'information des membres des conseils de fondation (information jugée très bonne ou bonne). Près de la moitié (40 à 50%) des membres de conseils de fondation estiment que les informations dont ils disposent ont été améliorées par la 1^{re} révision de la LPP. L'obligation d'information de la part de la direction opérationnelle (art. 65a, al. 2 LPP)⁵ a amélioré la position d'un grand nombre de membres des conseils de fondation. Un tiers d'entre eux estime que leur position par rapport à la direction opérationnelle a été renforcée, mais un autre tiers ne se prononce pas.

Effets des nouvelles dispositions sur l'information des assurés

Selon les organes dirigeants interrogés, l'information des assurés a été modifiée par de nombreuses IP à la suite de la 1^{re} révision. Les modifications apportées concernent certes le contenu du certificat d'assuré, mais c'est essentiellement le rapport annuel qui a subi des changements (57% des dirigeants) et vu sa mise à disposition des assurés améliorée.

Données de base et chiffres-clés

Selon les résultats de l'enquête, 90% des IP indiquent séparément les cotisations d'employeur et d'employé, et près des trois quarts des IP

de droit privé indiquent séparément les cotisations d'épargne et les primes de risques. En ce qui concerne les frais administratifs, ils sont fréquemment indiqués dans le rapport annuel abrégé (60%) et très souvent dans le rapport annuel complet (85%). A cet égard, les interviews d'experts ont mis en évidence un déficit d'information imputé à l'absence de règles uniformes applicables au calcul des coûts administratifs et des parts de cotisations correspondantes. Les auteurs de l'étude voient là un déficit important qui rend difficile, sinon impossible, la comparaison directe entre IP.

Performance, taux d'intérêt et degré de couverture

La plupart des IP renseigne sur la performance de leurs placements dans leur rapport annuel. Pour 90% d'entre elles, c'est dans le rapport intégral qu'est donnée l'information, complétée souvent par des indications sur le portefeuille des placements (90%) et sur la stratégie de placement (75%). Quant au taux d'intérêt qui rémunère le capital-vieillesse accumulé, il est indiqué explicitement sur le certificat de prévoyance par 80% des IP en primauté des cotisations qui ont participé à l'enquête. L'analyse des certificats de prévoyance a montré que les taux d'intérêt et les taux de conversion de l'avoir de vieillesse en rente sont indiqués dans 76%, respectivement 60% des certificats de prévoyance. Le montant de l'avoir de vieillesse théorique à l'âge de la retraite est soit indiqué avec son calcul sur le certificat de prévoyance (73%), soit indiqué sans calcul mais parfois accompagné d'une explication sur la manière de le calculer. Les 99 IP interrogées indiquent leur degré de couverture dans leur rapport annuel et dans sa version abrégée. Le taux technique fait l'objet d'indications dans le rapport annuel pour presque 85% des IP, et d'indications dans la version abrégée dans 45% des cas. Des informations complémentaires

sont également fournies par une proportion élevée d'IP. Les auteurs relèvent néanmoins des proportions plus faibles pour les institutions collectives et communes, de même que pour les IP de petite taille. La conclusion des auteurs est globalement positive, mais assortie de réserves quant à quelques cas isolés dans lesquels des informations importantes pour les assurés manquent encore.

Accès aux informations

La disponibilité du rapport annuel est importante pour les assurés dès lors qu'il apporte des informations qui complètent celles du certificat de prévoyance remis obligatoirement chaque année. Environ 30% des IP font parvenir leur rapport annuel aux assurés. Presque toutes rendent leur rapport accessible par différents canaux, en particulier par téléchargement ou sur demande. Les IP de grande taille (plus de 10 000 assurés) sont très nombreuses (80%) à publier un rapport annuel abrégé. La proportion est plus faible (50%) pour les IP de petite taille. Lorsqu'il existe, le rapport annuel abrégé est adressé aux assurés dans 90% des cas. Des informations supplémentaires portant sur des thèmes plus spécifiques sont mises à disposition des assurés par 70% des IP. Les thèmes les plus fréquents sont l'encouragement à la propriété du logement, les rachats, la retraite anticipée et la possibilité de percevoir le capital au lieu de la rente.

Coût des dispositions en matière de transparence

Pour une majorité d'IP (57%), l'information des assurés n'a pas engendré de coûts uniques lors de la mise en vigueur des nouvelles dispositions ou n'a généré que des coûts limités.

⁵ L'article 65a LPP prévoit notamment que l'organe paritaire soit en mesure d'assumer ses tâches de gestion et que les obligations d'information à l'égard des assurés puissent être assurées.

La proportion est plus élevée encore pour les coûts durables avec 70% d'IP pour lesquelles ces charges sont inexistantes ou faibles. Les auteurs en concluent que des augmentations de charges ont été enregistrées essentiellement là où des déficits ont dû être comblés. En dépit des incertitudes quant à l'utilité de l'information des assurés en raison de leur faible intérêt, une majorité des organes dirigeants (55%) estime que les coûts sont justifiés, alors que 25% considèrent qu'ils ne le sont pas et que 20% ne peuvent se prononcer.

Effets des nouvelles dispositions sur les assurés

L'enquête auprès des assurés⁶ a été complétée par un examen des certificats d'assurés et des règlements des IP. Un total de 59 certificats d'assurés ont été analysés sur la base de critères allant au-delà des exigences minimales. Les résultats confirment que tous les documents analysés étaient conformes aux dispositions légales minimales. Ils ont toutefois montré de grandes différences de qualité. Les auteurs estiment sur la base de leur examen que près de la moitié des certificats étaient de qualité bonne à très bonne. En ce qui concerne les règlements de prévoyance, 56 ont fait l'objet d'un examen portant sur l'existence d'un article relatif à l'information des assurés. Sur la base de leurs constats, les auteurs confirment que les documents examinés étaient là aussi tous conformes aux dispositions légales. Ils recommandent toutefois l'adoption de plus de systématique dans la mention explicite des documents remis aux assurés et des documents disponibles sur demande.

Information selon l'article 86b LPP

Si tous les documents examinés étaient conformes aux exigences légales⁷, ce constat positif n'est toutefois pas intégralement confirmé par les réponses des assurés. En effet,

95,5% des assurés ont indiqué avoir une mention claire de leur salaire assuré sur leur certificat. En revanche, les proportions sont plus basses pour les prestations de vieillesse futures (93,2%) et pour le capital-vieillesse (86%). Elles sont plus basses encore pour la prestation de sortie (71,8%), pour le versement possible au titre de l'achat du logement (54,8%), et pour la différenciation entre cotisation d'employeur et cotisation d'employé (65,6%). La proportion relative aux frais administratifs est lanterne rouge avec une proportion très faible de 11% seulement. Cette dernière donnée est pourtant importante dans l'optique d'une comparaison entre IP. Les auteurs estiment qu'il conviendrait d'éclaircir pourquoi cette donnée est souvent manquante ou souvent pas identifiée.

La majorité des assurés (60%) indiquent avoir accès au rapport annuel, et parmi ceux-ci, 80% indiquent le recevoir automatiquement. Mais 20% des assurés indiquent ne pas savoir s'ils ont accès au rapport annuel. Les auteurs précisent qu'il est vraisemblable qu'une partie de ces derniers assurés ignorent même l'existence du rapport annuel.

L'analyse des certificats et règlements n'a pas permis de mettre en évidence une différence systématique entre les différentes catégories d'IP. En revanche, l'enquête auprès des assurés a conduit à des différences significatives, mais peu systématiques. Elles laissent supposer que les assurés des institutions collectives ou communes ont un accès moins aisé aux informations (fréquence plus faible pour la mention d'une personne de contact, pour l'accès au rapport annuel et pour l'offre de séances d'information). Les auteurs relèvent toutefois que sur d'autres aspects, le constat est inverse.

Séances d'information

Près des deux tiers des IP indiquent qu'elles organisent à l'attention des assurés de séances d'infor-

mation ou des cours portant sur le 2^e pilier. Mais de l'avis des organes dirigeants, la participation des assurés à de tels cours serait inférieure à 20%. De leur côté, les assurés ont indiqué en majorité (52,7%) n'avoir pas bénéficié de séances ou cours de formation. Il convient toutefois de souligner que la proportion des assurés qui confirment y avoir participé quand l'offre leur était faite atteint 70,3%. Il existe une relation significative entre les réponses et la forme administrative des IP: la proportion des réponses négatives est nettement plus élevée dans les fondations collectives (64,2%) et communes (65,2%). On constate aussi une divergence notable entre l'avis des organes dirigeants (faible intérêt des assurés pour des séances d'information) et la participation déclarée par les assurés. Les auteurs en concluent que les offres de ce type peuvent contribuer efficacement à améliorer l'information des assurés.

Bilan positif, mais...

A la question d'une amélioration globale de l'information au cours des dernières années, les assurés sont 60% à donner des réponses positives. La proportion est la même pour ceux qui confirment une amélioration de la qualité de l'information (intelligibilité, présentation). Ce bilan positif doit toutefois être nuancé. En effet, le degré de connaissance qu'ont les assurés de leurs IP apparaît faible au regard des proportions

6 Le chapitre 5.3 de l'étude des effets sur les assurés renseigne sur les caractéristiques de l'échantillon des assurés. Le total des participants s'est établi à 856.

7 L'article 86b LPP prévoit que l'IP renseigne chaque année ses assurés sur leurs droits aux prestations, le salaire coordonné, le taux de cotisations et l'avoir de vieillesse. L'IP doit également renseigner sur l'organisation et le fonctionnement, et sur les membres de l'organe paritaire. A ces informations à fournir obligatoirement s'ajoutent des informations à fournir sur demande des assurés, telles que la remise des comptes et du rapport annuels, des informations sur le rendement du capital, l'évolution du risque actuariel ou encore les frais d'administration.

dans lesquelles les assurés confirment connaître des éléments précis (degré de couverture, cotisations d'employeur et d'employé, manière dont la fortune est placée, performance, intérêt rémunérant l'avoir de vieillesse...). Les confirmations ne dépassent jamais les trois quarts environ et sont en général très inférieures à la valeur la plus haute de 76,5%. Pour ce qui est de différences selon les types d'IP, les assurés d'institutions communes semblent moins informés que ceux des autres IP, mais l'analyse documentaire ne permet pas d'étayer cette différence.

L'enquête ne met pas en évidence une évolution positive ou négative de la confiance dans la prévoyance. En admettant que la confiance puisse se mesurer par le degré absolu de satisfaction des assurés au titre de leur information, on peut retenir que 80% se sont déclarés satisfaits ou plutôt satisfaits. Plus d'un tiers se sont déclarés satisfaits sans réserve. La part faible mais non négligeable (20%) des assurés qui se déclarent non satisfaits de leur information indiquent comme facteurs négatifs les lacunes d'information et l'absence de clarté (intelligibilité insuffisante).

D'autre part, les résultats indiquent que l'effort d'information n'induit pas un changement important de comportement des assurés. A la suite des documents annuels reçus, 15% des assurés ont pris contact avec leurs représentants au sein de l'organe paritaire. 18% se sont informés activement et 10% ont fait usage des possibilités de choix. Les auteurs concluent à comportement passif des assurés. Il peut être interprété positivement par le fait que les informations fournies aux assurés leur suffisent ou négativement par le

fait que l'absence de possibilités de décision ou d'influence ne suscite pas l'intérêt pour la prévoyance. D'autres éléments de l'enquête, tels que la participation aux séances d'information quand elles sont offertes, contredisent toutefois cette interprétation négative.

Application de la norme RPC 26

Aussi bien les directions opérationnelles que les conseils de fondation font un bilan positif de l'application de la recommandation comptable RPC 26⁸. Les coûts de première application ont été en majorité bien supportés. Seule une minorité a fait état de charges supplémentaires durables. Selon les experts, le principal avantage de la norme réside dans l'harmonisation qui facilite la comparaison entre IP.

Les effets de la norme sur la gestion opérationnelle et sur la gestion stratégique sont globalement positifs: 30% des organes dirigeants et 34% des membres de conseils de fondation estiment que leur gestion a été facilitée. Sont toutefois significatives aussi les proportions de ceux qui indiquent n'avoir constaté aucun changement (48% pour les organes dirigeants et 24% pour les membres de conseils de fondation). Fait notable, l'enquête révèle une proportion importante d'incertitude: en effet, 10% des organes dirigeants n'ont pas pu se prononcer, cette proportion passant même à 29% pour les membres des conseils de fondation. Une bonne part de l'explication de cette proportion élevée réside dans le fait que près des deux tiers des membres de conseils de fondation qui ont participé à l'enquête ont pris leurs fonctions postérieurement à l'entrée en vigueur de la 1^{re} révision.

Au sujet de la visibilité de la situation financière réelle de l'institution de prévoyance, les membres des conseils de fondation ont indiqué à raison de 60% une amélioration

grâce à la norme RPC 26, alors qu'ils n'ont été comme on l'a vu que 34% à estimer que leur gestion a été facilitée. Sur les questions plus spécifiques relatives aux provisions techniques et réserves de fluctuation et à l'obligation d'intégrer les règles de leur constitution dans les règlements des IP, les réponses des organes dirigeants sont nettement plus partagées. En tout état de cause, les chercheurs estiment que l'application de la norme RPC 26 a contribué à diminuer l'asymétrie d'information entre direction opérationnelle et direction stratégique. Des déficits subsistent néanmoins en matière de comparabilité des IP. Alors que la norme comporte des prescriptions claires en ce qui concerne les actifs, la marge de manœuvre reste grande pour l'évaluation des passifs, notamment en ce qui concerne les réserves techniques. Pour d'autres données-clés, telles que la performance et les coûts administratifs, la latitude dont disposent les IP est trop grande (performance incluant les frais de gestion de la fortune p.ex.) pour autoriser des comparaisons directes.

Conclusion

Les deux enquêtes réalisées ont mis en évidence un écart sensible entre information objective et information perçue. Le respect des dispositions légales ne constitue dès lors pas une garantie totale que la transparence soit pleinement réalisée. La complexité de la matière rend nécessaire l'adoption d'une politique de communication mieux adaptée aux destinataires, d'autant que le phénomène de «déperdition» de l'information est probablement alimenté par le désintérêt des assurés. Les deux équipes d'évaluation estiment, sur la base des résultats obtenus, qu'il reste encore du chemin à faire en matière de transparence.

Les suggestions d'amélioration formulées par les chercheurs (qui recourent en partie les avis de certains

8 Cette norme, aussi appelée Swiss GAAP RPC 26, impose une terminologie et une structure des postes du bilan et du compte d'exploitation ainsi que de l'annexe aux comptes annuels. Terminologie et structure sont définies de manière contraignante.

des experts) tendent parfois à des modifications structurelles (aménagement de possibilités de choix supplémentaires, responsabilisation des assurés) destinées à susciter l'intérêt des assurés. D'autres options paraissent difficiles à concrétiser. Compte tenu de la multiplicité des formes d'IP, la proposition tendant à améliorer la comparabilité par l'introduction d'un système de « benchmark » multicritères semble difficile-

ment réalisable. De même, la proposition de réglementer davantage (directives p.ex.) la comptabilité et le calcul de données-clés dans le sens d'une uniformisation accrue se heurterait à la tendance très présente à s'opposer à toute contrainte supplémentaire.

En revanche, les suggestions tendant à développer l'information dans le sens d'une vision élargie aux trois piliers, de même que celle vi-

sant à encourager l'organisation de séances d'information pour les assurés, voire à les systématiser pour les assurés plus âgés, semblent de nature à combler en partie le désintérêt.

Robert Wirz, lic. ès sc. pol., collaborateur scientifique, secteur Financement et développement PP, Office fédéral des assurances sociales.

Mél. : robert.wirz@bsv.admin.ch