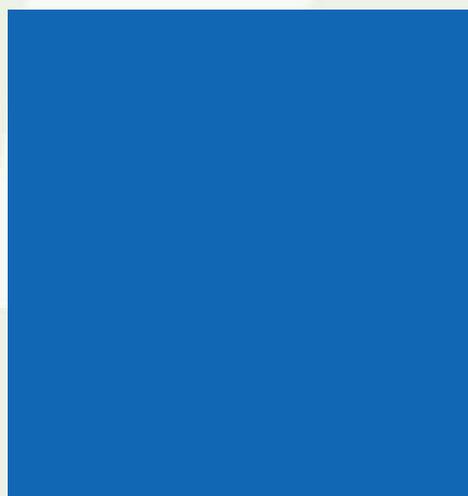


ASPECTS DE LA SECURITE SOCIALE

Libre choix de la caisse de pension Étude de faisabilité

Rapport de recherche n° 9/05



BSV /
OFAS /
UFAS /

*Bundesamt für Sozialversicherung
Office fédéral des assurances sociales
Ufficio federale delle assicurazioni sociali
Ufficio federal da las assicuraziun socialas*

L'Office fédéral des assurances sociales publie dans sa série « Aspects de la sécurité sociale » des articles de fond et des rapports de recherches sur des sujets d'actualité dans le domaine de la sécurité sociale pour les rendre accessibles au grand public et encourager la discussion. Les analyses présentées par les auteurs ne reflètent pas forcément l'opinion de l'Office fédéral des assurances sociales.

Auteurs: Walter Ott, Martin Baur (e c o n c e p t AG)
Adrian Schmid, Beat Keller (ECOFIN)

e c o n c e p t AG
Lavaterstrasse 66
8002 Zürich
Tel. +41 44 286 75 75
Fax. +41 44 286 75 76
econcept@econcept.ch
www.econcept.ch

ECOFIN Research and Consulting AG
Neumünsterallee 6
8008 Zürich
Tel. +41 43 499 33 33
Fax. +41 43 499 39 40
www.ecofin.ch

Renseignements: Jean-François Rudaz
Office fédéral des assurances sociales
Domaine Recherche & Développement
Effingerstrasse 20
3003 Berne
Tél. 031 322 87 63, Fax 031 324 06 87
jean-francois.rudaz@bsv.admin.ch
www.OFAS.ch/recherche.ch

ISBN: 3-909340-32-6

Copyright: Office fédéral des assurances sociales
CH-3003 Berne

Reproduction d'extraits autorisée – excepté à des fins commerciales – avec mention de la source ; copie à l'Office fédéral des assurances sociales.

Diffusion: OFCL, Diffusion publications, CH-3003 Berne
<http://www.bbl.admin.ch/bundespublikationen>

Numéro de commande: 318.010.9/05 f

Libre choix de la caisse de pension Etude de faisabilité

Rapport final

econcept AG / ECOFIN

Walter Ott

Martin Baur

Adrian Schmid

Beat Keller

Zurich, août 2005

Impressum

Auteurs :

Walter Ott, lic. oec. publ., ingénieur EPFL (**e c o n c e p t** AG)

Martin Baur, Dr. rer. soc. oec. (**e c o n c e p t** AG)

Adrian Schmid, lic. oec. publ., expert comptable diplômé (ECOFIN)

Beat Keller, Dr. oec. publ. (ECOFIN)

e c o n c e p t AG

Lavaterstrasse 66

8002 Zurich

Tél. +41 44 286 75 75

Fax +41 44 286 75 76

econcept@econcept.ch

www.econcept.ch

ECOFIN Research and Consulting AG

Neumünsterallee 6

8008 Zurich

Tél. +41 43 499 33 33

Fax +41 43 499 39 40

www.ecofin.ch

Avant-propos de l'Office fédéral des assurances sociales

Ces dernières années, la question du « libre choix de la caisse de pensions » a émergé sporadiquement dans le débat politique en Suisse: la chute des marchés financiers et les problèmes de couverture qu'ont connus les caisses de pensions ont amené certains à proposer une approche privilégiant le libre choix, l'épargne individuelle et le transfert des risques à l'assuré, à l'instar de certaines caisses de pensions qui offrent des stratégies de placements plus ou moins risquées aux choix de leurs assurés.

Dans ce contexte, le Conseil fédéral a adopté le 29 janvier 2003 l'agenda « Garantie et développement de la prévoyance professionnelle » visant à mettre en œuvre diverses mesures réclamées par le Parlement. Dans le cadre du volet d'action portant sur les aspects structurels, il a été décidé d'élaborer à fin 2005 les bases de décision en vue de l'introduction éventuelle du libre choix de la caisse de pensions.

En 2004, l'OFAS a choisi deux mandataires, Pittet Associés SA / J.-A. Schneider, Genève et econcept AG / Ecofin, Zurich, pour analyser la faisabilité du libre choix de la caisse de pensions en Suisse sur la base de trois modèles :

1. *libre choix intégral de la caisse de pension* (il n'y a plus de lien avec l'employeur, l'assuré choisit librement sa caisse de pension pour l'ensemble de sa prévoyance) ;
2. *libre choix partiel de la caisse pour le régime surobligatoire* (la prévoyance obligatoire est toujours liée à l'employeur mais l'assuré peut choisir une autre caisse de pension pour sa prévoyance surobligatoire) ;
3. *libre choix partiel à l'intérieur de la caisse pour le régime surobligatoire* (les assurés peuvent choisir, dans la caisse de pension de leur employeur, entre différents plans de prévoyance et différentes stratégies de placement).

Estimant que les trois modèles proposés posaient des problèmes de faisabilité, econcept AG / Ecofin a choisi de retenir un quatrième modèle portant sur une assurance risque collective et le libre choix d'un plan d'épargne vieillesse. Ce modèle pourrait favoriser la stabilité de la prévoyance vieillesse si il est accompagné de diverses mesures comme la fixation de cotisations minimales pour assurer un capital suffisant ou encore une responsabilisation et une information suffisante des assurés.

De son côté, Pittet Associés SA / J.-A. Schneider estime que les avantages que pourrait présenter l'introduction du libre choix relèvent plutôt du leurre et les conséquences du transfert des risques à l'assuré peuvent se révéler dramatiques. Seul le troisième modèle (libre choix partiel à l'intérieur de la caisse) constitue une évolution possible du système de prévoyance suisse en permettant d'intégrer

des éléments d'individualisation et trouve déjà certaines applications concrètes dans le cadre de la 1^{re} révision de la LPP. Les véritables défis de la prévoyance professionnelle ne résident pas dans l'introduction du libre choix qui ne constitue pas un enjeu actuel majeur pour le 2^e pilier, ni une évolution souhaitable.

Ces deux études ont le mérite d'apporter aux instances politiques et aux milieux concernés des éléments de réflexion philosophiques dans la discussion générale concernant l'avenir du 2^{ème} pilier en Suisse.

Sanja Ronga
Cheffe de projet
Adjointe de direction

Erika Schnyder
Cheffe du secteur « Questions
juridique et haute surveillance PP »

Vorwort des Bundesamtes für Sozialversicherung

In den letzten Jahren war die freie Wahl der Pensionskasse immer wieder Thema auf der politischen Tagesordnung. Vor dem Hintergrund der Einbrüche auf den Finanzmärkten und der Deckungsprobleme bei den Pensionskassen sahen viele die freie Pensionskassenwahl als möglichen Entwicklungsansatz. Genau wie individuelle Sparpläne und ein Risikotransfer hin zu den Versicherten, wobei die Versicherten gewisser Kassen bereits heute unter mehr oder weniger risikoreichen Anlagestrategien wählen können.

Der Bundesrat hat am 29. Januar 2003 die Agenda «Sicherung und Weiterentwicklung der beruflichen Vorsorge» beschlossen, mit dem Ziel, verschiedene vom Parlament geforderte Massnahmen umzusetzen. Im Zusammenhang mit den strukturellen Massnahmen ist unter anderem entschieden worden, bis Ende 2005 die Entscheidungsgrundlagen für eine Einführung der freien Pensionskassenwahl auszuarbeiten.

2004 hat das BSV die Machbarkeit der freien Pensionskassenwahl von zwei Forschungsbüros, econcept AG / Ecofin, Zürich und Pittet Associés SA / J.-A. Schneider, Genf, anhand dreier Szenarien untersuchen lassen:

1. *Freie Pensionskassenwahl* (Keine Verbindung mehr mit dem Arbeitgeber; die Wahl der Pensionskasse ist für die Versicherten für die gesamte berufliche Vorsorge frei).
2. *Teilweise freie Pensionskassenwahl für den überobligatorischen Bereich* (Die obligatorische Vorsorge wird weiterhin über den Arbeitgeber abgewickelt, aber die Versicherten können für den überobligatorischen Bereich eine andere Pensionskasse wählen).
3. *Teilweise freie Wahl durch pensionskasseninterne Wahl unter verschiedenen Vorsorgeplänen im Überobligatorium* (Die Versicherten können innerhalb der Pensionskasse des Arbeitgebers unter verschiedenen Sparplänen und Anlagestrategien auswählen).

econcept AG / Ecofin sah bei den drei vorgegebenen Szenarien die Machbarkeit nicht gegen und schlug ein viertes Szenario vor. Dieses basiert auf einer kollektiven Risikoversicherung und der freien Wahl eines Vorsorgeplans. Bei diesem Modell könnten die Versicherten selber entscheiden, aus welchem Alterssparplan sie den höheren Nutzen ziehen. Gemäss Autoren würde dadurch der Wettbewerb unter den Anbietern gefördert. Dieses Modell könnte einen positiven Effekt auf die Stabilität der Altersvorsorge zeitigen, sofern parallel dazu adäquate Massnahmen eingeführt werden, wie Mindestbeiträge für ein ausreichendes Sparkapital und zugängliche Information für die Versicherten.

Nach Ansicht von Pittet Associés SA / J.-A. Schneider verleiten die versprochenen Vorteile, die eine Einführung der Wahlfreiheit bieten könnte, zu falschen Annahmen, während der Risikotransfer auf die Versicherten gleichzeitig dramatische Auswirkungen haben könnte. Einzig das dritte Modell (freie Wahl innerhalb der Pensionskasse) wäre ein gangbarer Weg für die schweizerische berufliche Vorsorge. Hier könnten einzelne Individualisierungselemente eingeführt werden, was bereits mit der 1. BVG-Revision zum Teil konkretisiert wird. Die wirklichen Herausforderungen der beruflichen Vorsorge stehen gemäss Pittet Associés SA / J.-A. Schneider nicht im Zusammenhang mit der Einführung der freien Pensionskassenwahl. Diesen Aspekt erachten sie derzeit nicht als relevant und auch in Zukunft ist eine solche Entwicklung für sie nicht wünschenswert.

Die beiden Studien liefern den politischen Instanzen und betroffenen Kreisen Denkanstösse und wichtige Anregungen für allgemeine Diskussionen über die künftige Entwicklung der schweizerischen 2. Säule.

Sanja Ronga
Projektleiterin
Direktionsadjunktin

Erika Schnyder
Leiterin des Bereichs Rechtsfragen
und Oberaufsicht BV»

Premessa del Ufficio federale delle assicurazioni sociali

In Svizzera, in questi ultimi anni nei dibattiti politici è emersa sporadicamente la questione della "libera scelta della cassa pensioni": il crollo dei mercati finanziari e i problemi di copertura incontrati dalle casse pensioni hanno spinto diverse persone a proporre un approccio che privilegi la libera scelta, il risparmio individuale e il trasferimento dei rischi agli assicurati, sull'esempio di alcune casse pensioni che offrono ai loro assicurati strategie d'investimento più o meno rischiose.

In questo contesto, il 29 gennaio 2003 il Consiglio federale ha approvato l'agenda "Garanzia e ulteriore sviluppo della previdenza professionale", che mira all'attuazione di diverse misure chieste dal Parlamento. Nel quadro della linea d'azione concernente gli aspetti strutturali, è stato deciso di elaborare delle basi decisionali entro la fine del 2005 in vista dell'eventuale introduzione della libera scelta della cassa pensioni.

Alla fine del 2004, l'UFAS ha incaricato due società, la Pittet Associés SA / J.-A. Schneider di Ginevra e la econcept AG / Ecofin di Zurigo, di analizzare la fattibilità della libera scelta della cassa pensioni in Svizzera sulla base di tre modelli:

1. *libera scelta integrale della cassa pensioni* (non vi sono più legami con il datore di lavoro, l'assicurato sceglie liberamente la cassa pensioni per l'intera previdenza);
2. *libera scelta parziale della cassa pensioni nel regime sovraobbligatorio* (la previdenza obbligatoria resta vincolata al datore di lavoro, mentre nella previdenza sovraobbligatorio l'assicurato può scegliere un'altra cassa pensioni);
3. *libertà di scelta parziale all'interno della cassa pensioni nel regime sovraobbligatorio* (nel regime sovraobbligatorio gli assicurati possono scegliere tra differenti piani di previdenza e differenti strategie d'investimento della cassa pensioni del loro datore di lavoro).

Ritenendo che i tre modelli proposti ponevano problemi di fattibilità, econcept AG / Ecofin ha scelto di valutare un quarto modello fondato su un'assicurazione di rischio collettiva e sulla libera scelta di un piano di risparmio per la vecchiaia. Secondo gli autori, l'introduzione di questo nuovo modello permetterebbe agli assicurati di decidere quale sia per loro il livello di previdenza più interessante e di promuovere la concorrenza tra i fornitori di servizi. Se accompagnato da misure quali un livello minimo dei contributi che garantisca un capitale sufficiente e un'informazione adeguata degli assicurati, questo modello potrebbe favorire la stabilità della previdenza per la vecchiaia.

Secondo il rapporto Pittet Associés SA / J.-A Schenider, invece, i vantaggi della libertà di scelta sono piuttosto illusori e le conseguenze del trasferimento dei rischi agli assicurati potrebbero rivelarsi drammatiche. Solo il terzo modello (libertà di scelta parziale all'interno della cassa pensioni) costituisce un possibile sviluppo del sistema previdenziale svizzero, poiché permette una certa individualizzazione, ed è già in parte applicato concretamente nel quadro della 1a revisione della LPP. Le vere sfide della previdenza professionale non consistono nell'introduzione della libera scelta, che non è una delle principali questioni d'attualità nell'ambito del 2° pilastro e rappresenta un'evoluzione poco auspicabile.

Questi due studi hanno il merito di fornire alle istanze politiche e agli ambienti interessati elementi di riflessione filosofici per la discussione generale concernente il futuro del 2° pilastro in Svizzera.

Sanja Ronga
Capoprogetto
Aggiunta di direzione

Erika Schnyder
Capo del Settore Questioni
giuridiche e alta vigilanza PP

Foreword of the Federal Insurance Office

In recent years, the idea of free choice of pension funds has cropped up in Swiss political debate from time to time. The slump in the financial markets and the coverage problems experienced by pension funds have led some to propose an approach that favours free choice, individual savings and the transfer of risks to the policyholder. This would follow the example of certain pension funds which allow their policyholders to select from a range of placement strategies with varying degrees of risk.

In light of this situation, the Federal Council adopted a strategy paper on “the safeguarding and development of the occupational benefit system” on 29 January 2003. The aim was to implement a series of measures demanded by parliament. As part of the work package dealing with the occupational benefit system (PP/BV), it was decided that blueprints would be prepared by the end of 2005 with a view to the possible introduction of free choice of pension fund.

In 2004, the FSIO commissioned two firms - Pittet Associés SA/J.-A. Schneider, Geneva and econcept AG/Ecofin, Zurich - to assess the workability of free choice according to three models:

1. *Integral free choice of pension fund* (no longer linked to the employer, policyholders are free to choose a pension fund responsible for their entire insurance cover);
2. *Partial free choice of the pension fund for extra-compulsory insurance cover* (compulsory insurance remains linked to the employer but the policyholder can choose another pension fund for extra-compulsory insurance cover);
3. *Partial free choice within the employer's pension fund for extra-compulsory insurance cover* (within their employer's pension fund, policyholders have a choice of different insurance plans and placement strategies).

econcept AG/Ecofin considered that the three proposed models were unworkable. Consequently, they opted for a fourth model which centres on collective risk insurance and the free choice of old-age savings' plans. This model could help to stabilise the old-age insurance system insofar as it is accompanied by a series of measures, such as requiring fixed minimum contributions that guarantee sufficient capital, as well as making policyholders more accountable and providing them with adequate information.

Pittet Associés SA/J.-A. Schneider, on the other hand, argued that the advantages of free choice could prove elusive, and that the transfer of risks to the policyholder could have stark consequences. In their opinion, only the third model (partial free choice within the pension fund) would be workable for the current occupational benefit system, as it allows for certain elements of the pension plans to be negotiated on an individual basis. Furthermore, parts of this model have already been applied during the first revision of the federal law on occupational benefit plans. According to Pittet SA/J.-A. Schneider, the introduction of free choice does not pose a real challenge for the PP/BV system, as it is neither a realistic option nor a welcome development at the present time.

These two studies offer the political authorities and other stakeholders some useful conceptual frameworks on which to base the general discussion on the future of the occupational benefit system in Switzerland.

Sanja Ronga
Project leader
Assistant to directors

Erika Schnyder
Head of Legal Affairs and
PP/BV Supervision Section

Table des matières

Résumé	III
Zusammenfassung	IX
Riassunto	XV
Summary	XXI
Glossaire	XXVII
1 Situation initiale et présentation du problème	1
2 Méthode	3
2.1 Objectifs de l'OFAS	3
2.2 Méthode	3
3 Éléments d'évaluation des différents modèles	5
3.1 Les objectifs sociaux de la prévoyance professionnelle en Suisse	5
3.2 Analyse de la situation et du système en Suisse	9
3.2.1 Systèmes de garantie du revenu en Suisse	9
3.2.2 La prévoyance professionnelle	12
3.2.3 Problèmes actuels et défis	13
3.3 Analyse des modèles étrangers	26
3.3.1 Chili	26
3.3.2 Grande-Bretagne	31
3.3.3 Etats-Unis d'Amérique	36
3.3.4 Australie	40
3.3.5 Suède	44
3.3.6 Conclusions des expériences internationales	48
4 Examen de faisabilité	51
4.1 Modèles imposés et extensions proposées	51
4.2 Libre choix dans la prévoyance vieillesse	53
4.2.1 Objectifs de la prévoyance vieillesse	53
4.2.2 Réalisation des objectifs de prévoyance et libre choix	55
4.3 Assurance risque en cas de libre choix de la caisse de pension	58
4.3.1 Objectifs de l'assurance risque	58

4.3.2	Applicabilité / faisabilité d'une assurance risque suffisante en cas de libre choix de la caisse de pension	58
4.4	Effets du libre choix pour les entreprises et le montant de la prévoyance	59
4.5	Effets du libre choix pour les assurés	60
4.6	Aspects financiers	61
4.6.1	Frais d'information	61
4.6.2	Frais de gestion de l'employeur	62
4.6.3	Frais de la caisse de pension	62
4.7	Surveillance et protection en cas d'insolvabilité	63
4.7.1	Surveillance	63
4.7.2	Protection en cas d'insolvabilité	64
4.8	Scénarios de transition	64
4.8.1	Problématique d'ensemble	64
4.8.2	Scénario de transition pour le modèle 4	65
4.9	Conclusion : examen de la faisabilité des quatre modèles	65
	Bibliographie	73
	Annexe	75
	Participant(e)s aux entretiens avec les experts	75
	Hypothèses en réponse aux questions d'évaluation posées par l'OFAS à titre de base des entretiens avec les experts	79

Résumé

Introduction et contexte général

Chacun doit-il pouvoir choisir librement sa caisse de pension ? Ces dernières années, la question a été de plus en plus fréquemment débattue dans les milieux politiques et ceux de la recherche. Les derniers événements ayant affecté la prévoyance professionnelle (baisse des marchés boursiers, abaissement du taux minimal et du taux de conversion) ont clairement montré que ce domaine n'était pas exempt de risques, qui pouvaient avoir des conséquences importantes pour les employeurs et, surtout, pour les assurés. Du même coup, des voix se sont élevées pour demander avec plus d'insistance que les assurés disposent de davantage de liberté et puissent mieux contrôler leurs avoirs de prévoyance.

C'est dans ce contexte que l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) a demandé à la communauté de travail **e c o n c e p t**/ECOFIN d'examiner s'il était possible d'introduire en Suisse le libre choix de sa caisse de pension. La faisabilité de ce libre choix devait être examinée sur la base des trois modèles suivants proposés par l'OFAS :

1. libre choix de la caisse de pension (modèle Prasa)
2. libre choix partiel de la caisse dans le régime surobligatoire
 - régime obligatoire : selon les dispositions légales en vigueur
 - régime surobligatoire : possibilité de conclure des contrats hors de la caisse
3. libre choix partiel à l'intérieur de la caisse, les assurés pouvant faire leur choix entre différents plans de prévoyance dans le régime surobligatoire
 - régime obligatoire : selon les dispositions légales en vigueur
 - régime surobligatoire : liberté de choix entre différents plans de prévoyance et différentes stratégies d'investissement proposés par la caisse

Evaluation des expériences faites à l'étranger

Dans un premier temps, les expériences faites dans cinq pays où la prévoyance est individualisée (Chili, Grande-Bretagne, Etats-Unis, Australie et Suède) ont été évaluées. Ces cinq modèles étrangers fournissent de précieuses indications sur les problèmes et les risques des modèles libéraux et sur les dispositions à prendre et les conditions-cadre à imposer pour qu'un modèle de libre choix soit adéquat et réalisable.

Les analyses par pays montrent que différents modèles libéraux de prévoyance vieillesse (dans le 1^{er} pilier comme dans le 2^e pilier) peuvent théoriquement être mis en place. Les expériences faites dans ce domaine sont toutefois très contrastées. Elles ont été (en partie) négatives au Chili (objectifs sociaux manqués, coûts élevés) et en Grande-Bretagne (objectifs sociaux manqués, coûts élevés, complexité du système, scandales). Mais elles ont par contre été plutôt positives aux Etats-Unis (les assurés profitent de la marge de manœuvre dont ils disposent et font plus d'économies pour leurs vieux jours) et en Australie (parce qu'ils peuvent choisir, les assurés font plus d'économies, si bien que la situation des rentiers est meilleure). Le modèle suédois est en place depuis trop peu de

temps pour qu'on puisse en tirer des enseignements valables. Mais les premières expériences tendent à montrer que les assurés font usage des possibilités qui leur sont offertes et qu'ils sont en mesure de prendre des décisions rationnelles. Les expériences faites à l'étranger permettent de définir un certain nombre de conditions régulatrices, qui doivent être remplies si l'on veut introduire, en Suisse, un système de libre choix de la caisse de pension :

- garantir la constitution d'un capital suffisant pour que les objectifs de prévoyance et les objectifs sociaux soient atteints (cotisations minimales obligatoires et standards minimaux) ;
- mettre à disposition des assurés des informations facilement accessibles et compréhensibles, pour qu'il y ait suffisamment de transparence et que les assurés puissent exercer leur liberté de choix (standardisation, par l'autorité de régulation, des informations sur les coûts et la performance) ;
- garantir la concurrence entre les fournisseurs de prestations de prévoyance et de solutions de placement, en assurant la transparence en matière de performance et de coûts, et en faisant en sorte qu'il soit possible d'entrer sur ce marché ;
- réduire, au moyen de prescriptions, la diversité des produits offerts (les comparaisons et, de ce fait, le choix, sont plus faciles pour les assurés ; les coûts de l'information et les coûts de transaction diminuent) ;
- établir un plafond pour les coûts imputables et les taxes, et empêcher que les coûts d'un changement soient tels qu'ils réduisent la liberté de choix.

Faisabilité des modèles proposés

L'examen des modèles étrangers, ainsi qu'une analyse des défis auxquels est confronté aujourd'hui le 2^e pilier en Suisse, ont servi de points de repère pour évaluer la faisabilité des trois modèles soumis par l'OFAS. Des discussions menées au sein du groupe de projet et du groupe d'accompagnement ont mis très vite en évidence certains problèmes posés par les trois modèles. C'est pourquoi l'équipe de projet a développé un quatrième modèle, tenant compte des objections formulées à l'encontre du libre choix de la caisse de pension.

Le quatrième modèle présente les caractéristiques suivantes :

- Pour garantir sa prévoyance vieillesse, l'assuré peut choisir librement son fournisseur de prestations et son plan d'épargne. L'employeur et la personne salariée s'entendent sur la part de salaire transférée sur un plan d'épargne vieillesse agréé. Pour garantir les objectifs sociaux, des bonifications d'épargne minimales sont imposées – éventuellement échelonnées par classes d'âge, comme cela est le cas aujourd'hui –, dont l'employeur prend en charge au moins la moitié (par exemple à hauteur des bonifications actuelles selon la LPP). Pour empêcher les fraudes fiscales, une part maximale du salaire transférable sur le plan d'épargne vieillesse est fixée. Dans ce modèle, les frais administratifs de l'employeur se limitent au versement séparé, sur le plan d'épargne, de la part du salaire destinée à l'épargne vieillesse.
- L'employeur continue à être impliqué dans la prévoyance risque (décès et invalidité). Pour réduire les frais administratifs, il peut être judicieux de lier cette prévoyance à l'assurance-

accidents ou à l'AVS/AI (dans la procédure de répartition des sommes servant au versement des rentes). Simultanément, les taux de remplacement de l'assurance-accidents non professionnels et de l'assurance-maladie pourraient être harmonisés, ce qui paraît indiqué si l'on se réfère aux objectifs sociaux. L'assurance risque n'assure que le temps (théorique) consacré à l'activité lucrative et doit aussi s'étendre à la poursuite du paiement des cotisations au plan d'épargne vieillesse lorsqu'un risque s'est réalisé.

- Les fournisseurs de plans d'épargne peuvent offrir des placements plus ou moins risqués, les niveaux de risque minimal et maximal devant être fixés en fonction des objectifs sociaux. L'avoir de vieillesse augmente – ou diminue – selon les résultats des placements. Une uniformisation des classes de risque autorisées permet d'abaisser les coûts d'information pour les assurés, parce que des comparaisons peuvent alors être faites plus facilement entre les fournisseurs en comparant leurs performances à celles d'un benchmark. L'information sur les plans d'épargne doit se faire sous une forme standardisée. L'une des grandes tâches du contrôle et de la surveillance est de veiller à ce que cette information soit exacte et qu'elle réponde aux besoins des consommateurs.
 - A partir d'un certain âge à définir, les assurés peuvent opter pour des produits garantissant le versement, à partir d'une certaine date, d'une rente de vieillesse d'un certain montant. A juste titre, ces produits ne peuvent être proposés que par des compagnies d'assurance (qui peuvent aussi être des coopératives sans but lucratif) soumises à une étroite surveillance.

Les résultats de l'examen des trois modèles soumis, ainsi que du quatrième modèle, ont été discutés et validés dans des entretiens et lors d'un atelier organisé par l'OFAS, impliquant des experts et des partenaires de la prévoyance.

Le tableau ci-dessous présente un résumé des résultats de l'étude de faisabilité des quatre modèles (l'évaluation de la faisabilité et des conséquences attendues a été effectuée sur la base de la situation actuelle) :

Modèles	Modèle 1	Modèle 2	Modèle 3	Modèle 4
Critères d'évaluation de la faisabilité	Modèle Prasa	Liberté de choix pour le régime surobligatoire	Plans d'épargne régime suroblig. caisse employeur	Prévoyance vieillesse : libre choix risque : ass. collect. employeur
Objectifs prév. vieillesse	--	-	-	+
Assurance risque	--	-	0	0
Assurés (préférences)				
- Utilité	+	+	0 / +	++
- Coûts	--	--	-	-
Coûts				
- Frais de gestion	-/0	--	-	+
- Frais de marketing	--	-	0	--
- Coûts pour l'employeur	--	--	0	+
- Coûts de changement	0	-	0	0 / +
Surv. et protection insolv.	0	0	0	+
Stabilité du système	-	--	-/0	++
Jugement global	--	--	0 / -	+

Légende : ++ : effets largement positifs ; + : effets positifs ; 0 : neutre/pas de changement ; - : effets négatifs ; -- : effets fortement négatifs.

Ce résumé montre que seul le modèle 4 s'avère positif sur le plan de la faisabilité. L'introduction, en Suisse, du modèle 4 (libre choix d'un plan d'épargne vieillesse, l'assurance risque restant collective) présenterait les avantages suivants :

- Les assurés peuvent déterminer eux-mêmes ce qui est le plus intéressant pour eux étant donné leur situation (une garantie de rendement ou un rendement plus élevé, mais avec des risques également accrus).
- La décision sur le risque à courir est prise par le preneur de risque lui-même, qui en assume les conséquences (pas de garanties de tiers, qui coûtent aussi de l'argent).
- Une répartition n'est plus nécessaire entre les assurés pour honorer les garanties données préalablement ; de telles garanties mettent aussi en danger la prévoyance des personnes qui doivent en assumer les coûts.
- Le risque central d'instabilité auquel sont exposés les fournisseurs de prestations de prévoyance disparaît.
- La concurrence régnant entre les fournisseurs de prévoyance favorise l'efficacité en termes de coûts si la régulation est appropriée.

- Les salariés dont l'employeur n'offre qu'une prévoyance minimale selon la LPP peuvent étoffer eux-mêmes leur 2^e pilier en bénéficiant d'avantages fiscaux, ce qui répond aux attentes en matière de politique sociale.
- Le recours à un plan d'épargne vieillesse indépendant des entreprises, la liberté de choix et une fixation appropriée des cotisations d'épargne permettraient de combler la lacune de prévoyance des salariés qui ne travaillent que durant de courtes périodes ou qui exercent simultanément plusieurs emplois peu rémunérés.
- Le système permettrait d'accroître la mobilité sur le marché de l'emploi, car la prévoyance des salariés qui changent souvent d'emploi ou qui reçoivent leur congé avant d'avoir pris leur retraite ne devrait plus être lacunaire. En effet, la personne qui choisit un employeur ne doit plus opter en même temps pour un type de prévoyance professionnelle.
- Le couplage de l'assurance risque avec une autre assurance risque existante permet d'alléger la charge administrative pesant sur les employeurs et les institutions de prévoyance.

Le libre choix de son plan de prévoyance ne peut avoir autant d'effets positifs que si certaines conditions sont remplies. Il faut parer aux dangers et aux risques liés au libre choix de sa caisse de pension, qui ont aussi été mis en évidence dans l'étude des exemples étrangers (objectif social manqué, coûts élevés, sollicitation trop importante des assurés), en prenant des mesures régulatrices appropriées, qui doivent comporter les volets suivants :

- prescrire des cotisations d'épargne minimales pour s'assurer que le capital constitué sera suffisant ;
- fixer un plafond et un plancher d'exposition au risque, le cas échéant modulés selon l'âge des personnes assurées ;
- limiter les coûts des placements, de la gestion et de l'information en :
assurant la transparence des coûts :
favorisant la concurrence, en faisant en sorte que les informations sur les coûts, la performance et le risque soient standardisées et aisément compréhensibles, et en limitant l'offre à un certain nombre de produits standardisés présentant différents ratios rendement-risque,
limitant la fréquence des changements et,
le cas échéant, en édictant des prescriptions sur les coûts (d'intermédiation) maximaux ;
- responsabiliser les clients (imposer des grilles d'information et de comparaison uniformisées faciles à comprendre, mettre à disposition des outils permettant de faire des comparaisons, limiter si nécessaire le choix à un certain nombre de produits, etc.) ;
- tenir compte, lors de l'élaboration des produits à offrir, des objectifs de prévoyance à atteindre (contrôle du niveau des cotisations nécessaires, prescriptions relatives aux stratégies d'investissement, contrôle des frais d'administration, imposition de produits standardisés) ;

- mettre à disposition des informations complémentaires pour les assurés (standardisation des rapports sur la performance, le risque et les coûts, élaboration de benchmarks) ;
- garantir la concurrence (transparence du marché, possibilité d'entrer sur le marché) et le sérieux des fournisseurs offrant des produits (garantir que les produits offerts ont les caractéristiques prévues) ;
- renforcer la surveillance de la solvabilité dans l'assurance risque et pour les produits garantis dans la prévoyance vieillesse (rentes) ;
- maintenir, pour les entreprises, des incitations encourageant la prévoyance en faveur du personnel (p. ex. privilèges fiscaux pour les réserves de l'employeur).

A condition que ces mesures régulatrices puissent être mises en place, une réforme du 2^e pilier selon le modèle 4 peut favoriser la stabilité de la prévoyance vieillesse, présenter des avantages pour les assurés et avoir des effets bénéfiques pour l'économie suisse.

Zusammenfassung

Einleitung und Hintergrund

Die freie Wahl der Pensionskasse wurde in den letzten Jahren vermehrt zum Thema politischer und wissenschaftlicher Debatten. Die jüngsten Entwicklungen in der beruflichen Vorsorge (Börsenbaisse, Herabsetzung des Mindestzinssatzes sowie die Senkung des Umwandlungssatzes) haben die mit der Vorsorge verbundenen Risiken deutlich gemacht, die auf die Arbeitgeber aber insbesondere auch auf die Versicherten zurückfallen können. Das hat die Forderung verstärkt, den Versicherten mehr Entscheidungsfreiheit und eine bessere Kontrolle über ihre Vorsorgeguthaben einzuräumen.

Vor diesem Hintergrund hat das Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) die Arbeitsgemeinschaft **e c o n c e p t** /ECOFIN beauftragt, die Machbarkeit einer freien Wahl der Pensionskasse in der Schweiz zu beurteilen. Die Machbarkeit der freien Wahl der Pensionskasse sollte anhand von drei vom BSV vorgegebenen Modellen mit unterschiedlicher Wahlfreiheit untersucht werden.

Bei den vom BSV vorgegebenen Szenarien handelt es sich um

1. die freie Pensionskassenwahl (Modell Prasa)
2. die teilweise freie Pensionskassenwahl für den überobligatorischen Bereich
 - Bereich Obligatorium: nach den geltenden gesetzlichen Bestimmungen
 - Bereich Überobligatorium: Pensionskassenexterne Vertragsmöglichkeit
3. die teilweise freie Wahl durch pensionskasseninterne Wahl unter verschiedenen Vorsorgeplänen im Überobligatorium
 - Bereich Obligatorium: nach den geltenden gesetzlichen Bestimmungen
 - Bereich Überobligatorium: Pensionskasseninterne Wahl zwischen unterschiedlichen Vorsorgeplänen und Anlagestrategien

Auswertung internationaler Erfahrungen

In einem ersten Schritt wurden die Erfahrungen von fünf verschiedenen Ländern (Chile, Grossbritannien, USA, Australien und Schweden) mit individualisierten Vorsorgesystemen ausgewertet. Diese fünf ausländischen Modelle und Erfahrungen liefern wichtige Hinweise auf Probleme und Risiken von Wahlmodellen und auf die benötigten Vorkehrungen und Rahmenbedingungen für ein zweckmässiges und machbares Wahlmodell.

Die Länderanalysen haben gezeigt, dass bei der Altersvorsorge (in der ersten oder der zweiten Säule) grundsätzlich verschiedene Wahlmodelle machbar sind. Die betrachteten Länder haben insgesamt sehr unterschiedliche Erfahrungen mit individuellen Wahlsystemen in der Altersvorsorge gemacht. Die (teilweise) negativen Erfahrungen in Chile (Sozialziele, hohe Kosten) und Grossbritannien (Sozialziele, hohe Kosten, hohe Systemkomplexität und Skandale) stehen dabei den eher positiven Erfahrungen in den USA (Wahlmöglichkeiten werden genutzt und führen zu höherem Alterssparen), Australien (Wahlmöglichkeiten führen zu höherem Alterssparen und Verbesserung der Situation der RentnerInnen) gegenüber. Das schwedische Modell ist noch zu wenig lange in Kraft, als

dass sich daraus belastbare Aussagen ableiten liessen. Erste Erfahrungen deuten jedoch darauf hin, dass die Versicherten die Wahlmöglichkeiten wahrnehmen und in der Lage sind, rationale Wahlentscheide zu treffen. Aus den ausländischen Erfahrungen lassen sich für die Schweiz einige (regulatorische) Voraussetzungen für ein System freier Pensionskassenwahl ableiten:

- Sicherstellung ausreichender Kapitalbildung zur Erreichung der Vorsorge- und Sozialziele (obligatorische Mindestbeiträge und -standards).
- Einfach zugängliche, für die Versicherten aufbereitete und leicht verständliche Information als Voraussetzung für Transparenz und die Wahrnehmung von Wahlmöglichkeiten (Standardisierung der Kosten- und Performanceinformationen durch die Regulierungsbehörde)
- Gewährleistung des Wettbewerbs unter den Anbietern von Vorsorgeleistungen und Anlagemöglichkeiten durch Sicherstellung von Transparenz hinsichtlich Performance und Kosten und Gewährleistung der Möglichkeit von Markteintritten.
- Regulatorische Begrenzung der Produktvielfalt (Vereinfachung der Wahl- und Vergleichsmöglichkeiten für die Versicherten und der Verringerung der Informations- und Transaktionskosten).
- Regulierung der maximal verrechenbaren Kosten /Gebühren sowie Vermeidung von Wechselkosten, welche die individuelle Wahl behindern.

Machbarkeitsbeurteilung der verschiedenen Szenarien freier Pensionskassenwahl

Die Untersuchung ausländischer Modelle bildet neben einer Analyse der gegenwärtigen Herausforderungen der 2. Säule in der Schweiz den Hintergrund der Beurteilung der Machbarkeit der drei vom BSV vorgegebenen Modelle. Diskussionen innerhalb des Projektteams und der Begleitgruppe zeigten relativ schnell die Grenzen der Machbarkeit der drei vorgegebenen Modelle, worauf vom Projektteam ein viertes Modell entwickelt wurde, welches den eruierten Einwänden gegen die Machbarkeit der freien Pensionskassenwahl Rechnung trägt.

Das vierte Modell zeichnet sich durch die folgenden Eigenschaften aus:

- Für die Altersvorsorge besteht eine freie Wahl des Anbieters und des Sparplanes. Der Arbeitgeber und der/die ArbeitnehmerIn einigen sich darauf, welcher Lohnanteil an einen genehmigten Alterssparplan überwiesen wird. Zur Sicherstellung der Sozialziele werden dabei, möglicherweise wie heute nach Altersklassen gestaffelte, obligatorische Mindest-Spargutschriften vorgeschrieben, von denen der Arbeitgeber mindestens die Hälfte übernimmt (beispielsweise in der Höhe der heutigen Spargutschriften gemäss BVG). Zusätzlich wird zur Vermeidung der Steuerumgehung ein Lohn-Maximalanteil festgelegt, der an den Alterssparplan überwiesen werden darf. Die Verwaltungsaufwendungen des Arbeitgebers beschränken sich dabei auf die gesonderte Auszahlung des Alterssparteils des Lohnes an den Sparplan.
- Die Risikovorsorge (Tod und Invalidität) wird weiterhin arbeitgebergebunden durchgeführt. Aus verwaltungsökonomischen Gründen kann sich eine Zusammenführung mit der Unfallversicherung oder der AHV/IV (im Rentenwertumlageverfahren) empfehlen. Dabei könnten gleichzeitig die Ersatzquoten von Nichtberufsunfallversicherung und Versicherung für den Krankheitsfall an-

genähert werden, was aus Sicht der Sozialziele angezeigt erscheint. Die Risikoversicherung beschränkt sich auf eine Versicherung für die (theoretische) Erwerbszeit und hat auch die Weiterführung des Alterssparplanes im Risikoeintretensfall zu umfassen.

- Die Anbieter von Sparplänen können Anlagen unterschiedlicher Risikostufen anbieten, wobei die minimal und maximal anzubietenden Risikostufen im Sinne der Sozialziele zu regulieren sind. Das Altersguthaben erhöht – oder vermindert – sich dabei entsprechend den Anlageresultaten. Eine Vereinheitlichung der verschiedenen zulässigen Risikoklassen senkt die Informationskosten der Versicherten, da dann mithilfe von standardisierten Benchmarks Quervergleiche zwischen den Anbietern besser möglich sind. Die Information über die Pläne hat standardisiert zu erfolgen. Ihre Richtigkeit sowie ihre konsumentengerechte Zusammenführung zu Übersichten bilden einen Schwerpunkt bei der Prüfung und der Aufsicht.
 - Ab einem zu definierenden Alter können die Versicherten in Garantieprodukte wechseln, die eine (aufgeschobene) Altersrente garantieren. Sinnvollerweise können diese Produkte nur von entsprechend streng beaufsichtigten Versicherungsgesellschaften (auch von nicht gewinnorientierten Genossenschaften) angeboten werden.

Die Untersuchungsergebnisse zu den drei vorgegebenen Modellen sowie das vierte Modell wurden anhand verschiedener Interviews sowie an einem vom BSV organisierten Workshop mit ExpertInnen und Stakeholdern diskutiert und validiert.

Die folgende Tabelle zeigt eine zusammenfassende Beurteilung der Machbarkeit der 4 Szenarien, wobei die Bewertung der Machbarkeit und der erwarteten Auswirkungen relativ zur heutigen Situation erfolgen:

Modelle	Szenario 1 'Modell Prasa'	Szenario 2 Freie PK-Wahl für überobligatorischen Bereich	Szenario 3 Sparpläne bei überobligat. Vorsorge bei AG-PK	Szenario 4 Freie PK-Wahl für Altersvorsorge, Risiko kollektiv bei AG
Beurteilungskriterien der Machbarkeit				
Zielsetzungen Altersvorsorge	--	-	-	+
Risikoversicherung	--	-	0	0
Versicherte (Präferenzen)				
- Nutzen	+	+	0 / +	++
- Kosten	--	--	-	-
Kosten				
- Durchführungskosten	-/0	--	-	+
- Marketingkosten	--	-	0	--
- Kosten Arbeitgeber	--	--	0	+
- Wechselkosten	0	-	0	0 / +
Aufsicht und Insolvenzschutz	0	0	0	+
Systemstabilität	-	--	-/0	++
Gesamtbeurteilung	--	--	0 / -	+

Legende: ++: stark positive Auswirkungen; +: positive Auswirkungen; 0: keine Veränderung/neutral; - : negative Auswirkungen; - - stark negative Auswirkungen.

Wie diese Zusammenfassung zeigt, kann lediglich die Machbarkeit von Szenario 4 positiv beurteilt werden. Eine Einführung von Szenario 4 (freie Wahl eines Alterssparplanes bei weiterhin kollektiver Risikoversicherung) in der Schweiz hätte folgende Vorteile:

- Die einzelnen Versicherten können selbst entscheiden, aus welchem Element – der garantierten Verzinsung oder der höheren risikobehafteten Rendite – sie in ihrer persönlichen Situation den höheren Nutzen ziehen
 - Der Entscheid über das einzugehende Risiko wird vom Risikoträger selbst getroffen und dann auch getragen (keine Garantien Dritter, die auch entschädigt werden müssen)
 - Umverteilung zwischen einzelnen Versicherten zur Gewährleistung der vorgegebenen Garantien, die auch die Vorsorge der Belasteten gefährden, sind nicht mehr notwendig
 - Das zentrale Instabilitätsrisiko bei den Anbietern von Vorsorgeleistungen entfällt
 - Der Wettbewerb unter den Vorsorge anbietenden fördert bei geeigneter Regulierung die Kosteneffizienz
- ArbeitnehmerInnen, deren Arbeitgeber nur eine minimale Versicherung gemäss BVG anbietet, könnten in einem Wahlsystem eine (selbst zusätzlich finanzierte) sozialpolitisch erwünschte und entsprechend auch steuerlich begünstigte, breitere zweite Säule aufbauen.
 - Durch die Bündelung der Vorsorge auf einen firmenunabhängigen Alterssparplan könnte bei freier Wahl und geeigneter Definition der abzuführenden Sparbeiträge auch die Lücke bei ArbeitnehmerInnen mit nur kurzfristigen Arbeitsverhältnissen oder mehreren gleichzeitigen Arbeitsverhältnissen mit tiefen Löhnen geschlossen werden. Die Mobilität auf dem Arbeitsmarkt könnte erhöht werden, indem ArbeitnehmerInnen mit vielen Stellenwechseln oder vor der Pensionierung gekündigte ArbeitnehmerInnen nicht mehr mit Vorsorgeverlusten zu rechnen hätten und allgemein, indem mit der Wahl des Arbeitgebers nicht mehr auch der Entscheid für die Personalvorsorge getroffen werden muss.
 - Arbeitgeber und Vorsorgeeinrichtungen werden administrativ entlastet durch Zusammenführung der Risikoversicherung mit einer bereits bestehenden Risikoversicherung.

Diese positiven Auswirkungen einer freien Wahl des Alterssparplanes können jedoch nur unter gewissen Voraussetzungen realisiert werden. Die mit einer freien Wahl der Pensionskasse verbundenen Gefahren und Risiken, die sich auch in den internationalen Beispielen gezeigt haben (Erreichung der Sozialziele, Kosten, Überforderung der Versicherten), müssen durch geeignete regulatorische Massnahmen korrigiert werden. Dazu gehören zwingend:

- Vorgabe von Mindestsparbeiträgen zur Gewährleistung einer ausreichenden Kapitalbildung
- Vorgabe der maximalen/minimalen Risikoexposition, gegebenenfalls in Abhängigkeit des Alters der Versicherten
- Beschränkung der Anlage-, Verwaltungs- und Informationskosten durch

Schaffung von Kostentransparenz

Förderung des Wettbewerbs durch standardisierte, einfach verständliche Information betreffend Kosten, Performance und Risiko sowie Beschränkung der Produktvielfalt auf einige standardisierte Angebote mit unterschiedlichen Rendite-/Risikoverhältnissen

Beschränkung der Wechselhäufigkeit

Allenfalls Vorschriften betreffend maximaler (Vermittlungs-) Kosten

- Empowerment der KonsumentInnen (Vorgabe einfach verständlicher, einheitlicher Informations- und Vergleichsraster, Zurverfügungstellung von Vergleichsmöglichkeiten, allenfalls Beschränkung der Auswahlmöglichkeiten auf eine bestimmte Anzahl verschiedener Produkte etc.)
- Gestaltung der anzubietenden Vorsorgeprodukte (Überprüfung der notwendigen Beitragshöhe, Vorgabe der Anlagestrategien, Kontrolle der Verwaltungskosten, Vorgabe standardisierter Produkte) im Sinne der Erreichung der Vorsorgeziele
- Bereitstellung flankierender Information für die Versicherten (Standardisierung von Performance-, Risiko- und Kostenreporting, Aufbereitung von Benchmarks)
- Sicherstellung des Wettbewerbs (Markttransparenz, Markteintrittsmöglichkeiten) und der Seriosität der auftretenden Anbieter (Sicherstellung der angebotenen Produkteigenschaften)
- Erhöhung der Solvenzaufsicht in der Risikoversicherung und bei den Garantieprodukten in der Altersvorsorge (Rentenleistungen).
- Wahrung von Anreizen für die Unternehmungen zur Förderung der Personalvorsorge (wie steuerliche Begünstigung von Arbeitgeberreserven, etc.)

Wenn es gelingt, diese Regulierungsvoraussetzungen zu schaffen, können durch eine Reform der 2. Säule gemäss Szenario 4 positive Effekte für die Stabilität der Altersvorsorge, für den Nutzen für die Versicherten und für die schweizerische Volkswirtschaft insgesamt realisiert werden.

Riassunto

Introduzione e antecedenti

Negli ultimi anni, la libera scelta della cassa pensioni è stata sempre più spesso oggetto di dibattiti politici e scientifici. I recenti sviluppi nella previdenza professionale (crisi dei mercati finanziari, riduzione del tasso d'interesse minimo e del tasso di conversione) hanno mostrato chiaramente i rischi legati alla previdenza, che possono ripercuotersi sui datori di lavoro e soprattutto sugli assicurati. Per questo motivo è cresciuta l'esigenza di aumentare la libertà di decisione degli assicurati e di garantire loro un maggiore controllo del proprio capitale previdenziale.

Su questo sfondo, l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali ha incaricato la Comunità di lavoro **econconcept** / ECOFIN di valutare la fattibilità della libera scelta della cassa pensioni in Svizzera. L'analisi doveva avvenire sulla base di tre modelli proposti dall'UFAS, che presentavano un differente grado di libertà di scelta.

I modelli proposti dall'UFAS erano i seguenti:

1. libertà di scelta della cassa pensioni (modello PRASA)
2. libertà di scelta parziale della cassa pensioni nel regime sovraobbligatorio
 - regime obbligatorio: disposizioni legali vigenti
 - regime sovraobbligatorio: possibilità di stipulare contratti presso altre casse pensioni
3. libertà di scelta parziale nel regime sovraobbligatorio grazie alla possibilità di scegliere tra differenti piani previdenziali della propria cassa pensioni
 - regime obbligatorio: disposizioni legali vigenti
 - regime sovraobbligatorio: scelta tra differenti piani previdenziali e strategie d'investimento della propria cassa pensioni

Valutazione delle esperienze a livello internazionale

Per prima cosa sono state valutate le esperienze di cinque Paesi (Cile, Gran Bretagna, USA, Australia e Svezia) che hanno sistemi di previdenza individualizzati. Questi cinque modelli esteri e le relative esperienze sono importanti fonti di informazioni per l'analisi dei problemi e dei rischi legati ai modelli di libertà di scelta nonché delle condizioni quadro e dei provvedimenti necessari per l'introduzione di un modello di libertà di scelta adeguato e attuabile.

Le analisi dei modelli esteri hanno mostrato che nella previdenza per la vecchiaia (nel primo e nel secondo pilastro) possono essere applicati per principio applicabili diversi modelli di libertà di scelta. I Paesi presi in esame hanno fatto esperienze assai differenti in quest'ambito. Da un lato vi sono le esperienze (parzialmente) negative del Cile (mancato raggiungimento degli obiettivi sociali, costi elevati) e della Gran Bretagna (mancato raggiungimento degli obiettivi sociali, costi elevati, eccessiva complessità del sistema e scandali), dall'altro quelle piuttosto positive degli USA (la libera scelta è stata sfruttata ed ha portato ad un aumento dei capitali previdenziali) e dell'Australia (la libera scelta ha portato ad un aumento dei capitali previdenziali e ad un miglioramento della situazione dei beneficiari di rendite). Il modello svedese è in vigore da troppo poco tempo per permettere affermazioni attendibili. Le prime esperienze indicano tuttavia che gli assicurati fanno uso della libera scelta e

sono in grado di farlo in modo razionale. Le esperienze estere mostrano inoltre che per introdurre un sistema basato sulla libertà di scelta della cassa pensioni in Svizzera andrebbero adempiute alcune condizioni (di natura regolamentativa):

- costituzione di un capitale sufficiente per il raggiungimento degli obiettivi previdenziali e sociali (contributi e prestazioni minimi obbligatori)
- informazioni facilmente accessibili e comprensibili per gli assicurati quale presupposto per garantire la trasparenza e l'esercizio della libertà di scelta (standardizzazione delle informazioni sulle spese e sui rendimenti da parte dell'autorità di regolamentazione)
- concorrenza tra i fornitori di prestazioni previdenziali e di offerte d'investimento grazie alla garanzia della trasparenza sui rendimenti e sulle spese e, inoltre, possibilità di accedere al mercato per i nuovi fornitori di prestazioni.
- limitazione legale della varietà dei prodotti (semplificazione delle possibilità di scelta e di confronto a disposizione degli assicurati e riduzione delle spese d'informazione e di transazione).
- regolamentazione dell'importo massimo delle spese/ delle tasse addebitate agli assicurati e, in caso di cambio della cassa, rinuncia all'addebito di tasse amministrative, che inibiscono la libertà di scelta.

Valutazione della fattibilità delle varianti di libera scelta della cassa pensioni

La valutazione della fattibilità dei tre modelli proposti dall'UFAS si basa sull'analisi dei modelli esteri e su un'analisi dei problemi con cui è attualmente confrontato il 2° pilastro in Svizzera. Le discussioni tenutesi all'interno del gruppo di progetto e del gruppo di supporto hanno mostrato piuttosto rapidamente i limiti dei tre modelli in esame. Il gruppo di progetto ha pertanto elaborato un quarto modello che tiene conto delle obiezioni formulate in merito alla fattibilità della libera scelta della cassa pensioni.

Il quarto modello ha le seguenti caratteristiche:

- nella previdenza professionale si può scegliere liberamente il fornitore di prestazioni e il piano di risparmio. Il datore di lavoro e il lavoratore si accordano sulla quota di salario da destinare ad uno dei piani di previdenza autorizzati. Per garantire il raggiungimento degli obiettivi sociali vanno stabiliti accrediti di vecchiaia minimi obbligatori, possibilmente in funzione della categoria d'età come avviene oggi, versati almeno per metà dal datore di lavoro (d'importo corrispondente, p. es., agli attuali accrediti di vecchiaia secondo la LPP). Per evitare l'aggiramento dell'imposizione fiscale va inoltre stabilita una percentuale massima del salario destinabile al piano previdenziale. L'onere amministrativo del datore di lavoro si limita al versamento separato della quota di salario riservata al piano previdenziale.
- La copertura dei rischi (decesso e invalidità) continua ad essere vincolata al datore di lavoro. Per ridurre gli oneri amministrativi è però consigliabile integrarla nell'assicurazione contro gli infortuni o nell'AVS/AI (applicando il sistema di ripartizione dei capitali di copertura). Allo stesso tempo si potrebbe ridurre lo scarto tra la quota di sostituzione dell'assicurazione in caso di infortunio non professionale e quella dell'assicurazione in caso di malattia, modifica indicata sotto il profilo degli obiettivi sociali. L'assicurazione contro i rischi si limita ad un'assicurazione per il pe-

riodo (teorico) di attività e deve comprendere anche la prosecuzione del finanziamento del piano previdenziale in caso di concretizzazione del rischio.

- Gli istituti che offrono piani previdenziali possono proporre investimenti con diversi livelli di rischio. Il rischio minimo e massimo ammessi vanno regolamentati per non pregiudicare gli obiettivi sociali. L'aver di vecchiaia aumenta (o diminuisce) a seconda del rendimento degli investimenti. L'armonizzazione delle differenti classi di rischio permette di ridurre i costi per l'informazione degli assicurati, poiché grazie a benchmark standard è più facile procedere a confronti tra le offerte dei vari istituti. L'informazione sui piani previdenziali deve avvenire secondo modalità standard. Gli organi di controllo e di vigilanza devono garantire la correttezza delle informazioni e l'elaborazione di tabelle riassuntive per agevolare la scelta dei consumatori.
- A partire da una certa età, gli assicurati possono optare per prodotti di garanzia, che garantiscono una rendita di vecchiaia (ev. differita). L'idea è che questi prodotti vengano offerti unicamente da società assicurative (o cooperative senza scopo di lucro) sottoposte ad una vigilanza particolarmente rigorosa.

I risultati delle analisi dei tre modelli proposti dall'UFAS e del quarto modello sono stati discussi e confermati nel corso di diverse interviste e durante un seminario organizzato dall'UFAS al quale hanno partecipato esperti e rappresentanti delle parti interessate.

La tabella seguente contiene una valutazione riassuntiva della fattibilità e delle ripercussioni dei 4 modelli. Tali valutazioni sono espresse in relazione alla situazione odierna.

Modelli	Modello 1 "Modello PRASA"	Modello 2 Libertà di scelta della CP nel regime sovraobbligatorio	Modello 3 Differenti piani di previdenza della CP del datore di lavoro nel regime sovraobbligatorio	Modello 4 Libertà di scelta della CP nella previdenza per la vecchiaia, copertura dei rischi collettiva vincolata al datore di lavoro
Obiettivi previdenziali	--	-	-	+
Copertura dei rischi	--	-	0	0
Assicurati (preferenze)				
- vantaggi	+	+	0 / +	++
- spese	--	--	-	-
Spese				
- spese di gestione	-/0	--	-	+
- spese di marketing	--	-	0	--
- spese a carico del DL	--	--	0	+
- spese per il cambiamento della CP	0	-	0	0 / +
Vigilanza e protezione in caso di insolvenza	0	0	0	+
Stabilità del sistema	-	--	-/0	++
Valutazione complessiva	--	--	0 / -	+

Legenda: ++: effetti molto positivi; +: effetti positivi; 0: nessun cambiamento/neutro; -: effetti negativi; --: effetti molto negativi

La tabella riassuntiva mostra che solo la fattibilità del modello 4 è valutata positivamente. L'introduzione in Svizzera di questo modello (libera scelta di un piano previdenziale e mantenimento di un'assicurazione collettiva contro i rischi) avrebbe i seguenti vantaggi:

- gli assicurati possono decidere autonomamente quale alternativa (interesse garantito o rendimento superiore con rischio più elevato) sia più vantaggiosa nella loro situazione personale
- gli assicurati decidono autonomamente il grado di rischio che intendono assumere e ne sopportano le conseguenze (non sono previste garanzie di terzi, che devono poi essere indennizzate)
- la redistribuzione tra gli assicurati al fine di coprire le garanzie, che mette in pericolo la previdenza di tutti gli assicurati, non è più necessaria
- il fondamentale rischio di instabilità dei fornitori di prestazioni previdenziali è eliminato
 - la concorrenza tra i fornitori di prestazioni previdenziali favorisce una riduzione dei costi, se regolamentata in modo adeguato

- in un sistema di libera scelta, i lavoratori il cui datore di lavoro offre solo un'assicurazione minima secondo la LPP potrebbero costituire un secondo pilastro più consistente, opzione auspicabile sul piano della politica sociale, al cui finanziamento supplementare, fiscalmente agevolato, provvederebbero personalmente.
 - concentrando la previdenza in un piano previdenziale indipendente dal datore di lavoro, la libera scelta, abbinata ad una definizione adeguata dei contributi previdenziali da versare, permetterebbe di colmare anche la lacuna esistente nel caso dei lavoratori con rapporti di lavoro a breve termine o con diversi lavori a salario basso.
- la mobilità sul mercato del lavoro potrebbe essere aumentata, dal momento che i lavoratori che cambiano spesso posto di lavoro o i lavoratori licenziati prima del pensionamento non dovrebbero più temere riduzioni della previdenza e che, in generale, la scelta del datore di lavoro non implicherebbe più anche l'affiliazione ad un determinato istituto di previdenza.
- l'onere amministrativo dei datori di lavoro e degli istituti di previdenza verrebbe ridotto grazie alla integrazione dell'assicurazione contro i rischi in un'assicurazione contro i rischi già esistente.

Gli effetti positivi della libera scelta del piano previdenziale possono però prodursi solo a determinate condizioni. I rischi legati ad una libera scelta della cassa pensioni, mostrati anche dalle esperienze internazionali (mancato raggiungimento degli obiettivi sociali, spese, complessità eccessiva per gli assicurati), vanno prevenuti mediante misure di regolamentazione adeguate. Tra queste vi sono:

- prescrizione di contributi previdenziali minimi per garantire la costituzione di un capitale previdenziale sufficiente
- prescrizione del rischio massimo/minimo, eventualmente in funzione dell'età dell'assicurato
- contenimento delle spese amministrative, d'informazione e d'investimento grazie ai seguenti fattori:
 - trasparenza delle spese
 - promozione della concorrenza grazie ad informazioni uniformi e comprensibili sulle spese, i rendimenti e i rischi nonché limitazione della varietà dei prodotti ad alcune offerte standard con differenti rapporti tra rischio e rendimento
 - limitazione della frequenza per quanto riguarda il cambiamento d'istituto
 - eventuali prescrizioni riguardo all'importo massimo delle spese (di mediazione)
 - rafforzamento della posizione dei consumatori (obbligo di elaborare informazioni e griglie di confronto e di metterle a disposizione di questi ultimi, eventuale limitazione delle possibilità di scelta ad un determinato numero di prodotti ecc.)
- prodotti strutturati in conformità con obiettivi previdenziali (verifica dei contributi necessari, prescrizione delle strategie d'investimento, controllo delle spese amministrative, prescrizione di prodotti standard)
 - offerta di informazioni supplementari agli assicurati (definizione di standard per l'allestimento di rapporti periodici in materia di rendimento, rischi e spese; realizzazione di benchmark)

- garanzia della concorrenza (trasparenza del mercato, libero accesso al mercato) e della serietà dei fornitori di prestazioni (controllo delle caratteristiche dei prodotti offerti)
 - rafforzamento della vigilanza sulla solvenza nel settore dell'assicurazione contro i rischi e in quello dei prodotti di garanzia della previdenza per la vecchiaia (prestazioni in forma di rendita)
- mantenimento degli incentivi dati alle imprese al fine di promuovere la previdenza del personale (ad es. agevolazioni fiscali per la costituzione di riserve dei datori di lavoro ecc.)

Se si riusciranno a creare le condizioni di natura regolamentativa descritte sopra, la riforma del 2° pilastro secondo il modello 4 produrrà effetti positivi sul piano della stabilità della previdenza per la vecchiaia, dei vantaggi per gli assicurati e dell'economia del paese.

Summary

Introduction and Background

The freedom of individual choice of pension fund has increasingly become a topic of political and scientific debate in recent years. The most recent developments in the Swiss occupational pension scheme (stock market slump, reduction of the minimum rate of return, as well as the reduction in the minimum annuity conversion rate) have highlighted the risks associated with pension schemes, which can have repercussions for the employer, but also especially for contributors. This has strengthened the voice for granting contributors more freedom in decision-making and better control over their own pension assets.

In this context, the Swiss Federal Office for Social Insurance (OFAS) mandated the working group **e c o n c e p t** and ECOFIN to assess the feasibility of introducing a system of individual choice of pension fund in Switzerland. The feasibility was to be examined from the standpoint of three models provided by OFAS, each with varying degrees of freedom of choice.

The three scenarios provided by OFAS are:

1. freedom of individual choice of pension fund (the Prasa model)
2. partly free choice of pension fund for the non-compulsory area
 - Compulsory area: as per the applicable legislative provisions
 - Non-compulsory area: contract options external to the pension fund
3. partly free choice, through choice internally within the pension fund under various pension schemes in the non-compulsory area
 - Compulsory area: as per the applicable legislative provisions
 - Non-compulsory area: choice internally within the pension fund between various pension schemes and investment strategies

Evaluating international experience

As a first step, the experience of five different countries (Chile, Great Britain, USA, Australia and Sweden) was evaluated, each having its own tailor-made pension scheme. These five foreign models and different experiences provide important clues to the problems and risks associated with choice models, as well as pointing to the necessary precautions that should be taken and the framework required for creating a useful and feasible choice model.

The country analyses have demonstrated that in the case of retirement provision schemes (in the first or second pillar) various choice models are basically feasible. The countries examined have all had very different experiences with individual choice systems for retirement provision. The (partly) negative experience in Chile (social objectives, high costs) and in Great Britain (social objectives, high costs, high degree of complexity of the system, as well as scandals) stand in contrast to the rather more positive experience of the USA (choice options are exercised and lead to higher savings in old age), and of Australia (choice options lead to higher savings in old age and to an improvement in the situation for retirees). The Swedish model has not been in force long enough to allow reliable

conclusions to be drawn. Initial experience, however, indicates that contributors are exercising their choice options and are in a position to make rational choice decisions. For Switzerland, several (legislative) pre-requisites for the introduction of a system of free choice of pension fund, can be drawn from the foreign experience examined:

- Ensuring adequate capital accumulation for achieving the pension and social objectives (compulsory minimum contributions and standards).
- Easily accessible and easy-to-understand information prepared especially for contributors, as a pre-requisite for transparency and for exercising choice options (standardisation of cost and performance information by the regulatory authorities).
- Guaranteeing competition among service providers of pension funds and investment options through the safeguarding of transparency with respect to performance and costs, as well as guaranteeing the possibility of market entry.
- Regulatory delimitation of product range (simplification of choice and comparison options for the contributor and minimisation of information and transaction costs).
- Regulating the maximum costs/fees that can be charged, as well avoiding fluctuating costs, which hinder individual choice.

Feasibility assessment of the various scenarios for a free choice of pension fund

The examination of the foreign models (in addition to an analysis of the current challenge posed by the second pillar in Switzerland), forms the background of the feasibility assessment of the three models provided by OFAS. Discussions within the project team and the coaching group, revealed the limitations of the feasibility of the three given models relatively quickly. For this reason, a fourth model was developed by the project team, which takes the objections raised against the feasibility of a free choice of pension fund, into account

The distinguishing features of this fourth model are:

- There is a free choice of service provider and of the savings scheme for retirement provision. The employer and employee agree upon what proportion of the salary is to be transferred into an approved retirement savings scheme. In order to ensure the achievement of social objectives, compulsory minimum savings credits will be prescribed at the same time, possibly graded according to age, as is the practice today, from which the employer takes on at least half the amount (for example, the amount of the current savings credits in accordance with the Swiss Federal Act on Occupational Retirement and Survivors' and Disability Pensions). Additionally, in order to avoid tax evasion, a maximum amount expressed as a proportion of salary that can be transferred to a retirement savings scheme will be set down. The administrative effort on the part of the employer is therefore limited to the transfer payment of the share of the salary for retirement savings into the savings scheme.
- Risk provisions (death and invalidity) will continue to be covered by the employer. Consolidating it with accident insurance or the old age, survivors' and invalidity pension (in a pension-value pay-as-you-go scheme) can be recommended on purely administrative efficiency grounds. By so doing, both the compensation ratio of the non-occupational accident insurance and sickness in-

insurance can be brought closer together at the same time, which would appear to be warranted from a social objectives standpoint. Risk insurance limits itself to insurance for the (theoretical) time of occupational employment and should also incorporate the ongoing capitalisation of the retirement savings scheme in case a risk materialises.

- Providers of savings schemes can offer portfolios of varying levels of risk, whereby, in the interests of social objectives, the minimum and maximum levels of risk able to be offered are to be regulated. Retirement assets either increase or decrease, depending on the investment results. A unification of the various permissible risk categories would reduce the information costs to the contributor, since, with the help of standardised benchmarks, cross comparisons between service providers would be more easily made. Information on schemes should be made standardised. The accuracy of the information and consolidating it in a consumer-friendly manner for the purpose of providing an overview, form the focal point of examination and supervision activities.
- From an age to be determined, the contributor can switch into guarantee products which guarantee a (deferred) retirement pension. Sensibly, these products can only be offered by accordingly strictly supervised insurance companies (also from non-profit co-operatives).

The research results on the three given models, as well as on the fourth model, were discussed and endorsed by means of carrying out various interviews, as well as through an experts' and stakeholders' workshop organised by OFAS.

The following table shows a summary assessment of the feasibility of the 4 scenarios, this being a feasibility evaluation and anticipated impact assessment relative to the actual situation today:

Model	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3	Scenario 4
Feasibility assessment	'Prasa Model	Free choice of pension fund for non-compulsory area	Savings plan for non-compulsory provisions in retirement assets-pension fund	Free choice of pension fund for old age pension, collective risk in retirement assets
Objectives of retirement provision	--	-	-	+
Risk insurance	--	-	0	0
Contributors (preferences)				
- costs	+	+	0 / +	++
- benefits	--	--	-	-
Costs				
- implementation costs	-/0	--	-	+
- marketing costs	--	-	0	--
- costs to employer	--	--	0	+
- cost of switching	0	-	0	0 / +
Supervision and protection against insolvency	0	0	0	+
System stability	-	--	-/0	++
Overall assessment	--	--	0 / -	+

Key: ++: strong positive impact; +: positive impact; 0: no change/neutral; -: negative impact; -- strong negative impact.

As demonstrated by this summary, only the feasibility in Scenario 4 can be assessed positively. The introduction of Scenario 4 in Switzerland (freedom of individual choice of a retirement savings scheme continued with collective risk insurance) would have the following advantages:

- Individual contributors can decide for themselves which elements offer them the most benefit to their personal situation – the guaranteed interest payment or, a higher return with inherent risk implications.
- The decision regarding risk to be encountered is made by the risk carrier him/herself and is then also carried by the same (no guarantee from a third party who would also have to be compensated).
- Redistribution among individual contributors for safeguarding the given guarantees (which also endangers the pension of those encumbered) is no longer necessary.
- The core instability risk of provident service providers is removed.
- Where appropriate regulation is in place, competition among provident fund providers would foster cost efficiency.

- In a system of free choice, employees whose employer offers only a minimum federal law-compliant insurance (Federal Act on Occupational, Old Age, Survivors' and Invalidity Pension Provision), could build up a broader second pillar (self-financed supplementarily) - this is socially-politically desirable, as well as being tax-friendly.
- By bundling the retirement provisions together into an employer-independent retirement savings scheme, the gap could be closed for employees holding only a short term employment contract or who hold several employment contracts at the same time with low wages, through providing them with a free choice and appropriate definition of the savings contributions to be paid over.
- Job market mobility could be enhanced – the employee who regularly changes jobs or the employee who loses his/her job before retirement, would no longer need to deal with the problem of loss of pension; and in general, the decision regarding provision for one's old age, would no longer be bound to the employer's choice.
- Employers and provident institutions would be relieved of the administrative burden through a consolidation of risk insurance with pre-existing risk insurance.

These positive effects of a free choice in retirement savings schemes can, however, only be realised under certain given conditions. The risks and dangers associated with a system of free choice of pension fund (achievement of social objectives, costs, excessive demands on the contributor) - which have also been demonstrated by models in other countries - must be corrected through appropriate regulatory measures. These must, imperatively, include the following:

- Specification of a minimum savings contribution for ensuring an adequate capital accumulation
- Specification of maximum/minimum risk exposure, dependent on the age of the contributor, if appropriate
- Keeping investing, administrative and information costs to a minimum through
 - the creation of cost transparency
 - the fostering of competition through standardised, easy-to-understand information on costs, performance and risks, as well as limiting the product range to a standardised offer with varying return-risk ratios
 - limiting the frequency of fund switching
 - if need be, imposing regulations concerning maximum (brokerage) charges
- Consumer empowerment (specifications for easy-to-understand, co-ordinated information and comparison grids, availability of comparison options for the consumer, and if need be, limiting the product range to a given number of different products and so on)
- Creating the provident products for offer in accordance with the objectives of providing for one's old age (i.e. examining the necessary contribution amount, specifications on investment strategies, auditing administrative costs, specifications on standardised products)
- Preparation of supporting information for the benefit of the contributor (standardising reporting on performance, risk and costs and establishing benchmarks)

- Safeguarding competition (market transparency, possibility of market entry) and the bona fide of the service providers (guaranteeing the product features offered)
- Strengthening solvency supervision in risk insurance and in guarantee products in retirement provision (pension benefits)
- Protecting incentives for enterprises for the fostering of staff pension schemes (such as tax incentives for building up employer reserves and so on)

If these regulatory pre-conditions can be met, a reform of the second pillar based on Scenario 4 as presented here, could generate a positive impact on the stability of the pension system, on its utility for the contributor and on the the Swiss economy as a whole.

Glossaire

AI	assurance-invalidité
AVS	assurance-vieillesse et survivants
Cst.	Constitution fédérale
IP	institution de prévoyance
LAMal	loi fédérale sur l'assurance-maladie
LFLP	loi fédérale sur le libre passage
LPP	loi fédérale sur la prévoyance professionnelle
LSA	loi fédérale sur la surveillance des institutions d'assurance privées
PP	prévoyance professionnelle

1 Situation initiale et présentation du problème

La prévoyance professionnelle constitue le 2^e pilier du système suisse des trois piliers. Comme le 1^{er} pilier (AVS), la prévoyance professionnelle va devoir relever de nombreux défis résultant notamment des évolutions et des circonstances suivantes :

- assouplissement du marché du travail lié à l'individualisation du temps de travail et à la progression des formes d'emploi atypiques
- évolution sociale : accroissement de la mobilité et individualisation des conditions de vie, allongement de la formation, tendance à un départ à la retraite anticipé et échelonné
- démographie : espérance de vie en augmentation, part de la population active en baisse
- risques des marchés des capitaux
- risques liés à la garantie de prestation des institutions de prévoyance professionnelle

A ces facteurs s'ajoutent certaines caractéristiques institutionnelles du 2^e pilier qui n'ont cessé par le passé de faire l'objet de critiques et qui ont inspiré des propositions d'amélioration :

- liberté de choix et de décision limitée s'agissant de l'assurance-vieillesse, de l'assurance risque et du placement des avoirs de vieillesse
- frais d'administration élevés
- influence sur les marchés des capitaux
- surveillance décentralisée et réglementations hétérogènes
- opacité des mécanismes de répartition
- complexité et opacité de l'ensemble du système
- couverture inexistante ou insuffisante des travailleurs temporaires ou à temps partiel à faible revenu

Ces dernières années, la question du libre choix de la caisse de pension a été de plus en plus fréquemment débattue dans les milieux politique et scientifique. Les derniers événements ayant affecté la prévoyance professionnelle (baisse des marchés boursiers, abaissement du taux minimal et du taux de conversion) ont clairement montré que ce domaine n'était pas exempt de risques qui pouvaient avoir des conséquences importantes pour les employeurs et, surtout, pour les assurés. Du même coup, des voix se sont élevées pour demander avec plus d'insistance que les assurés disposent de davantage de liberté et puissent mieux contrôler leurs avoirs de prévoyance.

C'est dans ce contexte que l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) a demandé à la communauté de travail **e c o ncept**/E C O F I N d'examiner s'il était possible d'introduire en Suisse le libre choix de sa caisse de pension.

2 Méthode

2.1 Objectifs de l'OFAS

Conformément au mandat reçu, il s'agissait d'examiner la faisabilité de ce libre choix sur la base des trois modèles suivants proposés par l'OFAS :¹

- libre choix de la caisse de pension
- libre choix partiel de la caisse dans le régime surobligatoire
 - régime obligatoire : selon les dispositions légales en vigueur
 - régime surobligatoire : possibilité de conclure des contrats hors de la caisse
- libre choix partiel à l'intérieur de la caisse, les assurés pouvant faire leur choix entre différents plans de prévoyance dans le régime surobligatoire
 - régime obligatoire : selon les dispositions légales en vigueur
 - régime surobligatoire : liberté de choix entre différents plans de prévoyance et stratégies d'investissement proposés par la caisse

La faisabilité de ces trois modèles devait être évaluée sous différents angles : les conséquences sur la prévoyance et le montant de la prestation (réalisation des objectifs sociaux), les stratégies laissées à l'appréciation des acteurs, les risques qui en résultent, la faisabilité de la surveillance, les implications pour les institutions de prévoyance actuelles et les conséquences économiques. Pour ce faire, il convenait de tenir compte des expériences internationales réalisées dans différents pays de l'OCDE ayant introduit des systèmes de prévoyance individualisés. Ces expériences livrent d'importantes indications sur les effets possibles d'une individualisation, sur les conditions-cadre à respecter ou à créer, ainsi que sur les formes d'organisation appropriées dans un système de libre choix.

L'OFAS a par ailleurs formulé, pour l'étude concrète de la faisabilité des modèles, plusieurs questions à examiner dont il a été tenu compte dans la présente étude.

2.2 Méthode

En premier lieu, il a fallu collecter les informations nécessaires à l'analyse des trois modèles soumis par l'OFAS, informations concernant les domaines suivants :

- les objectifs sociaux de la prévoyance vieillesse en général et de la prévoyance professionnelle en particulier,
- les difficultés et les défis auxquels est confronté aujourd'hui le 2^e pilier en Suisse et

¹ Les trois modèles sont décrits de manière détaillée au ch. 4.1.

- les enseignements résultant des expériences faites dans des pays où ont été mis en place des modèles libéraux de prévoyance vieillesse (Chili, États-Unis, Grande-Bretagne, Australie, Suède).

L'étude des régimes étrangers a servi de point de repère pour évaluer la faisabilité des trois modèles soumis par l'OFAS. Ces expériences montrent parfois très clairement quels sont les problèmes posés par les modèles individualisés et fournissent ainsi de précieuses indications sur la manière de concevoir le libre choix et sur les conditions à remplir pour que le modèle choisi soit approprié.

Des hypothèses de travail ont ensuite été formulées concernant les questions soumises par l'OFAS, hypothèses débattues au sein du groupe de projet puis lors d'une séance du groupe d'accompagnement. Certains problèmes posés par les trois modèles ont alors été assez vite mis en évidence, ce qui a incité l'équipe de projet à développer un quatrième modèle² tenant compte des objections formulées à l'encontre de l'introduction du libre choix de la caisse de pension. Les résultats de l'examen des trois modèles soumis, ainsi que du quatrième modèle, ont été discutés et validés dans le cadre de dix entretiens avec douze experts.³

Les conclusions de ces entretiens ont fait l'objet d'un rapport intermédiaire servant de base de discussion à un atelier réunissant des experts et des partenaires de la prévoyance.⁴ Si cet atelier avait pour objectif premier la validation technique des résultats, il a aussi permis de débattre de l'accueil qui serait réservé par les milieux politiques au libre choix de la caisse de pension et de l'opportunité de l'introduction d'un tel modèle. Dans leur grande majorité, les experts et les représentants des groupes d'intérêts ont fait part de leur scepticisme vis-à-vis du libre choix, voire de leur rejet de cette formule.

Dans le présent rapport final, le groupe de projet résume les résultats de l'analyse des exemples étrangers, fait le point sur la situation actuelle du 2^e pilier en Suisse et rapporte les conclusions des entretiens qui ont eu lieu avec les experts et lors de l'atelier. Il s'attache en particulier à répondre à la question de la faisabilité du libre choix de la caisse de pension et des conditions (légal) nécessaires à sa mise en œuvre. Le présent rapport n'avait en revanche pas à se prononcer sur l'opportunité d'une réforme du 2^e pilier et sur l'accueil qui lui serait réservé, pas plus que sur les modalités d'un passage du système actuel à un régime de libre choix. Compte tenu de son importance, cette dernière problématique est néanmoins abordée brièvement.

² Le quatrième modèle est décrit au ch. 4.1.

³ La liste des experts interrogés figure en annexe.

⁴ La liste des participants à l'atelier figure en annexe.

3 Éléments d'évaluation des différents modèles

Le présent chapitre sert à dégager les éléments d'analyse des trois modèles de réforme examinés et à élaborer des critères d'évaluation. Il présente en outre les objectifs sociaux de la prévoyance vieillesse en Suisse, le système suisse de prévoyance professionnelle et les expériences faites à l'étranger, dans des pays qui ont introduit des modèles libéraux de prévoyance.

3.1 Les objectifs sociaux de la prévoyance professionnelle en Suisse

De la Constitution fédérale (art. 41 Cst.) découlent trois objectifs majeurs pour la politique sociale suisse (cf. Gerber 2002) :

- Garantir la paix sociale : dans une société libérale et démocratique, la stabilité et le fonctionnement d'un Etat de droit ne doivent pas être durablement en contradiction avec les besoins sociaux courants d'une majorité de la population, sous peine de provoquer des tensions susceptibles de mettre sérieusement en péril la paix intérieure du pays.
- Garantir la justice sociale : il ne peut y avoir de paix sociale que si un minimum de justice sociale, souhaité par une majorité de la population, est garanti. Cela suppose, outre l'égalité des chances, le respect de certains principes de répartition des revenus.
- Garantir la sécurité sociale : la politique sociale suisse intervient à titre subsidiaire, la responsabilité et l'initiative individuelles jouant un rôle déterminant. La primauté de la responsabilité individuelle des citoyens est affirmée de manière explicite dans la Constitution. Les personnes doivent être assurées contre la perte de revenu en cas d'incapacité ou d'impossibilité de gain provisoire ou durable résultant de l'âge, de l'invalidité, de la maladie, de l'accident, du chômage, de la maternité, de la condition d'orphelin et du veuvage (art. 41, al.2, Cst.).

Ces objectifs sociaux légitiment, d'un point de vue constitutionnel, l'instauration et l'existence de régimes de sécurité sociale en Suisse.

La sécurité sociale en cas de vieillesse, de décès et d'invalidité repose en Suisse sur les trois piliers (art. 111 Cst.) que sont l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité fédérale (AVS/AI), la prévoyance professionnelle et la prévoyance individuelle.

L'objectif principal des régimes de prévoyance vieillesse est de garantir un revenu aux personnes âgées, pour qu'elles puissent se procurer les biens de consommation dont elles ont besoin. Aux termes de l'art. 112 Cst., les rentes du 1^{er} pilier doivent couvrir les besoins vitaux de manière appropriée. De plus, les deux risques que sont l'invalidité et le décès doivent être assurés.

La prévoyance professionnelle du 2^e pilier conjuguée avec les prestations de l'AVS/AI permet aux personnes âgées, aux survivants et aux invalides de **maintenir de manière appropriée leur niveau de vie antérieur** (art. 1 LPP et art. 113, al. 2, Cst.). Pour que cet objectif soit atteint, les autorités considèrent que la somme des rentes de l'AVS et de la prévoyance professionnelle doit représenter environ 60 % du revenu professionnel annuel brut (jusqu'à un revenu d'environ

75 000 francs) (Gerber 2002, p. 70).⁵ C'est dans ce but qu'ont notamment été introduits dans la prévoyance professionnelle le régime obligatoire et différentes garanties.

La constitution d'un 3^e pilier (prévoyance individuelle), qui complète la prévoyance et permet de couvrir d'autres besoins après la retraite, est encouragée par le biais d'incitations fiscales dans le cadre de la prévoyance liée.

S'agissant de la prévoyance professionnelle, la garantie de revenu a deux composantes, celle de **l'épargne**, rendue obligatoire par l'Etat et qui garantit en particulier le revenu après la retraite, et celle de **l'assurance risque**, qui permet de maintenir le niveau de vie antérieur en cas d'invalidité ou de décès (au profit des survivants) (Zimmermann/Bubb 2002, p. 3).

Les chiffres suivants soulignent l'importance du 2^e pilier en Suisse : en 2002, les recettes de la prévoyance professionnelle (cotisations des employés et des employeurs, plus les intérêts) se sont montées à 42,17 milliards de francs, tandis que les recettes totales de l'AVS/AI ont atteint la même année 28,9 milliards de francs (OFAS 2004).

Aujourd'hui, le 2^e pilier répond aussi à d'autres objectifs sociaux :

- l'encouragement à la propriété du logement, dans la mesure où l'assuré a la possibilité de retirer à cet effet une partie des avoirs de prévoyance éaccumulés avant l'échéance (art. 30a LPP);
- la prise en compte des besoins de la génération d'entrée, chaque institution de prévoyance étant en effet tenue, dans les limites de ses possibilités financières, d'établir des dispositions spéciales pour la génération d'entrée en favorisant notamment les assurés d'un certain âge et plus particulièrement ceux d'entre eux qui ne disposent que de revenus modestes (art. 31 et 32 LPP).

Si l'on ne tient pas compte des privilèges accordés à la génération d'entrée, la LPP ne poursuit en théorie aucun objectif de répartition. Mais en pratique, le fonctionnement concret de la prévoyance professionnelle a induit différents effets de répartition (p. ex. par le biais de garanties élevées ainsi que dans le cadre de l'assurance risque). En effet, selon l'organisation des institutions de prévoyance, il peut exister différents transferts de risque entre les générations et à l'intérieur d'une même génération.⁶ En principe, le transfert de risque entre générations joue un rôle moins important dans la prévoyance professionnelle, fondée sur le système de la capitalisation, que dans le 1^{er} pilier, financé selon le principe de la répartition. Ainsi le contrat entre les générations joue un rôle essentiellement dans la composante « épargne » des caisses à primauté des prestations et des institutions de prévoyance financées collectivement, tandis que la répartition au sein d'une même génération (qui répond aux souhaits d'une majorité de personnes) intervient plutôt dans l'assurance des risques invalidité, décès et maladie.

Selon la manière dont elle est conçue dans les faits, la prévoyance professionnelle peut aussi poursuivre aussi d'autres objectifs implicites. Le système de capitalisation permet au 2^e pilier de dépendre un peu moins de l'évolution démographique et contribue à la répartition du risque entre les pi-

⁵ Situation en 2002 : lors de la rédaction du présent rapport, la limite de revenu était fixée à 77 400 francs (situation en 2005).

⁶ Voir à ce sujet le ch. 3.2.3.

liers. Ce système est basé sur l'épargne, en application du principe selon lequel le niveau de vie antérieur est propre à chacun et doit être garanti individuellement, sans objectif de répartition.

Mais la LPP poursuit également d'autres objectifs sans rapport avec la prévoyance, comme la stabilisation du marché de l'immobilier, par l'adaptation des prescriptions de placement et l'encouragement à la propriété du logement, ou le gouvernement d'entreprise (« corporate governance »), par la réglementation de l'exercice du droit de vote. Des objectifs économiques généraux jouent aussi un rôle, puisque l'organisation de la prévoyance professionnelle doit occasionner le moins de coûts économiques possible (efficacité et effectivité du système) et qu'elle doit favoriser autant que possible ou du moins ne pas entraver la compétitivité et la croissance économique.

La prévoyance professionnelle doit donc permettre d'atteindre plusieurs objectifs implicites et explicites. Pour l'évaluation des trois modèles de réforme soumis par l'OFAS, nous nous sommes concentrés sur l'objectif premier de la prévoyance : maintenir le niveau de vie antérieur des assurés de manière appropriée après la retraite et en cas d'invalidité ou de décès. Ces modèles doivent en effet en premier lieu satisfaire à cet objectif et être évalués sur cette base. Dans ce domaine, le taux de remplacement de 60 % du dernier revenu (jusqu'à concurrence de 77 400 francs [en 2005]) mis en avant par les autorités sert de point de repère. Les autres objectifs explicites de la prévoyance professionnelle (encouragement à la propriété du logement, protection minimale de la génération d'entrée, parité) peuvent être pris en compte dans une deuxième étape. On estime que la répartition au sein du 2^e pilier ne constitue pas un objectif explicite, mais qu'elle a vu le jour parce que les garanties données n'étaient pas adaptées aux réalités des marchés financiers et en raison de la conception de l'assurance risque. Les autres objectifs implicites résultant uniquement de la conception de la prévoyance professionnelle sous sa forme actuelle ne seront pas non plus pris en compte. Les objectifs économiques généraux (efficacité, efficacité, capacité concurrentielle, croissance) sont en revanche pris en compte dans l'évaluation des trois modèles examinés.

Le tableau ci-dessous offre une vue d'ensemble des objectifs de la prévoyance professionnelle suisse dont il a été tenu compte dans la présente étude.

Tableau 1.1 : Vue d'ensemble des différents objectifs (sociaux) de la prévoyance professionnelle

Objectif	Description	Source	Importance pour la présente étude
Prévoyance	Les 1 ^{er} et 2 ^e piliers doivent permettre le maintien du niveau de vie antérieur de manière appropriée. Les rentes doivent atteindre environ 60 % du dernier revenu annuel (jusqu'à 77 000 francs).	Art. 1 LPP Art. 113 al. 2 Cst.	Très important
Encouragement à la propriété du logement	Encouragement à l'acquisition de son logement en utilisant une partie des avoirs de prévoyance	Art. 30a LPP	Moins important
Protection de la génération d'entrée	Dispositions spéciales pour la génération d'entrée et plus particulièrement les assurés d'un certain âge qui ne disposent que de revenus modestes	Art. 31 et 32 LPP	Moins important (importance décroissante)

Analyse de la situation et du système en Suisse

3.1.1 Systèmes de garantie du revenu en Suisse

Introduction

La Suisse dispose d'un système de sécurité sociale étendu.⁷ La protection contre la perte de gain en cas de vieillesse, d'incapacité de travail pour raison de santé ou de décès du soutien de famille est une composante importante du système et fait ici l'objet d'une analyse approfondie.⁸

Etendue des prestations⁹

Le tableau synoptique ci-dessous présente les principales prestations minimales perte de gain que les organismes d'assurances sociales¹⁰ sont tenus d'offrir.

<p>Prestations en cas d'incapacité temporaire de travail</p>	<p>Incapacité de travail en cas d'accident¹¹ : (AA) : 80 % de la perte de gain (base maximale 106 800 francs)</p> <p>Incapacité de travail en cas de maladie : Pas d'assurance sociale obligatoire. Protection limitée résultant de l'obligation légale de l'employeur de continuer à verser le salaire en cas de maladie.</p>
<p>Prestations en cas d'invalidité¹²</p>	<p>Invalidité par suite d'accident : (AI) : Rente annuelle de 12 900 à 25 800 francs¹³; plus, le cas échéant, une rente pour enfant de 40 % de la rente par enfant. (AA) : La rente se monte à 80 % du salaire (base maximale 106 800 francs), mais au maximum à 90 % de la perte de gain avec la prestation de l'AI. (PP) : En règle générale, l'obligation – théorique – de verser des prestations tombe parce que des prestations de l'AI et de l'AA sont versées.</p> <p>Invalidité par suite de maladie : (AI) : Rente annuelle de 12 900 à 25 800 francs; en plus, le cas échéant, une rente pour enfant de 40 % de la rente par enfant. (PP) : Rente annuelle de 34 %¹⁴ de la partie du salaire comprise entre 22 575 et 77 400 francs; plus, le cas échéant, une rente pour enfant de 20 % de la</p>

⁷ Crédit suisse (2003), p. 4.

⁸ Sont exclus de cette analyse la garantie de revenu en cas de chômage, les compléments de revenu accordés dans certaines circonstances (allocations pour enfants, allocations familiales, assurance-maternité) et la couverture de dépenses spéciales (prestations pour soins en cas de maladie et d'accident, allocations pour impotent, voire assurances choses obligatoires). Par souci de simplification, on a ignoré les compléments octroyés lorsque le revenu et la fortune sont insuffisants (prestations complémentaires, aide sociale, assistance) et les prestations d'assurance liées au service militaire ou à des services apparentés.

⁹ Basé sur le tableau synoptique de Widmer (2003). Seule l'assurance obligatoire est prise en compte. Des prestations plus élevées sont courantes, en particulier dans le cas de l'assurance perte de gain en cas d'incapacité de travail de courte durée, de l'assurance perte de gain lorsque le revenu dépasse la limite légale pour les assurances sociales et des prestations des caisses de pension.

Valeurs en francs en 2005.

¹⁰ AVS, AI, assurance-accidents (AA), prévoyance professionnelle (PP).

¹¹ Ou en cas de maladie professionnelle.

	rente par enfant.
Prestations dues aux survivants (veuves, veufs et orphelins ayant droit aux prestations)¹⁵	<p>Décès par suite d'accident :</p> <p>(AVS) : Rente annuelle de veuf ou de veuve de 10 320 à 20 640 francs ; plus, le cas échéant, rente d'orphelin de 5160 à 10 320 francs.</p> <p>(AA) : La rente de veuf ou de veuve se monte à 40 % du salaire (base maximale 106 800 francs), la rente d'orphelin à 15 % du salaire, mais au maximum à 90 % de la perte de gain avec la prestation de l'AI.¹⁶</p> <p>(PP) : En règle générale, l'obligation – théorique – de verser des prestations est considérablement réduite, parce que des prestations de l'AVS et de l'AA sont versées (habituellement la règle est différente lorsque'il y a des orphelins).</p> <p>Décès par suite de maladie :</p> <p>(AVS) : Rente annuelle de veuf ou de veuve de 10 320 à 20 640 francs ; plus, le cas échéant, rente d'orphelin de 5160 à 10 320 francs.</p> <p>(PP) : Rente annuelle de 21 % de la partie du salaire comprise entre 22 575 et 77 400 francs; plus, le cas échéant, une rente pour enfant de 33 % de la rente par enfant.</p>
Prestations en cas de vieillesse¹⁷	<p>(AVS) : Rente annuelle de vieillesse de 12 900 à 25 800 francs ; plus, le cas échéant, rente pour enfant de 5160 à 10 320 francs.</p> <p>(PP) : Rente annuelle de vieillesse à concurrence de 34 % de la part du salaire comprise entre 22 575 et 77 400 francs; plus, le cas échéant, une rente pour enfant de 20 % de la rente par enfant.</p>

Les prestations de l'AVS/AI, les prestations d'invalidité de l'AA ainsi que les rentes d'invalidité de la PP pour les personnes n'ayant pas atteint l'âge de la retraite, mais aussi les prestations de survivants de l'AA et celles de la PP pour les personnes n'ayant pas atteint l'âge de la retraite sont adaptées au renchérissement au moyen de différents systèmes, ce qui n'est pas le cas des autres prestations.

¹² Pour simplifier : incapacité de travail de plus de 40 % durant plus d'une année. Les prestations indiquées correspondent à une invalidité totale.

¹³ Le montant de la rente est déterminé en particulier par le niveau du revenu perçu par le passé. Il est pratiquement impossible à l'assuré d'évaluer lui-même le montant de la prestation en raison de la complexité des mécanismes de calcul et de l'incomplétude des comptes tenus. Les lacunes de cotisation, comme on les appelle, peuvent induire d'importantes réductions des prestations. Cette remarque vaut pour toutes les indications relatives à des prestations de l'AI ou de l'AVS.

¹⁴ Ce pourcentage résulte de l'utilisation de la « règle d'or », comme on l'appelle (la croissance du revenu nominal correspond à la rémunération des avoirs de vieillesse). Signalons que les taux de remplacement indiqués peuvent varier sensiblement selon les cas. Les personnes qui reprennent une activité professionnelle en particulier doivent s'attendre à recevoir des prestations beaucoup moins importantes. C'est également le cas des prestations de survivants et de vieillesse de la PP.

¹⁵ Pour simplifier, on considère ici uniquement les survivants de personnes exerçant une activité lucrative. Des prestations de survivants sont bien entendu également allouées aux personnes au bénéfice d'une rente de vieillesse. Relevons que le droit aux prestations des veufs et des veuves n'est pas défini de la même manière dans l'AVS (ou dans la PP) et dans l'AA.

¹⁶ Et au maximum à 70 % pour les rentes de veuf ou de veuve et les rentes d'orphelin de l'AA.

¹⁷ Les invalides à la retraite bénéficient en outre des prestations d'invalidité (AA et/ou PP).

Appréciation

Le tableau ci-dessus (simplifié et limité au régime obligatoire) montre qu'il n'est pas du tout facile pour l'assuré moyen d'évaluer sa couverture en matière de prévoyance, parce qu'il y a de nombreux fournisseurs de prestations, que les définitions varient et qu'il n'est pas toujours facile de savoir ce qui relève de l'assurance-accidents et ce qui relève de l'assurance-maladie. Si l'on ajoute à ce tableau toutes les formes de prestations complémentaires du régime surobligatoire¹⁸ et toutes sortes de prestations supplémentaires, le système apparaît encore bien plus complexe. Les collaborateurs des caisses de pension en font aujourd'hui l'expérience : les assurés qui réclament des prestations (cas d'assurance) prennent de plus en plus souvent un avocat. Dans le système actuel, il est coûteux pour les assurés de s'informer et de faire valoir leurs droits. De plus, dans de nombreux cas, le rapport entre les cotisations versées et la prévoyance n'est que partiellement connu. Un spécialiste doit souvent être mis à contribution pour déterminer le complément privé à apporter à la couverture de prévoyance professionnelle proposée dans le cadre du contrat de travail¹⁹ et l'opération doit être refaite à chaque nouvel emploi.²⁰

La prévoyance est nettement meilleure pour les accidentés que pour les malades.²¹ Si l'on se réfère aux objectifs sociaux, il est incompréhensible que la veuve d'un accidenté de la montagne soit mieux lotie que celle d'un cancéreux, d'autant que la maladie est la cause la plus fréquente de décès et d'invalidité.²²

Bien que le régime obligatoire du 2^e pilier n'ait été introduit qu'en 1985, les personnes âgées semblent bénéficier d'un niveau de vie relativement bon dans notre pays. Leur revenu mensuel net ou revenu médian (2250 francs) est certes plus bas que celui de la population en général (3400 francs),²³ mais elles disposent de réserves financières plus élevées. Ainsi 1 % seulement des personnes âgées (contre 7 % de la population dans son ensemble) peinent à rembourser leurs dettes (Office fédéral de la statistique, 2000).

Une enquête menée en 2002 par l'Office de la statistique du canton de Zurich montre également que la situation financière de la population âgée est relativement bonne. Ainsi le revenu médian d'un ménage comprenant plusieurs personnes de la classe d'âge 70 à 79 ans est comparable à celui d'un ménage équivalent de la classe d'âge 30 à 39 ans. Le revenu des personnes seules de la classe d'âge 70 à 79 ans est en revanche plus bas d'environ 30 % que celui des 30 à 39 ans dans

¹⁸ Principalement l'assurance d'indemnités journalières en cas de maladie proposée dans les entreprises, les prestations surobligatoires des caisses de pension et l'assurance-accidents surobligatoire.

¹⁹ Le travail du spécialiste appelle une rémunération, fréquemment sous forme de commission sur le produit proposé. Malheureusement, il n'est pas certain que l'effet incitatif lié à ce mécanisme bénéficie à la personne conseillée.

²⁰ La multiplicité des organes d'application et la densité réglementaire nuisent à la transparence, ce que dénonce en particulier Seiler (2000).

²¹ « Bénéficiaire de prestations d'assurance à la suite d'un accident ou d'une maladie professionnelle, c'est avoir de la chance dans son malheur » (Widmer 2003, p. 264).

²² Argumentation analogue chez Seiler (2000).

²³ Les comparaisons de revenus négligent un aspect important de la prévoyance vieillesse : de nombreuses caisses de pension proposent à leurs assurés le versement de prestations en capital en lieu et place d'une rente, et la prévoyance individuelle liée (pilier 3a) donne exclusivement droit à des prestations en capital. Les personnes touchant des prestations en capital vivent davantage de leur fortune que de leur revenu.

la même situation. En outre, toujours dans le canton de Zurich, les plus de 65 ans déclarent plus de la moitié (52 %) de la fortune du canton, alors qu'ils ne représentent que 21 % des contribuables.

3.1.2 La prévoyance professionnelle

Organisation du système

Tout employeur occupant des salariés soumis à l'assurance obligatoire doit créer une institution de prévoyance inscrite dans le registre de la prévoyance professionnelle ou être affilié à une telle institution.²⁴ Cette institution de prévoyance gérée paritairement doit offrir aux salariés de l'entreprise les prestations minimales définies par la LPP, mais elle peut aussi allouer des prestations allant au-delà du minimum légal. La couverture de prévoyance peut également être complétée par des institutions n'offrant que des prestations subobligatoires.

Les institutions de prévoyance peuvent se réassurer complètement ou partiellement pour les risques liés à ces prestations auprès de compagnies d'assurance²⁵ ou les supporter elles-mêmes.²⁶

Chiffres-clés

Selon la statistique 2002 de la LPP, les caisses inscrites assurent quelque 3,1 millions de salariés. Si l'on part de l'hypothèse que les cotisations ne sont pas versées deux fois, 70 % des personnes actives en Suisse (4,5 millions) ont donc un 2^e pilier. La 1^{re} révision de la LPP ayant abaissé le seuil d'entrée, cette proportion a dû augmenter sensiblement entre-temps.

Bien que le système de prévoyance professionnelle soit encore en phase de constitution, le régime obligatoire n'ayant été introduit qu'en 1985, les dépenses totales de la prévoyance professionnelles se montaient déjà à 34,6 milliards de francs en 2002, soit près de 90 % des dépenses totales de l'AVS/AI (38,7 milliards de francs). Le niveau moyen des rentes de vieillesse servies se montait alors à 29 268 francs, soit près de trois fois la rente de vieillesse maximale obligatoire aux termes de la LPP.

En 1987, c'est-à-dire juste après l'introduction de la LPP, la Suisse comptait encore 15 179 institutions de prévoyance, alors qu'en 2002, elles n'étaient plus que 8134, dont 4964 fonds de secours, fondations de financement ou fondations inactives. Les véritables caisses de pension actives ne sont donc qu'au nombre de 3170. Les cent plus grandes caisses de pension assurent par ailleurs 70 % de l'ensemble des salariés.

Surveillance

Les institutions de prévoyance sont placées sous le contrôle d'autorités de surveillance spécifiques. Selon l'OPP 1, l'Office fédéral des assurances sociales surveille les institutions de prévoyance de caractère national ou international, ainsi que les institutions de prévoyance des CFF, de la Banque nationale, de la SUVA et de la Caisse fédérale de pensions (Publica). De son côté, l'Office fédéral

²⁴ Art. 11, al. 1, LPP.

²⁵ Selon l'interprétation du droit en vigueur jusqu'à présent, les institutions collectives (institutions de prévoyance assurant les salariés d'employeurs qui ne sont pas liés juridiquement, économiquement ou professionnellement) devaient être ré-assurées contre les risques actuariels (décès, invalidité et longévité), mais pas obligatoirement contre les risques de placement souvent plus élevés. Aujourd'hui, en Suisse, on trouve encore des institutions collectives sans réassurance, mais avec la nouvelle LSA, la situation pourrait changer.

²⁶ La question du dernier porteur de risque, qui n'est pas clairement réglée, est abordée dans le prochain chapitre.

des assurances privées surveille les institutions de prévoyance soumises à la LSA.²⁷ Les autres institutions de prévoyance sont contrôlées par des autorités de surveillance cantonales. Une haute surveillance – aux activités très limitées – est exercée par l'Office fédéral des assurances sociales.

Du fait de cette organisation, il existe parfois des différences importantes dans la pratique de la surveillance, ce qui complique quelque peu les relations entre les personnes actives dans le domaine de la prévoyance professionnelle et les autorités de surveillance.

Celles-ci doivent s'assurer que les institutions de prévoyance se conforment aux prescriptions légales. Elles vérifient en outre à titre préventif la conformité des dispositions réglementaires avec les prescriptions légales.²⁸ L'essentiel de la surveillance s'effectue rétrospectivement, par l'examen des comptes annuels et des rapports d'experts. Pour ce faire, les autorités s'appuient dans une large mesure sur les travaux de l'organe de contrôle et de l'expert en matière prévoyance professionnelle.²⁹ Il n'y a en revanche pas de surveillance de la solvabilité à proprement parler.³⁰

3.1.3 Problèmes actuels et défis

Ce chapitre passe en revue les principaux problèmes et défis qui se posent dans le domaine des caisses de pension ou des dispositions légales, qui font de plus en plus débat.³¹

Financement

La LPP prévoit que les institutions de prévoyance offrent en tout temps la garantie qu'elles peuvent remplir leurs engagements. Il n'existe pas de définition plus précise de cette exigence centrale, pas même dans le texte des ordonnances concernées. Dans la pratique actuelle, on considère donc que le jour du contrôle, les caisses de pension doivent disposer d'avoirs suffisants pour couvrir leurs engagements de prévoyance. L'estimation des avoirs de l'institution de prévoyance s'effectue, conformément aux prescriptions légales, à la valeur de marché. S'agissant de l'évaluation des engagements de prévoyance, l'autorité de surveillance n'a pas édicté de prescriptions légales ou d'indications spécifiques ; seule la compétence de l'expert en matière de prévoyance professionnelle est évoquée dans ce domaine.³² Depuis quelque temps, la question de l'évaluation du capital actuariel de prévoyance nécessaire fait l'objet d'une discussion nourrie. Habituellement, les engagements actuariels sont évalués en fonction des dépenses attendues, escomptées en application du « taux technique », alors que pour les assurés actifs, on ne considère souvent que la prestation de sortie due à la date de référence du bilan. Le taux technique le plus couramment utilisé aujourd'hui, servant également à déterminer la valeur attendue du taux de conversion légal à atteindre dans les

²⁷ Il semble que celles-ci n'ont pas encore été identifiées jusqu'ici.

²⁸ En raison de la charge de travail des autorités de surveillance, cette vérification intervient en règle générale bien après l'entrée en vigueur des dispositions réglementaires. De ce fait, l'effet préventif est limité.

²⁹ L'organe de contrôle est à cet égard relativement indépendant, alors que l'expert est souvent à l'origine de la rédaction du règlement, de l'établissement du bilan actuariel et des principales décisions de l'institution de prévoyance.

³⁰ On entend par là des prescriptions relatives à la dotation en capital et l'examen du respect de ces prescriptions. Selon l'interprétation moderne de la surveillance de la solvabilité, la dotation en capital doit tenir compte des risques auxquels l'institution surveillée est exposée.

³¹ Si l'auteur limite son analyse aux problèmes et aux défis du 2^e pilier, cela ne signifie pas qu'il n'a que des critiques à formuler à l'encontre de ce système. Le but est en effet de mieux définir les critères auxquels un éventuel système de prévoyance modifié doit satisfaire.

³² Par exemple art. 44, OPP2.

dix ans, est de 4 %. On estime le plus souvent que dans la situation actuelle des marchés financiers, seule une politique de placement agressive, et donc risquée, permet d'obtenir un rendement des avoirs permettant de se conformer à ce taux technique (selon les hypothèses, entre 4,5 et 5,0 % par an)³³ Aujourd'hui, il faut par conséquent considérer

- que la situation financière des caisses de pension et, par conséquent, la situation des porteurs de risques dépeinte dans les bilans semble meilleure qu'elle ne l'est en réalité³⁴
- et que, même lorsque le taux technique est ramené à une valeur réaliste, une caisse de pension intégralement couverte ne saurait « offrir en tout temps la garantie de pouvoir remplir ses engagements » parce qu'elle doit toujours satisfaire implicitement à cette obligation : investir dans des placements peu risqués, mais non pas sans risques. Un ou plusieurs porteurs de risques supplémentaires seraient donc encore bienvenus.

Les institutions de prévoyance doivent organiser leur système de cotisation et leur financement de manière à être en mesure d'offrir des prestations répondant à la loi. On entend habituellement par là qu'au cours d'une période donnée, la croissance des engagements doit correspondre à la croissance des avoirs provenant des cotisations et du rendement de la fortune. Dans le cadre du processus d'épargne³⁵ d'une caisse de pension qui n'offre que le minimum imposé par la LPP et dans la situation actuelle, cette exigence n'est que partiellement satisfaite. Les avoirs de vieillesse d'un assuré sont crédités chaque année de la bonification de vieillesse prescrite par la loi (et généralement financée par les cotisations) et de la rémunération minimum (habituellement financée par le rendement des avoirs de vieillesse). A la naissance du droit à la rente de vieillesse d'un assuré, l'institution de prévoyance peut liquider l'avoir de vieillesse, mais elle doit en lieu et place porter au bilan la valeur actuelle de la rente en cours (y compris toutes les prestations futures). Avec un taux technique de 4 % – et à plus fortes raisons avec un taux technique correspondant aux réalités d'aujourd'hui – cette valeur actuelle est plus élevée que l'avoir de vieillesse. L'institution de prévoyance se voit donc contrainte de financer cette différence. A cet effet, elle peut utiliser le produit des avoirs de vieillesse des autres salariés assurés³⁶ ou prévoir de percevoir des cotisations supplémentaires. La plupart des institutions de prévoyance ne peuvent pas emprunter cette dernière voie, par ailleurs interdite par les dispositions de la loi sur le libre passage³⁷, dans la mesure où ces

³³ Ainsi le groupe de travail « taux de conversion » de l'OFAS estime que des rendements peu risqués permettent de dégager un rendement de 3,35 %. Là encore, le risque n'est pas nul.

Le taux technique n'est pas le seul thème débattu aujourd'hui. D'autres questions se posent, portant sur le manque de provisions. En effet, beaucoup de caisses de pension ne disposent pas de provisions pour les cas de prestations non réglés et les dommages différés, pour les pertes latentes résultant de la conversion des rentes, etc.

³⁴ Dans sa prise de position du 6 janvier 2005 relative au taux d'intérêt technique des institutions de prévoyance, la Chambre suisse des actuaires-conseils constate qu'une « réduction du taux d'intérêt technique de 4 %, fréquemment utilisé jusqu'ici, serait souhaitable ». L'indication selon laquelle « les conséquences financières pour les institutions de prévoyance concernées ainsi que les options envisageables doivent être tout spécialement analysées » avant un tel abaissement du taux pose problème : qu'elle conséquence en tirer concernant la présentation de la situation financière des institutions de prévoyance ? Il n'est pas possible de ne pas tenir compte dans le bilan de la dévalorisation des placements dont la valeur a diminué, sous prétexte qu'il n'existe pas de réserves de fluctuation.

³⁵ Constitution prévue du capital de couverture nécessaire au versement des rentes de vieillesse.

³⁶ Ainsi, l'institution de prévoyance doit prendre davantage de risques lors du placement des avoirs de vieillesse que cela ne serait nécessaire pour atteindre le taux minimal LPP.

³⁷ Calcul de la prestation de sortie minimale selon l'art. 17 LFLP.

cotisations doivent également faire l'objet d'un financement paritaire et non être à la charge exclusive de l'employeur.

Risques de prévoyance

Dans l'exercice de son activité, une institution de prévoyance est confrontée à de nombreux risques, brièvement énoncés ci-dessous :

- Risques de placement

Dans le cadre du financement des prestations, on tient compte du rendement escompté des avoirs³⁸. Habituellement, celui-ci sert à couvrir les coûts de la rémunération (taux LPP minimum, taux technique), une partie des frais d'administration (en particulier les frais de gestion de fortune), la consolidation de la réserve mathématique pour faire face à l'augmentation de l'espérance de vie ou d'autres coûts liés au versement des rentes (cotisations au Fonds de garantie, frais d'administration). Dans la situation actuelle du marché des capitaux, seule une importante prise de risques permet de répondre aux exigences de la LPP (taux d'intérêt minimal LPP, taux technique prescrit implicitement par le biais du taux de conversion).

De la LPP découlent des prescriptions légales en matière de prestations (prestations minimales), mais pas seulement, puisque la loi sur le libre passage formule elle aussi des exigences (taux d'intérêt minimal).³⁹ En outre, la pratique en vigueur interdit à l'institution de prévoyance de réduire les rentes surobligatoires, de sorte que la caisse doit garantir le taux technique durant toute la durée de versement de la rente. Le Conseil fédéral considère en outre que même pour les caisses (surobligatoires) où la rémunération des avoirs de vieillesse est définie en fonction de la performance des placements, un taux d'intérêt négatif (la performance pouvant aussi être négative) n'est pas admissible.⁴⁰

On constate donc que les caisses de pension courent forcément certains risques de placement.

- Risques actuariels

Une caisse de pension recourt à des données statistiques pour définir son financement et évaluer ses engagements actuariels. Les données les plus importantes sont à cet égard l'espérance de vie (et son évolution future), la probabilité d'invalidité, ainsi que les probabilités relatives à l'état civil, à la différence d'âge entre les époux et au nombre d'enfants. Or celles-ci peuvent se révéler erronées, que ce soit pour l'effectif donné ou de manière générale. Il est aussi possible que l'évolution aléatoire du risque induise des différences par rapport à la valeur attendue.

- Risques opérationnels

Une institution de prévoyance peut enregistrer des pertes en raison d'une gestion incorrecte ou déloyale.

- Autres risques

Dans cette catégorie entrent principalement des risques liés à l'environnement légal et aux activités de surveillance. Par exemple, avec la 1^{re} révision de la LPP, les caisses de pension ont dû

³⁸ Dont l'importance est si bien reconnue qu'on l'appelle fréquemment le « troisième cotisant ».

³⁹ Art. 17 LFLP.

⁴⁰ Conseil fédéral (2004), ch. 311.

fournir des prestations supplémentaires dont le financement aurait déjà dû être assuré par le passé.⁴¹ De plus, compte tenu de la complexité et, parfois, du flou des rapports de droit, elles doivent s'attendre à ce que les tribunaux ne partagent pas leur conception du droit et qu'il en résulte des coûts supplémentaires.⁴²

La question du support de risques

Qui endosse les risques ?

La caisse de pension est exposée à de nombreux risques. Étant donné que ses ressources financières, et en particulier les fonds « libres », sont limitées, elle ne peut pas supporter elle-même tous les risques, dans toutes les situations. Dès lors cette question se pose : qui assume le risque si la caisse ne peut pas assumer ses engagements ? Les principaux textes de loi ne répondent pas à cette question importante, mais les dispositions relatives à l'assainissement des institutions de prévoyance fournissent quelques pistes.

Les mesures d'assainissement définies par la LPP sont les suivantes :⁴³

- Prélèvement de cotisations d'assainissement auprès de l'employeur et des salariés, celles de l'employeur devant être au moins aussi élevées que celles des salariés. Cette possibilité est limitée à la prévoyance obligatoire.⁴⁴
- Prélèvement de cotisations d'assainissement auprès des rentiers. Cette possibilité est toutefois soumise à des conditions très restrictives et ne porte des fruits que dans des situations très particulières.
- Application d'un taux inférieur au taux minimal LPP de 0,5 % au maximum⁴⁵, pendant cinq ans au plus.
- Contributions de l'employeur pouvant être restituées à ce dernier – sous forme de vacances de cotisations – lorsque le découvert a été entièrement résorbé (réserves de cotisations d'employeur avec renonciation à leur utilisation).

Les caisses de pension enveloppantes ou purement surobligatoires pratiquant la primauté des cotisations ont en outre la possibilité de réduire la rémunération des avoirs d'épargne. Cette option n'existe toutefois que s'il existe un découvert, la loi sur le libre passage imposant sinon de facto une rémunération au taux LPP.⁴⁶

⁴¹ C'est en particulier vrai pour l'introduction de la rente de veuf s'ajoutant aux rentes de vieillesse et d'invalidité en cours.

⁴² Voici un exemple important tiré du passé : les tribunaux ont jugé inadmissible le remplacement d'une rente d'invalidité en cours par une rente de vieillesse plus basse dans le domaine surobligatoire, bien que cette procédure ait été clairement justifiée par voie réglementaire. Cette jurisprudence a entre-temps été corrigée par l'ATF 130 V 369.

⁴³ Les mesures présentées ci-après ne sont admises que lorsqu'il existe un découvert. La caisse ne peut par exemple pas y recourir pour constituer les réserves de fluctuation nécessaires. La LPP ne prévoit pas de mesures destinées à se ménager une capacité de risque adéquate et par conséquent à décharger les porteurs de risque.

⁴⁴ À l'heure actuelle, la manière dont cette limitation doit être interprétée et mise en application au sein des caisses enveloppantes, c'est-à-dire celles qui offrent davantage que la prévoyance LPP minimale, n'est pas clairement établie.

⁴⁵ Teneur de la loi ; il faut considérer qu'il s'agit de 0,5 « point ».

⁴⁶ Par exemple, le « splitting des intérêts », c'est-à-dire une rémunération des avoirs de prévoyance surobligatoires à un taux plus bas que le taux LPP, pratiqué par de nombreuses institutions collectives de compagnies d'assurance n'est pas

Dans le cadre du minimum LPP, il faut donc considérer que l'employeur et les salariés supportent ensemble les risques de prévoyance. Les salariés tendent à supporter davantage le risque, puisqu'ils peuvent être mis à contribution à la fois par le biais des cotisations d'assainissement et par celui de la diminution du taux d'intérêt, mais les premières expériences afférentes aux mesures d'assainissement montrent toutefois que l'employeur est mis plus fortement à contribution.⁴⁷

Dans le cadre de la prévoyance surobligatoire⁴⁸, le seul porteur de risque désigné par la loi est l'assuré lui-même, mais sa participation est limitée.⁴⁹ Au-delà de cette limite, il n'est pas précisé qui est censé supporter les risques.

Support des risques : approche élargie

Une mesure très usitée pour améliorer la situation d'une institution de prévoyance consiste à réduire les prestations à verser à l'avenir.⁵⁰ De nombreuses institutions collectives y ont recouru ces deux dernières années pour la partie surobligatoire de leurs prestations. Il s'en est suivi une baisse massive de la rémunération promise et des taux de conversion. Pour de nombreux assurés, la diminution de la rente attendue ainsi occasionnée a été considérable. Même si du point de vue strictement juridique cette mesure ne peut être qualifiée de participation à une mesure obligatoire d'assainissement, pour les assurés, l'effet est le même : les rentes dues sur lesquelles ils comptaient dans le cadre de leur planification financière ne sont soudain plus disponibles, les montants offerts étant considérablement réduits.

Support des risques : le rôle du Fonds de garantie

Le Fonds de garantie a pour tâche légale de garantir – jusqu'à un montant maximum – les prestations légales dues par les institutions de prévoyance devenues insolvable. Cela ne signifie toutefois pas que le Fonds de garantie réponde des lacunes de couverture. C'est en effet à l'institution de prévoyance de remédier aux lacunes de couverture au moyen des mesures décrites plus haut. Pour que le Fonds de garantie doive délier les cordons de la bourse, il faut que l'institution de prévoyance fasse d'abord l'objet d'une procédure de liquidation ou de faillite.⁵¹ C'est à l'autorité de surveillance de décider si une procédure de liquidation doit être ouverte, mais le moment de la décision n'est pas défini clairement.⁵²

conforme aux prescriptions de la loi sur le libre passage. Il est par conséquent difficile de savoir pourquoi il est encore appliqué.

⁴⁷ Il faudrait étudier plus précisément dans quelle mesure la participation de l'employeur ou celle du salarié les affecte réellement au plan économique ou fait l'objet d'une compensation par le biais d'une adaptation du salaire brut, ce qui revient à la répercuter sur l'autre partie. Mais cette question dépasse le cadre du présent rapport.

⁴⁸ Cette argumentation ne vaut donc que pour les caisses offrant des prestations de vieillesse en primauté des cotisations.

⁴⁹ Ces deux choses ne ressortent pas clairement du texte de la loi. La directive explicative (Conseil fédéral suisse [2004]) doit néanmoins être interprétée dans ce sens puisqu'il n'est pas possible de prélever des cotisations d'assainissement, mais d'un autre côté, la rémunération des avoirs de vieillesse peut être ramenée à un taux nul en cas de découvert.

⁵⁰ La loi ne précise pas clairement quelles prestations doivent être considérées comme acquises et ne peuvent pas être réduites par l'institution de prévoyance, et lesquelles peuvent l'être. On considère habituellement que la prestation de sortie ne peut être réduite pour les assurés actifs. En revanche, une réduction du taux de conversion est admise même juste avant le départ à la retraite.

⁵¹ Ou (dans le cas de caisses affiliées à une fondation collective) que l'employeur fasse faillite.

⁵² L'ouverture d'une telle procédure signifie pour les assurés, mais aussi pour les employeurs, qu'il n'est plus nécessaire de prendre des mesures d'assainissement. Les plus grands cas du Fonds de garantie (Vera/Pevos et Provitas) permettent

Support des risques : conclusions et compléments

Dans le cadre de l'approche élargie, nous avons vu comment des garanties de revenu présumées ont été récemment remises en question dans le 2^e pilier. Étant donné que ce sont en fin de compte les assurés eux-mêmes qui supportent pour l'essentiel les risques du système de prévoyance, il est difficile d'échapper à de telles déconvenues.⁵³ Les assurés n'ont pourtant aucune possibilité d'aménager leur exposition au risque selon leurs besoins, ni même de se procurer les garanties nécessaires contre paiement.

Il est vraisemblable que les entreprises sont toujours plus nombreuses à refuser de s'exposer à des risques en matière de prévoyance ou à les limiter, en particulier lorsqu'ils doivent figurer au bilan. On peut voir dans le passage à la primauté des cotisations, un système moins risqué, un indice de ce phénomène.⁵⁴ La tendance à l'institution de régimes de pension à cotisations fixes destinés à exclure les risques de prévoyance pour l'entreprise est également observée aux États-Unis, en Grande-Bretagne et en Australie, notamment (Ross/Wills [2002], voir aussi ch. 3.3). De leur côté, les entreprises suisses ne peuvent pratiquement pas se prémunir complètement de la sorte contre les risques de prévoyance.

Effets de répartition

La question des effets de répartition dans la prévoyance professionnelle est étroitement liée à celle de la participation aux risques.

Avant tout, il importe de savoir si des effets de répartition sont souhaités dans le 2^e pilier. Là encore, les textes de loi ne sont pas clairs. Les dispositions de la loi sur le libre passage, en particulier, laissent penser qu'au fond, on cherche plutôt à appliquer le principe d'équivalence individuel⁵⁵ et non à réaliser une certaine répartition.⁵⁶ Mais le fonctionnement de la loi sur le libre passage montre malgré tout que les effets de répartition entre jeunes salariés et salariés plus âgés ne sont pas aussi fâcheux que cela.

À ce propos, on parle souvent de « solidarité », une notion qui n'est pas définie plus précisément. Le principe d'équivalence individuel se traduit lui-même par une certaine solidarité (entre le malade et le bien-portant, entre la personne qui décède précocement et celle qui vit longtemps), mais celle-ci

de supposer qu'un découvert suffisamment important entraîne une mise en liquidation. Les effets incitatifs pour l'institution de prévoyance sont manifestes : en optant pour une stratégie de placement agressive, les institutions de prévoyance en situation de découvert peuvent, si tout se passe bien, renoncer aux prestations d'assainissement des assurés et des employeurs ou, si les choses tournent mal, recourir au Fonds de garantie. Voir à ce sujet Wessling (2003).

⁵³ L'impossibilité et l'inefficacité des garanties de revenu agrégées à long terme est décrite par le menu par Zimmermann/Bubb (2002).

⁵⁴ Helbling (1999), p. 170.

La notion de « régime à primauté des cotisations » doit être strictement distinguée de celle de « régime à cotisations fixes » (defined contribution). Dans ce dernier, la seule obligation de l'entreprise est de verser les cotisations ; elle n'a pas d'autre engagement à tenir ou risque à supporter.

⁵⁵ L'équilibre actuariel des recettes escomptées (cotisations et rendement de la fortune imputable à l'assuré) et des dépenses attendues (prestations) doit être atteint individuellement pour chaque assuré. Il n'y a donc pas d'effet de répartition.

⁵⁶ Par exemple Helbling (1999, p. 205). On considère que la systématique de la LPP montre elle aussi que le principe d'équivalence individuel s'applique ou doit s'appliquer.

s'arrête là où les risques et les prestations promises peuvent être clairement distingués.⁵⁷ En raison de son manque de clarté, cette notion ne sera plus utilisée ci-après.

Dans la LPP actuelle ainsi que dans la pratique, il existe toutefois d'importants effets de répartition en faveur des rentiers. Ces derniers sont en effet largement protégés contre les pertes.⁵⁸ Ce sont ainsi les assurés actifs et les entreprises qui supportent la totalité des risques liés au placement des avoirs des rentiers.⁵⁹ De plus, les rentiers bénéficient aujourd'hui dans la plupart des caisses d'un intérêt plus élevé sur leur capital que les assurés actifs, ce qui n'est pas considéré pour autant comme une atteinte au principe de l'égalité de traitement prescrit par les dispositions régissant les institutions de prévoyance. Et le fait que le financement supplémentaire destiné aux nouveaux rentiers provienne des ressources générales de la caisse⁶⁰ renforce l'effet de répartition.⁶¹

Situation financière actuelle

A la fin de l'année 2003, la situation financière des institutions de prévoyance reste tendue.⁶² Les institutions de prévoyance sans garantie étatique présentaient au 31 décembre 2003 un découvert total de 9,033 milliards de francs, tandis que les institutions bénéficiant d'une garantie étatique affichaient un découvert de 25,303 milliards. Pour interpréter ces chiffres, il importe de tenir compte du fait que les engagements actuariels ont tendance à être sous-évalués dans les bilans des institutions de prévoyance.⁶³ De plus, les institutions de prévoyance devraient disposer d'excédents adaptés aux risques (réserves de fluctuation) de manière à pouvoir supporter au moins une partie des risques de prévoyance et à ne pas avoir besoin de les répercuter immédiatement sur les salariés et les employeurs.

⁵⁷ Voici quelques exemples de cas où une entorse est faite au principe d'équivalence au profit d'une certaine « solidarité » :

- Dans certaines caisses (essentiellement publiques), de jeunes salariés financent en partie les cotisations d'épargne de salariés plus âgés.
- Dans certaines caisses à primauté des prestations, il est fréquent que des salariés gagnant peu financent les prestations de salariés à la carrière salariale fulgurante, parce que leurs salaires augmentent peu.
- Lorsqu'elles sont affiliées à une institution collective pratiquant des cotisations de risque uniformes, les entreprises employant de jeunes salariés paient pour les dommages induits par les entreprises dont les salariés sont plus âgés.
- Dans les institutions collectives ne tenant pas compte des risques par entreprise, les entreprises pratiquant la gestion de cas (case management) et d'autres mesures de réadaptation financent les risques d'invalidité élevés des entreprises favorables à une rapide mise à l'AI des salariés malades ou âgés.

Signalons encore que les salariés mariés bénéficient de prestations plus élevées pour des cotisations identiques, ce qui est également considéré comme de la « solidarité ». Nous ne répondons pas ici à la question de savoir si cette pratique est « équitable », compte tenu du fait que les personnes seules sont souvent davantage menacées de pauvreté (Seiler [2000], p. 67). Par contre, le fait de privilégier les assurés avec enfants par rapport aux assurés sans enfants est en accord avec d'autres instruments de politique sociale (en particulier les allocations pour enfants).

⁵⁸ Voir à ce propos les explications relatives au support des risques.

⁵⁹ Le fait d'assumer volontairement des risques pour autrui fait habituellement l'objet d'une indemnisation. Etant donné que ce n'est pas le cas dans la situation décrite, il s'agit en fait également d'un mécanisme de répartition.

⁶⁰ Voir à ce sujet les explications relatives aux différents aspects du financement.

⁶¹ CREDIT SUISSE (2003, p. 24) souligne le fait que la répartition des jeunes salariés (à faible revenu) vers les assurés âgés (à revenu élevé) pose un problème de politique sociale, d'autant plus que ce sont les avoirs de jeunes qui devraient être augmentés, compte tenu de l'accroissement de l'espérance de vie.

⁶² Rapport de l'Office fédéral des assurances sociales sur la situation financière des institutions de prévoyance et des assureurs-vie. Les chiffres présentés plus bas proviennent également de cette source.

⁶³ Voir à ce sujet les explications relatives aux différents aspects du financement.

Transparence

Avec la révision de la LPP en 2004, de nouvelles prescriptions légales relatives à la transparence dans le 2^e pilier sont entrées en vigueur. Matériellement, il en découle notamment l'obligation pour les institutions de prévoyance d'établir leurs comptes annuels conformément aux recommandations comptables Swiss GAAP RPC 26. En revanche, il n'y a toujours pas de disposition concernant l'évaluation des engagements actuariels⁶⁴ et des autres réserves nécessaires.

On peut néanmoins supposer que le rapport n'est pas compris ni même lu par la plupart des assurés.⁶⁵ Des éléments d'information importants pour les assurés ne sont pratiquement pas pris en compte dans la réglementation légale. Les informations suivantes pourraient de ce point de vue figurer au premier plan :

- A quels revenus et à quels risques peut-on s'attendre ? Quelles parts du revenu de son « propre » capital de prévoyance doivent être versées à d'autres ?
- Quelle part du capital de prévoyance indiqué est effectivement acquise pour l'assuré ?⁶⁶
- A quels chiffres figurant sur leur certificat de prévoyance les assurés peuvent-ils se fier à long terme et pour lesquels sont plus ou moins fictifs ?⁶⁷

Autant dire que la première révision de la LPP n'a pas permis de remédier au manque de transparence (cf. ch. 3.2.1) du 2^e pilier, qui est dû à la complexité de la sécurité sociale.

Caractère général de la prévoyance

Le fait que la prévoyance soit liée à l'employeur et qu'elle soit pensée pour des carrières professionnelles linéaires crée des problèmes, en particulier pour les nouvelles formes de vie et de travail.⁶⁸ A la fin 2002, l'Institution supplétive à qui sont transmises les prestations de libre passage des personnes qui n'ont pas donné d'adresse pour faire suivre leurs prestations gère 343 433 comptes. Dans la moitié des cas, moins de 1500 francs étaient en compte,⁶⁹ ce qui tend à indiquer que de nombreux assurés ne veulent ou ne peuvent pas prendre la peine de s'occuper de ces « miettes de prévoyance » résultant de contrats de travail à court terme. Le caractère général de la prévoyance est aussi limité par le fait que les salariés au bénéfice d'un contrat de travail à durée limitée d'au maximum trois mois ne sont pas soumis à la LPP; de même, les salariés assurés ne sont pas soumis à la LPP pour leurs éventuels gains accessoires.

⁶⁴ L'évaluation des engagements de prévoyance est effectuée par l'expert en matière de prévoyance professionnelle. L'expérience montre toutefois qu'un même expert peut procéder très différemment selon les institutions.

⁶⁵ Gerber (2002, p. 105) relève le manque évident d'informations des assurés sur leur caisse de pension.

⁶⁶ L'information relative au taux de couverture figurant dans les comptes annuels n'est pas déterminante dans ce cas. Compte tenu de la protection élevée dont bénéficient les rentiers, on peut admettre qu'ils sont dans tous les cas pleinement couverts. Le découvert inscrit au bilan est donc supporté exclusivement par les assurés actifs.

⁶⁷ Cette remarque concerne principalement les estimations concernant les rentes de vieillesse des caisses en primauté des cotisations (c'est-à-dire également dans le régime minimum LPP). Ni le taux d'intérêt ni le taux de conversion ne sont garantis. Par ailleurs, pour que l'évaluation soit correcte, la rente de vieillesse devrait être corrigée de l'inflation cumulée jusqu'au moment de la retraite.

⁶⁸ Voir Seiler (2000, p. 69) ou CREDIT SUISSE (2003, p. 7).

⁶⁹ Fondation institution supplétive LPP, exercice 2002 (le rapport d'activité pour l'exercice 2003 n'était pas encore publié au début de l'année 2005 !).

Avec la 1^{re} révision de la LPP, l'obligation d'assurance a été étendue aux personnes à bas revenu. A partir d'un revenu annuel de 19 350 francs (seuil d'entrée) jusqu'à un revenu annuel de 25 800 francs, un salaire annuel de 3225 francs doit être garanti. Ces assurés recevront – aux prix actuels – une rente de vieillesse annuelle d'un peu plus de 1000 francs (tendance baissière). Les frais administratifs pour une personne assurée ne peuvent être clairement définis. Dans le cas des institutions collectives, on compte en moyenne 500 francs (DFI Rapport de recherche 5/05) – mais souvent beaucoup plus – par année. Les cotisations d'épargne versées par l'assuré et par son employeur sont donc, selon l'âge, inférieures, égales ou légèrement supérieures aux contributions aux frais d'administration dues.⁷⁰ Notons également que les salariés qui ont simultanément plusieurs contrats de travail dont aucun n'atteint le seuil d'entrée ne sont pas obligatoirement assurés. Et dans la plupart des cas, l'assurance volontaire n'est possible qu'auprès de l'Institution supplétive, à des conditions par conséquent onéreuses.⁷¹

On constate donc que ce sont justement les personnes gagnant mal leur vie – en particulier celles qui changent souvent d'emploi – qui sont mal assurées au titre de la LPP, et à des conditions plutôt désavantageuses.

Questions d'efficacité

Tout le monde s'accorde pour dire qu'il est difficile de mesurer l'efficacité de la prévoyance. C'est pourquoi la meilleure solution consiste ici à mettre en évidence quelques éléments du système de la prévoyance professionnelle pouvant nuire à son efficacité.

⁷⁰ Janssen (2004) parle à ce propos de « meilleure prévoyance pour l'industrie de la prévoyance ».

⁷¹ Il est vraisemblable que peu de personnes ont connaissance de cette possibilité. CREDIT SUISSE (2003, p. 17) présente une argumentation similaire.

Prédominance de l'employeur

Gerber (2002) mentionne plusieurs causes de la prédominance de l'employeur, même si théoriquement l'administration des institutions et caisses de prévoyance est paritaire. Compte tenu de cette situation, il n'est pas exclu que des fonds des caisses de pension servent également certains objectifs de l'employeur sans rapport avec la prévoyance. Le fait que les placements effectués auprès de l'employeur figurent parmi les premières causes de dommages pour le Fonds de garantie et que la législation ait été en conséquence constamment durcie sur ce point ces dernières années constitue à cet égard un indice important.

Cette prédominance peut avoir d'autres effets :⁷²

- choix des fournisseurs de prestations pour la caisse de pension ou la caisse de prévoyance en fonction des intérêts commerciaux de l'entreprise (p. ex. gestion des actifs de la caisse de pension par la banque créditrice ; choix d'un expert incluant dans ses prestations les calculs nécessaires à l'établissement du bilan de l'entreprise selon les normes IFRS ; affiliation de l'institution collective à l'assureur lié par des prestations particulières ; construction des bâtiments de la caisse de pension par l'entreprise),
- cofinancement des restructurations de l'entreprise (retraites anticipées, définition extensive de l'invalidité) via les fonds libres de la caisse de pension,
- investissements favorables à l'employeur (habitations avantageuses pour les salariés, reprise de biens-fonds faisant partie du parc immobilier de l'employeur).

Manque d'intérêt et de formation des salariés

Le thème a déjà été évoqué ailleurs. La seule action qu'un salarié puisse entreprendre pour exercer une influence directe sur sa caisse de pension, c'est élire un représentant des salariés (pour autant que cette tâche ne revienne pas à des organisations syndicales ou à des instances électorales spécifiques).⁷³ Il ne va donc pas s'intéresser à ses activités et faire pression sur ses organes dirigeants. Mentionnons en outre que les bases de l'économie, en particulier celles qui se rapportent à l'activité d'investissement, ne font pas partie de l'enseignement dispensé à toutes les personnes du pays. A l'étranger, un certain nombre d'autorités de surveillance des marchés financiers ont reconnu que cette situation affaiblissait la position des consommateurs face aux fournisseurs de produits de prévoyance⁷⁴. En conséquence, elles mettent à la disposition des consommateurs des informations destinées à faciliter leurs décisions et elles obligent les fournisseurs de produits de prévoyance à fournir sous une forme claire et intelligible les indications nécessaires aux consommateurs.⁷⁵

⁷² Selon l'expérience des auteurs.

⁷³ Le changement d'offreur (« voter avec les pieds ») n'est guère utilisé que comme moyen d'exprimer un désaccord avec la caisse de pension.

⁷⁴ Et autres produits financiers.

⁷⁵ En Suisse, ces informations font défaut. Les courtiers proposant des polices du pilier 3a ne sont pas obligés de présenter les coûts de la police et l'évolution attendue de la valeur de rachat. Les fondations de placement destinées à l'épargne bancaire du pilier 3a ne font pas figurer les frais de gestion des placements dans leurs principaux prospectus de vente. Les conditions peuvent donc être modifiées en toute discrétion.

Exigences élevées concernant les placements

La LPP (et la LFLP) impose des objectifs de rendement relativement élevés.⁷⁶ Pour les atteindre, l'institution de prévoyance doit être disposée à prendre des risques considérables.⁷⁷ Si, pour atteindre un rendement encore plus élevé, elle prend des risques encore plus grands, la différence entre les prestations garanties et les actifs disponibles peut être importante au cas où l'affaire tourne mal. Compte tenu de leur responsabilité personnelle, les membres de l'organe paritaire vont se garder de prendre de tels risques supplémentaires. On peut également s'attendre à une certaine pression dans le sens d'une limitation des risques d'investissement de la part des employeurs et des salariés, car ces derniers ne veulent pas payer des cotisations d'assainissement avec les intérêts servis sur les placements.

La LPP ne favorise pas non plus les investissements à long terme, puisque la prestation de libre passage doit pouvoir être versée intégralement à n'importe quel moment. Prenons un exemple concret pour mieux comprendre : la caisse de pension investit dans une obligation à 30 ans pour un salarié qui prendra sa retraite à cette échéance. Grâce à cet horizon de placement éloigné, un intérêt garanti de 3 % par année (aujourd'hui) peut être obtenu durant cette période et reversé à l'assuré. Si le taux d'intérêt monte, cette obligation perd (temporairement) de la valeur.⁷⁸ Si l'assuré quitte la caisse à ce moment-là, les avoirs réalisables de la caisse sont moins élevés les avoirs de vieillesse rémunérés à 3 %. La caisse de pension peut se prémunir contre ce risque en optant exclusivement pour des placements dont l'échéance concorde avec le délai de résiliation des rapports de travail du salarié. Mais aujourd'hui, les dépôts à terme fixe supérieur à trois mois n'offrent qu'un intérêt de 0,6 %.

En conclusion, on constate que le système de la LPP ne tient pas assez compte des réalités des marchés financiers.

Prise en compte insuffisante des intérêts de l'assuré

Les garanties de la LPP visent en particulier à assurer les taux de remplacement visés pour les prestations de vieillesse.⁷⁹ Étonnamment, cet élément ne figure pas parmi ceux dont le Conseil fédéral doit tenir compte pour fixer le taux d'intérêt minimal (art. 15, al.2, LPP). Pour ce qui est de la fixation du taux de conversion, la Commission LPP semble également s'écarter lentement de cet objectif pour prendre en compte les réalités des marchés financiers.

De son côté, l'assuré peut souhaiter obtenir un taux de remplacement plus élevé en acceptant de prendre des risques ou alors être disposé à recevoir des prestations plus basses en ne risquant pas de devoir verser des intérêts de sa poche (cotisations d'assainissement). Dans le système actuel, ces souhaits ne sont pas réalisables et il est hautement improbable qu'un placement opéré conformément à la stratégie d'investissement de l'institution de prévoyance qui cherche à se protéger elle-

⁷⁶ Situation en janvier 2005 : le taux d'intérêt minimal LPP et LFLP est de 2,5 % et le rendement exigé pour les rentes de vieillesse d'environ 5 %, alors que le rendement des obligations de la Confédération à dix ans dépasse à peine 2 %.

⁷⁷ Si ses réserves de fluctuation ne sont pas suffisantes, l'art. 50, al. 2, OPP2 lui impose de ne pas prendre de tels risques, mais elle n'a guère d'autre choix.

⁷⁸ Puisque des titres à meilleur rendement peuvent désormais être acquis sur le marché.

⁷⁹ A propos des difficultés majeures, voire de la quasi-impossibilité à atteindre cet objectif, se reporter à Zimmermann/Bubb (2002).

même⁸⁰ corresponde précisément à la structure rendement-risque optimale pour les assurés individuels.

Frais d'administration élevés

Dans la prévoyance professionnelle, la densité normative est très élevée.⁸¹ Les caisses de pension doivent assumer une multitude de tâches administratives qui ne contribuent parfois que dans une moindre mesure à la qualité et au niveau de la prévoyance. Deux exemples le montrent :

- La 1^{re} révision de la LPP n'a pas entraîné d'adaptations matérielles majeures dans la prévoyance. Pourtant, chaque institution de prévoyance s'est trouvée dans l'obligation d'ajuster ses propres règlements à la nouvelle législation, qu'il s'agisse de règlements relatifs à la prévoyance, aux investissements ou à l'organisation. Ces textes sont généralement rédigés par des spécialistes, discutés au sein des organes dirigeants, revus par des experts et avalisés par l'autorité de surveillance. Or tous les coûts ainsi occasionnés sont en fin de compte soustraits aux rentes.
- Afin de satisfaire aux prescriptions légales, la caisse de pension doit gérer un grand nombre de comptes et de données pour ses assurés actifs (exemple pour une caisse en primauté des cotisations), notamment :
 - Données relatives aux assurés (sexe, année de naissance, revenu assuré, état civil, restrictions concernant les prestations, etc.)
 - Compte de vieillesse réglementaire (apports, cotisations d'épargne réglementaires et intérêts réglementaires)
 - Compte de vieillesse LPP (apports dans le cadre du minimum LPP, bonifications de vieillesse légales et intérêt minimal LPP ou intérêt réglementaire si celui-ci est plus élevé)
 - Deux comptes servant à établir la prestation de libre passage (le premier pour les apports rémunérés au taux minimal LPP et le deuxième pour les cotisations d'épargne du salarié, également rémunérées au taux minimal LPP)
 - La caisse doit en outre calculer et conserver les chiffres suivants : prestation d'entrée prise en charge par l'employeur, prestation de sortie à l'âge de 50 ans, prestation de sortie en cas de mariage, première prestation de sortie communiquée sur la base de l'art. 24 LFLP (et le moment de la communication).

Organisation et économies d'échelle

Par souci d'exhaustivité, mentionnons également l'argument de Gerber (2002), selon qui des économies d'échelle pourraient être réalisées si les caisses étaient moins nombreuses. Cette dispersion est en particulier imposée par l'organisation par entreprise de la prévoyance et même les grandes fondations collectives doivent être considérées comme des groupements de petites institutions de prévoyance. Chacune de ces petites institutions doit en effet désigner un organe de direction pari-

⁸⁰ Et afin de protéger les organes dirigeants de toute action en responsabilité civile.

⁸¹ Voir aussi Gerber (2002).

taire, qui doit être institué, administré et, le cas échéant, dissous séparément. La fondation collective doit en outre rendre des comptes séparés, tout au moins sommairement.⁸²

⁸² Swiss GAAP RPC 26.

3.2 Analyse des modèles étrangers

Ce chapitre présente brièvement les régimes de prévoyance des cinq pays suivants : Chili, Grande-Bretagne, Etats-Unis, Australie et Suède. Dans ces descriptions, une attention particulière est accordée aux possibilités de choix, à la réglementation et à l'application des systèmes, ainsi qu'aux effets positifs et négatifs mis en évidence.

Les expériences réalisées dans ces cinq pays fournissent des indications relatives à l'applicabilité d'un régime de libre choix de la caisse de pension en Suisse, aux aspects dont il faut tenir compte et aux problèmes rencontrés.

3.2.1 Chili

Brève description du régime de prévoyance

Le système de rentes chilien est constitué d'un modèle à trois piliers reposant sur des comptes individuels de capitalisation, organisés essentiellement sur une base privée. La description suivante se fonde sur les indications de CBO (1999), Piñera (1999), Century Foundation (1999b), Prasa (2000), Gerber (2002) et Rother (2005).

Le **1^{er} pilier** de la prévoyance vieillesse chilienne prévoit l'octroi d'une rente minimale garantie par l'Etat qui, contrairement à ce qui se fait ailleurs, n'est versée qu'en cas de besoin et dont l'application relève d'institutions privées. Lorsque les salariés ont versé régulièrement pendant au moins vingt ans des cotisations sur leur compte individuel de capitalisation (voir plus bas), mais que le montant ainsi accumulé n'est pas suffisant pour qu'ils aient droit à la rente minimale fixée par l'Etat, celui-ci verse sur leur compte le montant leur permettant d'obtenir la rente minimale (env. 140 dollars, Century Foundation 1999b). La rente minimale équivaut à 25 % du revenu moyen ou à 75 % du salaire minimum. Les retraités qui ont cotisé pendant moins de vingt ans ont droit à une rente sociale, nettement plus basse. L'âge donnant droit au versement d'une rente est de 65 ans pour les hommes et de 60 ans pour les femmes.

Le **2^e pilier** est centré sur un compte de capitalisation individuel sur lequel chaque salarié verse mensuellement 10 % de son salaire durant toute sa vie active. Il doit verser ces cotisations à une société d'administration de fonds de pension (Administradora de Fondos Previsionales [AFP]) qu'il a lui-même choisie. L'AFP place les fonds de la prévoyance en actions et en obligations, activité réglementée et surveillée par l'Etat. Lorsqu'il arrive à l'âge de la retraite, l'assuré a le choix entre l'acquisition d'une rente auprès d'une compagnie d'assurance-vie au moyen du capital épargné, ou le retrait d'un montant mensuel sur son compte de capitalisation. Le taux d'épargne minimum défini par la loi (10 % du salaire) doit garantir le versement d'une rente correspondant à 70 % du dernier salaire (Piñera 1999). Outre la prévoyance vieillesse, des cotisations doivent être versées au titre de l'assurance-invalidité et survivants. A cet effet, chaque AFP conclut une assurance pour ses clients auprès d'une compagnie d'assurance-vie. Les assurés versent donc en plus environ 3 % de leur salaire pour financer les primes d'assurance (CBO 1999). En cas de décès ou d'invalidité, le compte

de l'assuré est crédité d'un montant unique qui peut à choix être converti en une rente auprès d'une compagnie d'assurance ou faire l'objet de retraits constants.

Le **3^e pilier** du modèle chilien encourage fiscalement l'épargne facultative à des fins de prévoyance. Les salariés peuvent ainsi verser au maximum 10 % supplémentaires de leur salaire sous forme de cotisations sur le même compte de capitalisation ou ouvrir un nouveau compte de capitalisation auprès de l'AFP choisie.

Ce nouveau modèle remplace depuis 1981 un système de rentes financé selon le principe de la répartition et offrant des prestations différentes selon les groupes d'assurés (catégories professionnelles). Le nouveau régime est obligatoire pour les nouveaux salariés, tandis que les assurés déjà intégrés dans l'ancien système de rentes ont pu choisir s'ils voulaient rester dans l'ancien régime ou passer au nouveau. Quant aux membres des forces de sécurité et de la police, ils continuent de bénéficier de l'ancien système de rentes financées selon le principe de la répartition.

Éléments de libre choix

Les salariés peuvent choisir à quelle **AFP** active sur le marché (au nombre de six en 2004 [Rother 2005]) ils veulent confier la gestion de leur compte de capitalisation. Les AFP sont tenues d'offrir aux assurés **au moins cinq types d'investissement différents**, qui se différencient par leur proportion d'actions. Pour les assurés qui ne veulent pas choisir, il y a ce que l'on appelle des « fonds par défaut » dans lesquels la proportion d'actions diminue en fonction de l'âge de l'assuré.

Il est possible de **changer de société d'administration de fonds de pension après une année** (Prasa 2000).

Les cotisations sont versées sur le compte de capitalisation individuel sur la base d'un **salaire plafonné** au-delà duquel elles ne sont plus obligatoires (revenu de 2000 dollars et plus par mois, environ 500 % du revenu moyen [www.worldbank.org]). Les indépendants peuvent s'affilier à titre facultatif.

Les assurés peuvent déterminer eux-mêmes **le montant** de leur rente et **le moment** de leur retraite. En principe, ils peuvent choisir entre deux types de versements. Avec leur capital, ils peuvent conclure auprès de la compagnie d'assurance-vie de leur choix une assurance de rente comprenant un revenu adapté à l'indice des prix garanti à vie et une assurance pour survivants obligatoire. Ou ils peuvent laisser leur capital sur leur compte d'épargne et bénéficier de versements périodiques plafonnés en fonction de leur espérance de vie et du nombre de personnes affiliées. Dans les deux cas, ils peuvent prélever en une fois la totalité du capital qui n'est pas nécessaire à l'achat d'une assurance de rente ou au versement d'une rente correspondant à 70 % du dernier revenu mensuel. L'assuré qui dispose d'une « rente appropriée », équivalant à 50 % du salaire moyen des dix dernières années, et plus de 110 % de la rente minimale, peut prendre une retraite anticipée (Piñera 1999).

L'**information minimale** des assurés est prescrite par l'Etat. Grâce à la concurrence entre les AFP, le service à la clientèle et la transparence jouent un rôle important en matière de marketing. Les taxes et le rendement des investissements des fonds sont régulièrement publiés, afin que les assurés puissent se faire une bonne idée de leur fonctionnement ; de plus, ces derniers reçoivent tous les quatre mois un relevé de leur compte de capitalisation et un rapport de performance. Des ordina-

teurs librement accessibles, placés dans les AFP, permettent de calculer en tout temps le montant des rentes dues.

Les **taxes** servant à couvrir les frais administratifs ne sont pas plafonnées, mais la législation précise pour quelles activités des taxes peuvent être prélevées et comment celles-ci doivent être calculées. Les taxes sont calculées sur la base des cotisations et non des fonds placés, ce qui doit améliorer la transparence pour les assurés.

Réglementation et application du régime de prévoyance

Les sociétés d'administration de fonds de pension sont soumises à une étroite **surveillance** étatique. Une autorité de surveillance spécifique instituée à cet effet est chargée de réglementer ces sociétés et leurs portefeuilles d'investissement. Elle publie tous les trois mois à l'attention des fonds des informations relatives aux placements et à l'application du régime, et doit s'assurer que les offreurs se conforment aux dispositions légales.

L'activité des AFP est réglementée par différentes **prescriptions**.

En principe, les AFP ne peuvent exercer aucune autre activité économique. Elles sont en outre légalement tenues de diversifier leurs placements et de n'acquérir que des titres présentant un faible risque. Les mesures de marketing prises en commun avec d'autres entreprises, par exemple des banques, sont interdites.

Les **prescriptions relatives aux placements** fixent des limites supérieures pour certains titres, ainsi que la composition du portefeuille global. Ces prescriptions sont ainsi conçues qu'elles peuvent être progressivement assouplies, au fur et à mesure que croît l'expérience des sociétés d'administration de fonds de pension.

Des **prescriptions de rendement minimum** définissent un rendement minimum calculé en fonction de la moyenne de l'ensemble des offreurs. L'écart maximum autorisé entre le rendement d'un fonds et le rendement moyen de l'ensemble des fonds est de 2 %. De ce fait, les portefeuilles offerts par les AFP se ressemblent beaucoup et le choix est limité. Les **prescriptions relatives aux capitaux** destinées aux sociétés d'administration sont fonction du nombre d'assurés. Les AFP doivent disposer de réserves monétaires à hauteur de 1 % de l'ensemble des avoirs (Gerber 2002). Un rendement dépassant de plus de 2 % le rendement moyen doit être imputé à des réserves de fluctuation spéciales faisant partie de la fortune des assurés et non de celle de la société. Lorsque la performance d'une société est inférieure au minimum, celle-ci doit recourir aux réserves de fluctuation d'abord, puis aux réserves monétaires. Si ces réserves ne sont pas suffisantes, la société est liquidée et l'Etat prend à sa charge la différence entre le rendement obtenu et le rendement minimum. Une stricte séparation juridique entre la fortune de l'AFP et le capital vieillesse des assurés protège aussi les investisseurs. Cette disposition devait garantir que la fortune du fonds reste intacte en cas d'incapacité de paiement d'une AFP. En outre, en cas d'incapacité de paiement de l'AFP, l'Etat garantit 100 % de la rente minimum et pour le reste 75 % (Gerber 2002).

Avantages et inconvénients du modèle

En principe, le nouveau régime peut être qualifié de populaire, ce qui se vérifie dans la mesure où les taux de participation sont en hausse. Selon des estimations, quelque 90 % des personnes assurés dans l'ancien système sont passées au nouveau régime (Prasa 2000). Ces dernières années, cependant, l'enthousiasme des Chiliens s'est nettement refroidi du fait de la situation difficile sur les

marchés des capitaux, de l'augmentation des frais d'administration et de l'évolution défavorable des rentes (Rother 2005).

En 1995, 65 % des salariés étaient assurés dans le cadre du régime de rentes chilien, dont une grande partie encore dans l'ancien système en raison des délais de transition. En 1999, la proportion de salariés assurés dans le nouveau régime était de 58 % (Century Foundation 1999b), mais dans l'ensemble, le taux de participation a progressé depuis l'introduction du nouveau régime (CBO 1999). Le faible nombre d'assurés s'explique par la forte proportion de Chiliens travaillant dans le secteur informel, par un taux de chômage élevé, par la tentation pour les bénéficiaires de petits revenus de verser les cotisations les plus basses possibles et de toucher la rente minimum, et par le fait que l'affiliation des indépendants est facultative (CBO 1999). Le fait que toute la population n'est pas intégrée dans le système et, par conséquent, qu'un grand nombre d'actifs n'ont pas de capital de retraite, ainsi que l'insuffisance des cotisations des bas revenus constituent le problème majeur du régime de prévoyance chilien. Des estimations indiquent que l'Etat doit fournir des aides à environ 40 % de la population active cotisant dans le cadre du nouveau régime (Century Foundation 1999b).

Il est très difficile de comparer les prestations du nouveau régime à celles de l'ancien système. Ce dernier était organisé différemment, selon les secteurs économiques, si bien qu'au début des années 70, il existait plus d'une centaine de systèmes différents (avec des taux de cotisation, des prestations et un âge donnant droit à une rente différents) (Gerber 2002, p. 242-244).

En l'absence de chiffres permettant de comparer les deux systèmes, l'évaluation des prestations du nouveau régime de rentes chilien fait l'objet d'un débat animé, où l'idéologie a sa part (voir à ce sujet Piñera 1999, Prasa 2000 et Rother 2005). D'un côté, on affirme que les prestations du nouveau régime sont nettement inférieures à celles de l'ancien, en disant que la rente maximale de l'ancien système, équivalant à 1250 dollars, ne serait plus obtenue dans le nouveau système que par 500 personnes sur sept millions d'assurés (Rother 2005). De l'autre, on avance des estimations selon lesquelles les prestations moyennes du nouveau système privé seraient de 50 % à 100 % plus élevées que les rentes servies dans le cadre de l'ancien système de répartition, suivant qu'il s'agisse de rentes de vieillesse, de rentes d'incapacité de gain ou de rentes pour survivants (Piñera 1999 et Prasa 2000), et un rentier moyen toucherait une pension équivalant à 78 % de son revenu moyen des dix dernières années. Le nouveau système présente en tout état de cause des différences selon le sexe. Comme les hommes et les femmes ont les mêmes taux de cotisation, mais que les femmes ont une plus grande espérance de vie, le taux de remplacement à l'âge de la retraite est nettement plus bas pour les femmes que pour les hommes. A salaire égal et durée de cotisation égale, certaines estimations montrent que le montant des prestations versées aux femmes se situe entre 52 % et 76 % de celui des prestations touchées par les hommes (Gerber 2002). Il est difficile d'évaluer la fiabilité de ces estimations dans la mesure où il faudrait analyser les prestations pour chaque catégorie professionnelle. Quels que soient les taux de remplacement moyens, le système de rentes chilien présente déjà des lacunes en ce qui concerne la réalisation des objectifs sociaux (faible taux de participation justement parmi les bas revenus).

Le niveau des taxes est jugé problématique par de nombreux analystes. Ces taxes sont évaluées à environ 25 % des cotisations annuelles, et le tiers des taxes sert à couvrir les dépenses de marketing (Century Foundation 1999b, Rother 2005). Ces efforts publicitaires poussent chaque année 30 % des assurés à changer de compagnie alors que la plupart offrent des produits pratiquement

identiques (Prasa 2000, Gerber 2002 et Century Foundation 1999b). Une partie des dépenses supplémentaires de marketing sont utiles aux assurés dans la mesure où ceux-ci sont mieux informés ou bénéficient d'un meilleur service à la clientèle (ordinateurs en libre accès, extraits de compte tous les quatre mois, etc.) (Prasa 2000). Mais dans l'ensemble, ces frais réduisent sensiblement le rendement des investissements ; selon une estimation de la Banque mondiale, les taxes ont fait passer le rendement de 12,7 % à 7,4 % entre 1982 et 1995, et même de 12,9 % à 2,1 % entre 1991 et 1995 (Century Foundation 1999b).

Parmi les atouts du régime de prévoyance chilien, citons les bonnes performances enregistrées pendant longtemps par les AFP, la croissance rapide du volume des capitaux et la popularité du système. De plus, le système a contribué à l'amélioration de la situation à long terme sur le marché du travail et sur les marchés financiers, notamment grâce au développement et au soutien d'un marché des capitaux national. Le taux d'épargne du Chili a connu une forte progression, jusqu'à devenir le plus élevé d'Amérique latine, et ce pays semble relativement bien armé pour faire face au vieillissement de la population (Gerber 2002). En outre, selon différents commentateurs, le fait que le pays ait eu les taux de croissance les plus élevés du continent américain durant ces dernières années serait dû en partie au moins au nouveau système.

Evaluation et intérêt pour la Suisse

Les expériences chiliennes n'ont qu'une utilité limitée dans la discussion sur le libre choix de la caisse de pension en Suisse. L'innovation majeure du système chilien est le remplacement d'un système de prévoyance vieillesse étatique financé selon le principe de la répartition par un système privé de capitalisation individuelle. S'agissant des réformes du 2^e pilier financé par capitalisation en Suisse, les expériences les plus utiles sont celles qui se rapportent à la mise en œuvre du système. Le modèle chilien montre combien une réglementation fondamentale du régime de prévoyance vieillesse est importante (garantie des objectifs de prévoyance grâce à la constitution d'un capital suffisant, effets incitatifs de la structure des taxes et du compromis entre densité normative à des fins de protection des investisseurs et diversification des produits/options à choix) ; il montre également que la concurrence a des aspects positifs, comme une amélioration du service à la clientèle, une plus grande transparence et de meilleures performances, mais aussi des inconvénients, comme le niveau élevé des taxes et des dépenses de marketing. Globalement, on constate que la concurrence favorise une concentration parmi les fournisseurs de produits de prévoyance.

3.2.2 Grande-Bretagne

Brève description du régime de prévoyance

Le modèle de prévoyance britannique mêle pensions à prestations définies et dispositifs à cotisations définies, régime d'Etat et pensions du secteur privé. Le régime public comprend deux volets, mais la plupart des salariés abandonnent le second au profit de pensions du secteur privé (Whitehouse 2003). La description suivante se fonde sur les indications de CBO (1999), Century Foundation (1999a), Prasa (2000), OECD (2001), Queisser/Whitehouse (2003), Whitehouse (2003), Lettre (2004), Disney/Wakefield (2004) et Krugman (2004).

Le **1^{er} pilier** est constitué d'une **pension forfaitaire de base** non liée au revenu et octroyée à tous les Britanniques. Les femmes reçoivent à partir de 60 ans (dès 2010 à partir de 65 ans) et les hommes à partir de 65 ans cette rente qui, pour une personne seule, correspond à 20 % du salaire britannique moyen. Pour avoir droit à la pension forfaitaire de base complète, les salariés doivent verser durant 90 % au moins de leur vie active des cotisations sociales, les périodes de formation ou d'éducation des enfants étant prises en compte ; lorsque la durée de cotisation est insuffisante, la rente est réduite d'autant. La pension de base est indexée sur l'évolution des prix et peut être complétée par des prestations liées au revenu (Disney/Wakefield 2004).

Le **2^e pilier** du système de rentes britannique est obligatoire dans la mesure où tous les actifs doivent disposer d'une quelconque forme de prévoyance vieillesse, ce qui leur permet d'être très libres dans le choix de leur couverture. Le 2^e pilier peut être fourni par l'employeur, par des compagnies d'assurance, par des banques ou par l'Etat, et les assurés peuvent renoncer à une partie de leur prévoyance publique obligatoire, à condition de contracter une assurance de rente privée (« contracting out »).

La **pension complémentaire d'Etat** (« state second pension », S2P, autrefois SERPS) s'inscrit dans une logique de primauté des prestations, les revenus d'activités passés de l'assuré servant de référence pour le montant de la rente. Le financement est assuré par des cotisations sociales selon le principe de la répartition. Le calcul des rentes est fondé sur le revenu, avec un plancher et un plafond (20 % et 150 % du salaire moyen). La rente maximale qui en résulte se monte à environ 25 % du salaire moyen britannique et est adaptée à l'évolution de l'inflation (Whitehouse 2003). En plus des prestations de vieillesse, le système britannique compte également des prestations pour survivants et des prestations en cas d'invalidité. Les salariés peuvent abandonner la S2P à condition de s'affilier à un plan de prévoyance professionnel ou personnel.

La **prévoyance professionnelle** est avant tout constituée de régimes à prestations déterminées, mais les régimes à cotisations déterminées ont nettement gagné en importance ces dernières années. En cas d'abandon de la S2P au profit de la prévoyance professionnelle, le salarié et l'employeur bénéficient tous deux d'une remise sur leurs cotisations sociales, mais le droit du premier à une rente S2P s'éteint. Les fonds de prévoyance professionnelle sont organisés en fondations et sont gérés par des mandataires ou des conseils d'administration ou de fondation composés de représentants de l'employeur, des employés et des rentiers. Les régimes à prestations déterminées octroient une rente calculée en fonction des années de cotisation et d'un dernier salaire garanti par le plan de prévoyance. Les hommes peuvent toucher leur capital de retraite au plus tôt à 65 ans, et les femmes à 60 ans, mais le capital doit être converti en rente à 75 ans au plus tard. Ces régimes sont financés selon le principe de la capitalisation. L'employeur n'est pas tenu de proposer des

assurances-invalidité ou décès et les assurés couvrent généralement ces risques au moyen d'assurances complémentaires privées. Environ 44 % de la population active cotise dans le cadre de la prévoyance professionnelle (Lettre 2004).

Depuis 1988, il est également possible de renoncer à la pension complémentaire d'Etat et de contracter un **plan de prévoyance personnel**, option choisie par 25 % des salariés (Whitehouse 2003). Il s'agit ici de comptes d'épargne vieillesse individuels à cotisations déterminées ; ces plans sont financés par capitalisation et proposés par des compagnies d'assurance-vie et des banques. A la conclusion d'un plan de prévoyance personnel, les salariés perdent leur droit aux prestations de la S2P, mais ils peuvent verser des cotisations sociales réduites. La remise ainsi accordée sur les cotisations sociales est toutefois obligatoirement investie dans un plan de prévoyance personnel. Depuis 2001, les salariés peuvent en outre recourir à des **dispositifs d'épargne-retraite proposés par l'employeur** (« stakeholder pensions »). Il s'agit ici de compléter la pension d'Etat par des plans d'épargne avantageux (les taxes sont limitées à 1 %), souples et financés de manière privée. Ces plans d'épargne-retraite peuvent être financés soit par une partie des cotisations sociales (par le processus du « contracting out » de la S2P), soit par des fonds personnels supplémentaires. Ils conviennent particulièrement aux salariés qui n'ont pas droit à une pension complémentaire privée et disposent de revenus plutôt faibles et irréguliers, ou qui changent souvent d'emploi.

Le **3^e pilier** est constitué d'un ensemble d'instruments financiers permettant aux particuliers d'étoffer le pécule dont ils disposeront pour leurs vieux jours soit par le biais de cotisations complémentaires destinées à améliorer les rentes d'entreprise, soit via des systèmes indépendants tels que des contrats d'épargne passés avec des compagnies d'assurance.

Éléments de libre choix

Le système de prévoyance vieillesse britannique prévoit diverses possibilités de choix décrites ci-après.

Dans le cadre du **2^e pilier**, les salariés peuvent transférer une partie des cotisations sociales obligatoires du régime de prévoyance public vers des comptes de rente-épargne individuels. Il est possible de renoncer à la pension complémentaire d'Etat au profit d'une prévoyance professionnelle ou individuelle. Tous les salariés des secteurs public et privé, à l'exception des revenus les plus bas et des indépendants, doivent obligatoirement souscrire au plan d'épargne d'Etat S2P, à une prévoyance professionnelle ou à une prévoyance individuelle.

Les employeurs ne sont pas tenus de proposer un **plan de prévoyance professionnel**. La plupart des plans de prévoyance proposés permettent de sélectionner le portefeuille d'investissement et le montant des cotisations. La majorité des offreurs de **plans de prévoyance personnels** permettent aux assurés de faire un choix entre différents profils rendement-risque. De plus, il est généralement possible de se prononcer sur le montant des cotisations, le montant des prestations de vieillesse et de décès et le mode de versement de la rente.

En ce qui concerne le mode de **versement des rentes**, plusieurs choix s'offrent aux assurés. Ils ont d'une part la possibilité de toucher un certain montant sous forme de prime unique et d'acquiescer avec le solde une rente auprès d'une compagnie d'assurance-vie. Dans ce domaine, les assureurs-vie proposent une multitude de produits. Les assurés peuvent d'autre part planifier des prélèvements de leur compte-épargne sans pour autant bénéficier d'une rente (« draw-down »). Ces prélèvements sont réglementés afin de veiller à ce que le capital de retraite ne soit pas trop rapidement

épuisé. Les avoirs dépassant la garantie d'une certaine rente minimale peuvent être retirés sous forme de montant unique ou de prélèvements planifiés.

Au cours de leur vie professionnelle, les salariés sont autorisés à **changer** de formule de prévoyance vieillesse, une opération qui a néanmoins parfois son prix (Disney/Wakefield 2004).

Pour être reconnus par l'Etat, les plans de prévoyance professionnelle doivent offrir des rentes au moins équivalentes à la S2P et au moins indexées à l'indice des prix. C'est pourquoi l'Etat fixe également pour la prévoyance individuelle et professionnelle des **cotisations minimales et maximales** (Lettre 2004). Dans ce cadre, les plans à prestations déterminées doivent garantir des rentes minimales équivalant à la rente S2P minimale, et les plans à cotisations déterminées doivent respecter des cotisations minimum fixées par l'Etat.

S'agissant des plans à cotisations déterminées, le **libre passage** est garanti sans délai pour les fonds versés par les salariés, mais les cotisations de l'employeur peuvent faire l'objet de réglementations spécifiques ; dans les plans à prestations déterminées, le libre passage est en revanche soumis à un délai d'attente de deux ans.

Des **prescriptions en matière d'information** astreignent les fonds à publier un rapport annuel incluant des informations concernant leurs investissements, leurs engagements de prévoyance, etc. De plus, les assurés doivent être régulièrement informés et ont en tout temps le droit d'obtenir des renseignements dans un délai de deux mois.

Réglementation et mise en œuvre du 2^e pilier

La **surveillance** des plans de prévoyance individuelle est assurée par la nouvelle autorité de surveillance de la bancassurance (Financial Services Authority, FSA), chargée d'imposer les normes générales et éthiques des produits, ainsi que les procédures d'information et de vente. Les fonds de pension d'entreprise doivent être indépendants de l'employeur et déclarés auprès de l'autorité de surveillance correspondante, l'Opra (Occupational Pensions Regulatory Authority). Les fonds de pension doivent être dotés d'un organe de surveillance (« board of trustees ») dans lequel siègent un nombre minimum de représentants de l'employeur et des salariés. Cet organe est tenu de désigner un actuaire qualifié chargé d'examiner périodiquement l'état financier du fonds. Les « stakeholder pensions » sont réglementées par la FSA et par l'Opra.

De manière générale, le régime privé de prévoyance est moins réglementé. Pour être reconnus par l'Etat, les fonds de prévoyance professionnelle et individuelle doivent présenter des **prestations minimales (primauté des prestations) ou des cotisations minimales (primauté des cotisations)** (voir plus haut). De plus, les engagements de ces fonds doivent être couverts par des actifs et les investissements juridiquement séparés de l'entreprise. Il n'existe pas de **prescriptions relatives au rendement**.

Aucune réglementation générale ne régit la **composition du portefeuille** des fonds de prévoyance. Ceux-ci ont exclusivement des obligations de prudence, interdisant par exemple une concentration excessive des investissements. Pour respecter la diversification des placements qui leur est imposée, ils ne doivent pas investir plus de 10 % de l'ensemble de leurs actifs dans le même placement ni détenir plus de 5 % des parts d'une entreprise affiliée.

Des **prescriptions en matière de solvabilité** existent de par le MFR (Minimum Funding Requirement). Lorsque la valeur boursière des investissements d'un fonds est inférieure à celle de ses en-

gagements, celui-ci est tenu de percevoir des cotisations plus élevées durant une certaine période. Si les actifs représentent moins de 90 % des engagements, ils doivent être reconstitués dans un délai d'un an. Il existe par ailleurs un fonds d'insolvabilité (supporté par l'Opra) protégeant les membres de fonds de pension des abus et autres escroqueries.

Les **taxes** ne sont pas réglementées et peuvent varier fortement d'un offreur à l'autre (CBO 1999). La progression des frais administratifs facturés pour les rentes individuelles a toutefois incité le gouvernement à lancer les « stakeholder pensions » dont les taxes sont plafonnées à 1 % (Krugman 2004).

À la fin des années 90, à la suite d'un scandale de « misseling » (vente abusive ou inadaptée – voir plus bas), la surveillance des fonds de pension individuels a été renforcée. Des règles strictes ont été édictées concernant le transfert entre plans de prévoyance professionnels et individuels. Ainsi, les conseillers en prévoyance doivent désormais formuler leurs recommandations par écrit et chiffres à l'appui, seules des personnes au bénéfice d'une formation spécifique peuvent travailler comme conseillers en prévoyance et toute recommandation de changement est examinée par un conseiller indépendant. En outre, les commissions et les taxes prélevées sur les plans d'épargne doivent être publiées.

Avantages et inconvénients du modèle

Pas moins de 6 millions de salariés (25 %) ont conclu un plan de prévoyance personnel et 9,3 millions de salariés (39 %) disposent d'une prévoyance professionnelle (CBO 1999), les autres étant au bénéfice d'une pension complémentaire d'Etat. L'accueil réservé au système est bon et les oppositions aux changements ont été minimales dans la mesure où la participation à des plans de prévoyance privés est facultative. Ces dernières années, notamment en raison de l'insécurité engendrée par différents scandales, on observe un retour des assurés au sein du système d'Etat.

Le modèle de prévoyance britannique a jusqu'ici fonctionné assez bien, dans la mesure où il comprend l'un des régimes de rentes d'Etat parmi les moins généreux du monde occidental, complété par l'un des régimes de pensions privés, facultatifs et financés par capitalisation les mieux aménagés (Pensions Commission 2004).

Le modèle britannique a été secoué par quelques scandales parmi lesquels celui du « misseling » a joué un rôle important. Suite à l'introduction d'une possibilité de choix supplémentaire dans un régime de prévoyance britannique déjà complexe, à savoir la possibilité de quitter le régime de rente d'Etat ou le fonds de pension professionnel pour une prévoyance privée individuelle, de nombreuses personnes ont fait le « mauvais » choix et perdu une partie de leurs avoirs de vieillesse. Le U.K. Securities and Investment Board a mené une enquête et relevé de nombreux indices de pratiques commerciales agressives exagérant à outrance les avantages d'un changement de plan de prévoyance. Au total, un million d'assurés ont été victimes de ce scandale (Lettre 2004) qui a coûté au moins 18 milliards de dollars (Century Foundation 1999a). Beaucoup de victimes ont reçu en fin de comptes des compensations de l'Etat et les compagnies d'assurance ont été contraintes de verser des dédommagements. Suite à ce scandale, de nouvelles réglementations ont été édictées, notamment concernant les conseillers en prévoyance (voir plus haut).

Fondamentalement, il est délicat de choisir entre différents régimes, dans la mesure où l'idéal en matière d'affiliation à un modèle de prévoyance dépend fortement de caractéristiques personnelles et du nombre de changements d'emplois, souvent difficiles à prévoir (CBO 1999). La structure non

réglementée des taxes des plans de prévoyance individuels est défavorable aux petits revenus, puisqu'il s'agit fréquemment de montants fixes. Les taxes perçues sur les comptes de rente-épargne individuels sont élevées, entre 10 % et 20 % des cotisations selon certaines estimations. Selon la Banque mondiale, les taxes perçues sur un compte de rente-épargne individuel cumulées sur une période d'activité d'une quarantaine d'années peuvent aller jusqu'à 43 % des fonds investis (Century Foundation 1999a).

Le modèle de prévoyance britannique comporte d'importantes lacunes du point de vue de la réalisation des objectifs sociaux (Pensions Commission 2004). Le taux de remplacement moyen en pourcentage du dernier revenu est de 48 %, et le niveau de vie des plus de 65 ans ne dépasse pas 78 % de celui des moins de 65 ans. Il s'agit là des chiffres les plus bas de l'ensemble des pays industrialisés (Lettre 2004).

Comme ce sont plutôt les petits revenus qui sont encore assurés dans le cadre du régime étatique S2P, la future baisse des rentes S2P de 25 % à 20 % du salaire moyen pourrait avoir des retombées sociales importantes. Environ 2,5 millions de salariés n'ont même pas le loisir de s'assurer au titre de la S2P dans la mesure où leur salaire est inférieur au minimum fixé. Ces rentiers, qui sont les plus pauvres, dépendent donc de plus en plus de la pension forfaitaire de base (Disney/Wakefield 2004).

Le passage de la primauté des prestations à la primauté des cotisations a eu pour conséquence que les revenus des rentiers sont encore plus inégalement répartis et que les risques de la prévoyance vieillesse sont entièrement à la charge des assurés, lesquels n'ont souvent pas les moyens de les assumer. On estime que dans 75 % des plans de prévoyance à cotisations déterminées, les cotisations versées sont trop basses pour garantir une rente adéquate (45 % des personnes au bénéfice de plans de prévoyance individuels ne versent que les cotisations minimales (Whitehouse 2003, Lettre 2004). Quelque neuf millions de Britanniques épargnent trop peu pour leurs vieux jours, contrairement aux employés du service public, toujours intégrés dans des plans à prestations déterminées, et aux bénéficiaires de hauts revenus, pour qui des plans spécifiques ont été créés (Pensions Commission 2004).

Evaluation et intérêt pour la Suisse

Le modèle de rentes britannique est complexe et ne peut guère être comparé au modèle helvétique. Ce qui pose problème de base, c'est que le niveau de contrainte est trop faible, l'information lacunaire et le système trop complexe, autant de caractéristiques qui font que la prévoyance vieillesse est insuffisante pour la majorité de la population. Les objectifs sociaux ne sont ainsi pas atteints. De plus, des coûts excessifs et la vente de produits de prévoyance inadaptés par le passé ont fait naître une grande défiance à l'égard de l'ensemble du système de rentes en vigueur au Royaume-Uni.

S'agissant du débat sur la réforme du modèle helvétique, ce que l'on peut retenir des expériences britanniques, c'est qu'en l'absence d'une réglementation adéquate, un système trop complexe comportant d'innombrables possibilités de choix à différents niveaux institutionnels (montant des cotisations et portefeuille, mais aussi choix du système d'assurance dans le 2^e pilier) peut avoir de graves conséquences pour les assurés (sollicitation excessive en raison des nombreux choix à opérer, couverture insuffisante à l'âge de la retraite, etc.).

L'exemple anglais met en évidence la nécessité d'édicter des prescriptions claires, de faire en sorte que les assurés reçoivent des conseils fiables, mais aussi d'imposer des normes sociales minimales

et par conséquent des obligations en termes d'assurance et de cotisations, le tout en garantissant une grande transparence.

3.2.3 États-Unis d'Amérique

Brève description du régime de prévoyance

La loi américaine sur la sécurité sociale (Social Security Act) mentionne comme principaux objectifs de la prévoyance vieillesse la garantie des besoins matériels des individus et des familles, la protection des personnes âgées et handicapées contre les coûts de la maladie, la réduction de la pauvreté chez les personnes âgées et l'institution d'une prévoyance vieillesse de base pouvant être complétée par l'épargne individuelle, favorisée sur le plan fiscal, et par la prévoyance professionnelle.

Le modèle de prévoyance américain a quatre composantes : la pension d'Etat, la rente de base, la prévoyance professionnelle facultative et la prévoyance individuelle facultative. La description suivante est tirée de Prasa (2000), Engberding (2001), Thompson (2002), Whitehouse (2003), Queisser/Whitehouse (2003) et Department of Labor (2003).

La **pension d'Etat** (« social security ») est calculée en fonction du revenu moyen des personnes actives entre 21 et 62 ans et peut être retirée dès l'âge de 65 ans. La formule de rendement est progressive, ce qui signifie que lorsque les revenus sont bas, le taux de remplacement est plus élevé. La limite supérieure de cotisation est fixée à 250 % du salaire moyen (Whitehouse 2003). La pension d'Etat est financée par les cotisations versées par les salariés, les employeurs et les indépendants et fonctionne sur le principe de la répartition. Outre la vieillesse, ce programme assure également les risques de décès et d'invalidité. Le taux de remplacement, qui plafonne à 39 % pour les revenus moyens, est indexé sur l'évolution générale des salaires (Thompson 2002). Pour les personnes âgées dont le niveau de revenu et de fortune est bas, ainsi que pour les handicapés et les personnes frappées d'incapacité de gain, le système américain prévoit également l'octroi d'une **rente de base** liée au revenu, correspondant à peu près à 21 % du salaire moyen d'une personne seule (Whitehouse 2003). La rente de base est attribuée sur la base d'une évaluation du revenu et de la fortune, et financée par les recettes fiscales générales.

La **prévoyance professionnelle** joue un rôle important ; elle est constituée de divers plans de prévoyance proposés par l'employeur. Bien que facultatifs, ces plans sont choisis par plus de 80 % des salariés employés à plein temps (Whitehouse 2003). Les fonds de pension d'entreprise en sont les principaux instruments. Ces fonds sont gérés par un conseil de fiducie dont les membres sont généralement désignés par les entreprises. En matière de prévoyance professionnelle, la tendance est aux plans à cotisations déterminées, mais il existe également une multitude de plans à prestations déterminées. De nombreux employeurs proposent les deux types de plans de prévoyance.

Parmi les plans de retraite à primauté des cotisations, les **plans 401(k)** occupent le devant de la scène. Favorisés fiscalement, ces plans sont facultatifs pour les deux parties, en ce sens que les employeurs ne sont pas obligés de les proposer, ni les salariés de s'y affilier. Se présentant sous une multitude de formes, ils constituent le type de prévoyance d'entreprise le plus répandu (plus de 90 % de ce marché) et à la croissance la plus rapide. En 1999, 47 % des salariés étaient assurés dans le cadre de plans 401(k) (Thompson 2002). Dans les grandes lignes, un plan 401(k) consiste à verser une partie du salaire de l'employé sur un compte qui servira plus tard à financer une rente. L'employeur peut également cotiser, mais il n'y est pas obligé. La prestation peut être servie sous

forme de rente mensuelle, de rente annuelle ou de versement unique, lors du départ à la retraite ou, fréquemment, en cas de décès ou d'invalidité. Un plan 401(k) peut également être retiré avant l'âge de la retraite, par exemple pour des dépenses de santé, pour l'achat d'une maison ou pour financer une formation. Le salarié a en outre la possibilité de prendre un crédit au taux d'intérêt du marché sur son propre capital d'épargne et de le rembourser plus tard au moyen de déductions sur son salaire (Prasa 2000). Dans les faits, la plupart des prestations sont servies à l'âge de la retraite sous forme de versement unique. Un sondage indique que 97 % des employeurs proposent des plans de retraite 401(k) et que dans 89 % des cas, l'employeur et l'employé cotisent à parts égales (Prasa 2000).

Beaucoup moins répandue, la **prévoyance individuelle** consiste essentiellement en assurances-vie contractées auprès d'instituts bancaires. L'Etat favorise l'épargne au titre de la prévoyance dans le cadre de **comptes de retraite individuels** (« individual retirement accounts », IRA). Ces comptes sont le plus souvent alimentés par les prestations de retraite retirées lors d'un changement d'employeur, car l'opération est fiscalement avantageuse. Seules les personnes à faible revenu ou sans prévoyance retraite d'entreprise sont autorisées à y faire des versements dans d'autres circonstances (Thompson 2002). Ces dernières années, environ 90 % des versements étaient constitués de prestations de libre passage.

Éléments de libre choix

La plupart des plans de prévoyance à cotisations déterminées, en particulier les 401(k), permettent aux assurés de choisir le **montant des cotisations** qu'ils veulent verser et le **type de portefeuille** dans lequel ils souhaitent investir. Ils se voient en effet proposer plusieurs classes de risque entre lesquelles ils doivent choisir en fonction de leur propension au risque et de leurs espoirs de rendement. En 1994, la quasi-totalité des assurés pouvaient définir le mode de placement de leurs cotisations et les trois quarts avaient également cette possibilité pour les cotisations de l'employeur (Queisser/Whitehouse 2003). Selon un sondage effectué auprès des entreprises en 1996, le nombre moyen de possibilités d'investissement est de 7,7. 44 % des assurés optent pour une stratégie peu risquée et 32 % pour une stratégie à risque moyen (Queisser/Whitehouse 2003). Dans l'ensemble, 60 % des assurés ont déjà modifié au moins une fois le portefeuille ou le montant des cotisations au sein de leur plan 401(k).

Le règlement de certains plans de retraite fixe des règles relatives à la fréquence et au moment du changement de portefeuille. En principe, les assurés doivent toutefois avoir la possibilité de **modifier leur portefeuille** au moins chaque trimestre. A l'heure actuelle, 64 % des plans de retraite permettent une modification quotidienne du portefeuille via Internet ou par téléphone (Queisser/Whitehouse 2003).

Des **limites supérieures** ont été fixées pour les cotisations versées à un plan 401(k). Une règle de non-discrimination spécifique doit garantir que les personnes à revenu élevé ne profitent pas exagérément d'un plan de retraite ; les cotisations des différentes classes de revenu sont en effet comparées, et le cas échéant, un plafond est fixé aux cotisations possibles des revenus élevés. Des conditions particulières doivent être respectées : au sein d'un plan, les bénéficiaires à bas revenus doivent représenter toujours au moins 70 % des bénéficiaires à revenus élevés (Prasa 2000).

L'argent versé par l'assuré sur son compte lui appartient toujours intégralement, tandis que des règles spécifiques peuvent s'appliquer aux cotisations de l'employeur (p. ex. délai minimum de partici-

pation à un plan). Après sept ans d'ancienneté au maximum, l'assuré peut disposer intégralement de ses propres cotisations ainsi que de celles de son employeur. Le **libre passage** des fonds investis est possible, mais les fonds de pension d'entreprise ne sont pas obligés d'accepter des transferts liés à des emplois précédents. Le plus souvent, ces fonds sont versés sur des comptes de retraite individuels IRA (Thompson 2002).

L'employeur qui propose un plan 401(k) est soumis à des **exigences minimales en matière d'information** et doit notamment fournir des renseignements sur les différentes possibilités d'investissement et sur la performance des plans, ainsi qu'un extrait de compte annuel (Thompson 2002). Depuis que les possibilités de choix ont été multipliées, les séances de formation financière proposées sur le lieu de travail remportent un succès grandissant. Près des trois quarts des assurés disent avoir reçu des informations concernant le plan de retraite de l'employeur (Queisser/Whitehouse 2003) et une grande partie des salariés ont modifié leur stratégie de placement en fonction de ces informations. Après les séances d'information, les cotisations augmentent de 0,5 % en moyenne (Queisser/Whitehouse 2003). En plus de celles qui sont proposées sur le lieu de travail, des séances d'information sur la prévoyance vieillesse sont désormais organisées dans les universités (Thompson 2002).

Les **taxes** ne sont soumises à aucune réglementation.

Réglementation et application du régime de prévoyance

La **surveillance** des différents plans de prévoyance incombe au Ministère du Travail (Department of Labor). Celui-ci veille au respect des dispositions concernant la gestion des fonds, les investissements et l'information des assurés. Les autorités fiscales vérifient quant à elles que les fonds bénéficiant d'avantages fiscaux se conforment aux prescriptions du droit fiscal. Une agence fédérale (Pension Benefit Guaranty Corporation - PBGC) a été tout spécialement instituée dans le but de suppléer partiellement aux prestations non provisionnées des fonds insolubles ; d'autres dispositions relatives à la protection contre l'insolvabilité ont été édictées pour les compagnies d'assurance. Les plans 401(k) ne bénéficient pas de cette protection, car ils ne sont pas garantis. Le Ministère du travail a également mis en place différentes activités dans le domaine de l'information des assurés, afin d'améliorer la protection de ces derniers (Thompson 2002).

La législation américaine ne connaît aucune **règle de rendement ou d'investissement** particulière. Elle se contente d'imposer un devoir général de prudence aux administrateurs chargés de la gestion et de l'organisation des fonds de pension (règle de l'homme prudent). Cette règle oblige l'administrateur du fonds à diversifier les investissements et exclut les collusions d'intérêt entre le fonds et l'entreprise en interdisant d'investir plus de 10 % des avoirs de prévoyance en titres de l'employeur. Elle ne s'applique toutefois pas aux plans 401(k) (Thompson 2002). Les capitaux de prévoyance doivent être investis indépendamment de l'employeur. Grâce à cette séparation, une éventuelle insolvabilité de l'employeur reste sans influence sur les fonds investis. L'employeur n'est pas responsable de la performance du fonds s'il propose aux assurés au minimum trois types de portefeuille présentant un profil rendement-risque différent.

Avantages et inconvénients du modèle

Selon les experts, les atouts du modèle américain sont les nombreuses possibilités de choix, le bas niveau des coûts du secteur public, la plus grande responsabilité individuelle et la promotion de la mobilité sur le marché de l'emploi (Thompson 2002).

Les plans 401(k) sont très populaires, tant auprès des employeurs qu'auprès des salariés (Prasa 2000). En raison de leur caractère facultatif, il n'existe toutefois aucun chiffre précis concernant la participation des assurés à ces plans. Différentes études montrent néanmoins que la participation à un plan de retraite particulier dépend des choix offerts, de la possibilité de prendre des crédits sur son propre compte et du montant des cotisations de l'employeur (Prasa 2000).

Le libre choix semble avoir des effets positifs sur le taux d'épargne, puisque dans les plans offrant différentes options et des placements diversifiés, les cotisations sont en moyenne 5 % supérieures à celles des plans de retraite définis par l'employeur. Les assurés pouvant opérer des choix investissent leurs avoirs très différemment des assurés qui ne peuvent pas le faire. Ce phénomène est attribué à l'effet d'apprentissage induit par le libre choix (Queisser/Whitehouse 2003).

L'un des principaux inconvénients du modèle américain est que beaucoup de bas revenus n'en bénéficient pas suffisamment. Parmi tous les pays industrialisés, les États-Unis présentent le plus fort taux de pauvreté chez les personnes âgées (Thompson 2002). Le système tend en outre à accentuer les différences de revenus, parce qu'il intègre peu de personnes à bas revenus et que du fait de son caractère majoritairement facultatif, les taux de participation des revenus moyens et ceux des hauts revenus sont très différents.

Des commentateurs qualifient de problématique le fait que 28 % des plans 401(k) soient investis en actions de l'employeur et qu'en raison de la présélection effectuée par les employeurs, ceux-ci puissent poursuivre leurs propres objectifs.

En dépit de la popularité des plans 401(k), le taux d'épargne américain n'a cessé de diminuer ces dernières décennies. Des signes indiquent que l'épargne placée dans certains plans de retraite spéciaux a été compensée par une désépargne ailleurs.

Evaluation et intérêt pour la Suisse

L'exemple américain montre que le libre choix en matière de prévoyance professionnelle fonctionne et qu'il peut être largement accepté. Dans le système américain, majoritairement facultatif, les assurés sont plus nombreux à participer au système et les cotisations plus élevées. L'exemple met également en évidence l'importance de l'information et de la transparence – que l'autorité de régulation est le mieux à même de garantir – dans un modèle libéral.

Malgré la faiblesse de la réglementation aux États-Unis, il a été possible jusqu'ici de limiter les investissements improductifs et les pertes pour les assurés. Ce qui pose en revanche un problème, c'est que les plans 401(k) permettent aux employeurs de poursuivre leurs propres objectifs (voir l'affaire Enron).

Les lacunes sociales du système américain pourraient être comblées par un régime obligatoire de prévoyance professionnelle et par l'imposition d'un minimum requis en matière de cotisations ou de prestations.

Les objectifs sociaux ne sauraient être atteints sans une participation minimale obligatoire des bas revenus.

3.2.4 Australie

Brève description du régime de prévoyance

Le modèle de prévoyance australien est constitué de trois piliers censés garantir un niveau de vie minimum aux rentiers. La description suivante repose principalement sur CBO (1999), OCDE (2001), Harris (2002) et Queisser/Whitehouse (2003).

Le **1^{er} pilier** repose sur une rente de vieillesse indépendante du revenu représentant 26 % du salaire moyen d'un homme et financée par les recettes fiscales générales. Cette rente est accordée aux hommes de 65 ans et aux femmes de 62 ans, l'âge de la retraite des femmes devant être porté à 65 ans durant la prochaine décennie. Cette rente dépend toutefois de la situation de l'assuré, dans la mesure où elle est inversement proportionnelle à son revenu et à sa fortune. La rente de vieillesse ne garantit toutefois qu'un niveau de vie minimum et doit être complétée par le subventionnement des dépenses de santé et de transport. En 1999, quelque 84 % des retraités australiens recevaient une rente de vieillesse (55 % bénéficiaient d'une rente complète et 29 % d'une rente réduite) (CBO 1999).

Le **2^e pilier** est constitué par une **garantie des retraites (« superannuation guarantee »)**, introduit en 1992. Il s'agit d'une assurance à primauté des cotisations obligatoire pour tous les salariés âgés de 18 à 70 ans, prévoyant le versement, par l'employeur, de 9 % du salaire annuel brut à un fonds de pension (« superannuation fund ») selon le système de la capitalisation. Les fonds de pension relèvent du secteur privé et gèrent un compte individuel pour chaque assuré. La participation n'est pas obligatoire pour les bas revenus (moins de 450 dollars américains par mois) et les indépendants. Le plafond mensuel de cotisation augmente avec l'âge de l'assuré (Harris 2002). À côté de la garantie des retraites, on trouve également des instruments de prévoyance professionnelle facultatifs pour certaines catégories professionnelles (volet subobligatoire). Le rapport entre le régime obligatoire et le régime subobligatoire du 2^e pilier est de 40/60 (OCDE 2001). Les plans de retraite offrent généralement des montants uniques en cas de décès et des prestations d'invalidité ainsi que, de plus en plus, des prestations en cas de perte de gain.

La grande majorité des prestations de retraite sont versées sous la forme de montant unique (75 %, OCDE 2001), mais les autorités politiques cherchent à instaurer des mesures incitatives destinées à favoriser le versement de rentes ou d'annuités au lieu de montants uniques. Le capital de prévoyance ne peut être retiré avant l'âge minimum de la retraite fixé à 55 ans, hormis dans des situations particulières – décès, invalidité, grandes difficultés financières, etc. – définies légalement. Les rentes consistent en un revenu régulier prédéfini, généralement calculé en pour-cent du dernier salaire. Le fonds ne verse pas directement des annuités, mais le capital permet d'acquérir une annuité auprès d'une compagnie d'assurance-vie. L'assuré peut ainsi choisir lui-même l'annuité en fonction de ses besoins et de sa situation (OCDE 2001).

Les produits de retraite sont proposés par des compagnies d'assurance-vie ou par des fonds de pension spécifiques. En 2000, l'Australie comptait plus de 217 000 fonds de pension (OCDE 2001).

Ces fonds sont organisés sous forme de fondations et gérés par un conseil de fiducie (« board of trustees »). Légalement, les administrateurs sont tenus de gérer les actifs du fonds dans l'intérêt des membres et d'appliquer notamment la « règle de l'homme prudent » aux investissements. Les fonds peuvent être créés par un employeur ou par les pouvoirs publics, ou encore être le fruit de négociations entre partenaires sociaux.

Outre les fonds de pension, il existe également des **comptes d'épargne-retraite (« retirement savings accounts [RSA] »)** proposés par des banques, des instituts de crédit et des assurances-vie en dehors de la structure de la garantie des retraites. Il s'agit dans ce cas d'offres peu coûteuses à faible risque s'adressant principalement aux bas revenus. Les comptes d'épargne-retraite doivent garantir le capital investi, ce qui signifie que les établissements qui les gèrent ont l'interdiction de servir des intérêts négatifs (CBO 1999).

Le **3^e pilier** est constitué de formules d'investissement privées, facultatives et favorisées sur le plan fiscal.

Éléments de libre choix

Dans le cadre du 2^e pilier, c'est-à-dire de la garantie des retraites et des comptes d'épargne-retraite, certaines possibilités de choix décrites ci-après sont prévues pour les assurés.

Les **fonds de pension** dans lesquels sont investies les cotisations des salariés sont sélectionnés par les employeurs. A l'heure actuelle, les salariés n'ont aucun moyen d'influencer ce choix. En revanche, certaines options s'offrent à eux en ce qui concerne les **plans de prévoyance proposés** par les fonds (différents profils rendement-risque). En 1997, plus de la moitié des assurés disposaient d'une certaine liberté de choix (tendance à la hausse). En moyenne, les assurés ont 6,2 options par fonds (Queisser/Whitehouse 2003). Les portefeuilles d'investissement peuvent être modifiés gratuitement deux fois par année et des changements plus fréquents mais payants sont également possibles.

Le gouvernement australien envisage d'étendre encore à l'avenir le libre choix des assurés. Ces derniers devraient en particulier pouvoir choisir leur fonds de pension. Cette extension de la liberté de choix est justifiée par le fait que les assurés se différencient par leur âge, leurs besoins et leur attitude en matière de risque, mais aussi par la volonté de renforcer la concurrence et l'efficacité dans la branche de la prévoyance.

Des **limites inférieures et supérieures** ont été fixées pour les cotisations aux fonds de pension. Pour les très bas revenus, le versement de cotisations par les employeurs n'est pas obligatoire, et les indépendants ne sont pas intégrés au système. Par ailleurs, pour les salaires qui représentent plus du double du salaire moyen, les cotisations ne sont plus obligatoires.

En cas de **changement de fonds**, l'assuré a droit à ses cotisations ainsi qu'aux rendements de la prévoyance obligatoire. La réglementation ne précise toutefois pas si le capital peut être transféré dans un nouveau fonds ou s'il reste dans le fonds existant jusqu'à l'âge de la retraite et peut alors seulement être retiré. Aucune disposition légale ne régit la prévoyance surobligatoire, dont l'organisation est laissée à l'appréciation des fonds.

Le **libre passage** est en principe prévu et de nombreux fonds transfèrent immédiatement le capital vers le nouveau fonds, tandis que dans d'autres, cette démarche peut prendre un à deux ans. Le libre passage n'est toutefois pas régi par la loi et la manière l'appliquer dépend de chaque fonds.

Le législateur attribue un rôle important à l'**information** des assurés. Lors de l'introduction de la garantie des retraites, une campagne de formation a été menée dans les écoles, auprès des employeurs et à l'intention des ménages pour faire connaître les avantages du nouveau système. L'autorité de régulation (ASIC, voir plus bas) veille, en collaboration avec les partenaires sociaux, à ce que les assurés reçoivent suffisamment d'informations pour être à même de prendre des déci-

sions sur leurs investissements en toute connaissance de cause. La législation exige que tant les nouveaux assurés que les anciens reçoivent des informations régulières.

Réglementation et mise en œuvre du 2^e pilier

La **surveillance** du système australien de prévoyance est assurée par deux autorités distinctes. L'Australian Prudential Regulatory Authority (APRA), autorité de surveillance de la bancassurance, vérifie que les fournisseurs de prestations financières remplissent les conditions en matière de solvabilité. Elle est responsable de la réglementation des fonds de pension, des assureurs choses et vie, et des intermédiaires financiers tels que les banques, les instituts de crédit, les entreprises de construction, etc. L'Australian Securities Investment Commission (ASIC) s'occupe de la protection des consommateurs ainsi que de la répartition et de la performance des produits proposés. Les fonds sont régulièrement soumis à des audits externes.

En Australie, il existe relativement peu de **prescriptions** concernant l'activité opérationnelle des fonds de pension. Les contrôles directs des investissements ne sont pas souhaités au motif que les administrateurs doivent disposer d'une liberté d'entreprise suffisante pour maximiser les rendements à long terme des assurés de manière en obtenant un taux d'intérêt approprié. A titre d'exigence minimale, la stratégie d'investissement doit être approuvée par tous les membres du conseil de fondation et se conformer au principe de l'homme prudent. Les **prescriptions de transparence** doivent permettre aux assurés eux-mêmes d'agir sur les membres du conseil de fondation pour les amener à adopter des stratégies d'investissement optimales. Il n'y a pas de limitation quantitative de certains types de placements. La seule **prescription de placement** pour les fonds est l'imposition d'un plafond de 5 % pour les investissements dans l'entreprise de l'employeur affilié. Comme la plupart (plus de 70 %) des plans de prévoyance sont en primauté des cotisations, il n'y a pas de **prescriptions de financement** minimales (OCDE 2001). Il n'y a pas non plus de **prescriptions de rendement minimal**, à l'exception du fait que les petits capitaux ne peuvent pas être réduits par des taxes et que les comptes d'épargne-retraite font l'objet d'une garantie du capital investi (intérêts négatifs proscrits).

L'office d'évaluation peut percevoir une taxe sur les fonds existants pour **indemniser** les assurés dont le fonds a été dissous pour mauvaise gestion ou escroquerie. Il n'y a toutefois pas de garantie à cet égard.

Avantages et inconvénients du modèle

En 2004, 95 % de la population active à plein temps et 75 % des salariés à temps partiel étaient assurés auprès d'un fond de retraite (Collinson 2004). La réforme de 1992 s'étant appuyée sur des systèmes existants, le modèle est bien perçu, les taux d'approbation dépassant les 60 % (Cato Policy Report 2000).

De manière générale, la réforme et l'introduction de fonds obligatoires à options ont fortement augmenté l'épargne, et les perspectives pour les prochaines générations de rentiers sont relativement bonnes (Harris 2002). En moyenne, les assurés versent des cotisations entre 2 % et 3 % plus élevées que le minimum exigé (Collinson 2004) et les investissements devraient même dépasser le PIB en 2015 (CBO 1999).

Citons comme autres éléments positifs pour les consommateurs les frais d'administration relativement bas (taxes représentant entre 0,3 % et 0,5 % des investissements), les choix possibles, l'offre

d'informations et le faible nombre de cas de ventes abusives ou inadaptées enregistré jusqu'ici. Le bas niveau des frais administratifs et la rareté des ventes abusives ou inadaptées résultent probablement de la bonne réglementation du 2^e pilier, notamment des règles strictes concernant la vente, le transfert et la modification de polices de retraites, ainsi que des prescriptions en matière de transparence. Citons également la forte concurrence entre les offreurs de produits du 2^e pilier. Les fonds de pension sont gérés efficacement par les conseils de fondation et, selon Harris (2002), la concurrence a permis d'obtenir des rendements maximum pour des coûts minimum.

Différents commentateurs déplorent néanmoins le peu de liberté de choix des assurés dans la mesure où les fonds sont sélectionnés par l'employeur. La politique d'investissement de la plupart des fonds est jugée trop conservatrice (une stratégie impliquant une plus grande prise de risques permettrait d'obtenir des rendements plus importants). Les frais d'administration élevés, en particulier ceux des fonds de petite taille, et le grand nombre de comptes individuels sont aussi montrés du doigt : si les fonds étaient plus importants, il y aurait des économies d'échelle et les coûts baisseraient (CBO 1999).

Le problème principal de la garantie des retraites est que la plupart des rentiers touchent les prestations du fonds de pension sous forme de montant unique. Ces montants sont alors souvent utilisés pour rembourser une hypothèque ou dépensés d'une manière ou d'une autre afin qu'à l'âge légal de la retraite, l'assuré ait droit à une rente de vieillesse complète. Grâce à l'introduction de la garantie des retraites, les rentes des personnes à très bas revenus ont progressé de 31 % (Cato Policy Report 2000). Mais les problèmes se posent pour les rentes de vieillesse d'Etat qui représentent en moyenne 26 % du salaire moyen, sont adaptées à l'indice des prix uniquement et ne garantissent qu'un très bas niveau de vie. Seul l'avenir dira si la garantie des retraites couplée à la rente de vieillesse d'Etat suffira à maintenir le niveau de vie des rentiers. Il est toutefois probable que les cotisations salariales, actuellement fixées à 9 %, devront être relevées.

Evaluation et intérêt pour la Suisse

Le modèle australien est très intéressant pour le débat en Suisse dans la mesure où il s'agit d'un modèle à trois piliers similaire au nôtre dans lequel ont été introduits des éléments de choix qui fonctionnent bien. L'exemple montre qu'une extension de la liberté de choix dans un 2^e pilier professionnel est en principe possible, qu'il s'agisse de sélectionner un fonds ou seulement de choisir entre plusieurs options d'investissement dans un fonds déterminé. Le fait de pouvoir choisir entre différentes options pousse également les assurés à verser volontairement des cotisations plus élevées à la prévoyance vieillesse.

S'agissant des objectifs sociaux, il convient surtout de citer les mesures d'incitation qui favorisent actuellement le versement de l'avoit de vieillesse par rapport aux rentes. La rente de vieillesse d'Etat n'offre qu'une garantie minimale et doit impérativement être complétée par une rente du 2^e pilier. Les problèmes identifiés dans le modèle australien pourraient toutefois être résolus par une réglementation appropriée. L'exemple australien montre en outre l'importance de la transparence et de l'information pour le bon fonctionnement d'un système individualisé. La question des frais d'administration dans un système où coexistent de très nombreux fonds reste ouverte, mais l'effet de la concurrence sur le niveau des coûts est néanmoins jugé positif.

3.2.5 Suède

Brève description du régime de prévoyance

Le modèle de prévoyance vieillesse suédois est constitué de trois piliers, le principal objectif social étant la lutte contre la pauvreté. La description suivante repose principalement sur Normann/Mitchell (2000), OCDE (2001), Palme (2003) et Whitehouse (2003).

En Suède, depuis la réforme de 2001, le **1^{er} pilier** est composé de trois éléments (Whitehouse 2003).

Pierre angulaire du 1^{er} pilier, la **rente liée au salaire** est basée sur un système en primauté des cotisations prévoyant un taux de cotisation de 16 % du salaire, un financement paritaire et le versement des cotisations sur un compte individuel géré par l'Etat. A l'âge de la retraite, l'avoir sert de base pour le calcul de la rente. Ce régime connaît un salaire minimum, au-dessous duquel aucune cotisation ne doit être versée, et une limite supérieure pour les rentes et pour les cotisations des salariés. Les cotisations de l'employeur ne sont pas plafonnées. De son côté, l'Etat verse pour les périodes de chômage, de maladie, de formation ou d'éducation des enfants (Whitehouse 2003) des cotisations qui ne sont pas créditées aux assurés, mais servent à fournir des prestations selon un système de répartition. Les prestations de retraite en cours sont donc toujours financées par la population active (Palme 2003). Les comptes individuels ne sont pas couverts et restent virtuels, mais le montant des cotisations versées est inscrit. Les cotisations versées sont comptabilisées et rémunérées à un taux correspondant à la croissance du salaire moyen (Normann/Mitchell 2000, Whitehouse 2003). A partir de 61 ans, le capital virtuel accumulé peut être converti en une rente calculée en fonction de l'âge et de l'espérance de vie.

Outre la retraite liée au salaire, le 1^{er} pilier comprend une **rente personnelle** constituée par des cotisations correspondant à 2,5 % du salaire, placées sur un compte individuel de capitalisation géré par le secteur privé. Pour cette part de leur prévoyance, les assurés peuvent choisir librement un ou plusieurs fonds de pension ainsi que la stratégie d'investissement, et s'il ne le font pas, les cotisations sont investies automatiquement dans un « fonds par défaut » de l'Etat. Il est également possible de conclure des assurances pour survivants. Les avoirs accumulés sont constitués des cotisations et des rendements obtenus, moins les frais administratifs, et ils sont toujours versés sous forme de rente, l'assuré pouvant choisir entre une rente fixe et une rente variable.

Une **rente de vieillesse garantie** financée par l'impôt a par ailleurs été introduite à titre de soutien pour les bas revenus. La pension garantie offre un filet de sécurité de base uniforme pour tous les citoyens, mais elle est couplée à la rente liée au salaire, ce qui signifie que seuls les rentiers n'ayant droit qu'à une petite rente liée au salaire ou à aucune rente (qui n'ont donc qu'un petit capital ou pas de capital du tout sur leur compte virtuel) bénéficient de la pension garantie. Les petites retraites liées au salaire sont donc complétées par la rente garantie. Le montant de celle-ci dépend du nombre d'années de résidence en Suède et est plafonné à 36 % du salaire moyen (Whitehouse 2003). Lorsque la retraite liée au salaire dépasse 51 % du salaire moyen, le droit à la rente garantie s'éteint. Quelque 40 % des rentiers bénéficient d'une rente garantie (Normann/Mitchell 2000).

La totalité des prestations du 1^{er} pilier – obligatoire pour tous – sont servies à chacun, indépendamment de sa fortune ou des rentes professionnelles ou privées qu'il peut toucher.

Dans le 1^{er} pilier, l'âge de la retraite est situé entre 61 et 67 ans, la rente étant calculée en fonction de l'espérance de vie. Les prestations peuvent donc être retirées à 61 ans au plus tôt. A partir de 67 ans, un salarié peut être licencié par son employeur sans que cela soit considéré comme un licenciement. Mais il est en principe possible de continuer à travailler au-delà de cet âge. Il y a également moyen de percevoir une rente partielle, c'est-à-dire de se retirer progressivement de la vie active.

Le 2^e pilier (prévoyance professionnelle) assure environ 90 % des salariés, couverts par quatre plans de prévoyance collectifs négociés entre les partenaires sociaux (employés du secteur privé, dirigeants du secteur privé, employés du gouvernement national, employés des gouvernements locaux). En théorie, les entreprises du secteur privé sont libres de proposer des plans de prévoyance professionnels, mais comme ceux-ci font partie des conventions collectives négociées entre les partenaires sociaux, ils sont en pratique obligatoires pour tous les employeurs (OCDE 20001, Whitehouse 2003). La participation aux plans de prévoyance du 2^e pilier est obligatoire pour tous les salariés. L'âge minimum d'affiliation est 28 ans et les salariés doivent être occupés à 40 % au moins pour être affiliés au 2^e pilier. Celui-ci connaît également un plafond en matière de salaire assuré, fixé à environ 130 % du salaire moyen. A l'exception du secteur public, les plans de prévoyance fonctionnent en primauté des cotisations. Les assurés peuvent investir entre 2 % et 4,5 % de leur salaire dans un compte individuel librement choisi, les cotisations étant supportées par l'employeur. Les rentes du 2^e pilier peuvent être retirées à l'âge de 65 ans. Outre des rentes de vieillesse, le 2^e pilier accorde également des rentes de survivants.

En Suède, le 3^e pilier est constitué d'assurances-vie déductibles des impôts et de comptes d'épargne vieillesse individuels bancaires ou liés à des fonds. En 1997, 31 % de la population entre 20 et 64 ans disposait d'un compte de retraite individuel, mais les fonds placés dans ces comptes représentaient moins de 10 % de l'ensemble des avoirs de prévoyance (OCDE 2001).

Éléments de libre choix

Le modèle de prévoyance suédois permet aux assurés d'opérer des choix dans le 1^{er} et dans le 2^e pilier.

Dans le 1^{er} pilier, dans le cadre de la retraite personnelle, 2,5 % des cotisations salariales obligatoires peuvent être investies par l'affilié comme il l'entend. Il peut choisir **au maximum cinq fonds différents** pour placer ses cotisations et en **changer tous les jours gratuitement**. Le **libre passage** des avoirs est garanti. Des **informations** concernant ces avoirs sont délivrées annuellement, mais elles peuvent aussi être consultées en ligne à n'importe quel moment. Les comptes virtuels font l'objet de **frais de gestion** servant à financer la mise en œuvre du programme d'Etat.

S'agissant du 2^e pilier, les assurés peuvent choisir un fonds dans lequel investir leurs cotisations ou opter pour un plan à rendement nominal garanti. Le placement des cotisations peut être modifié une fois par année et l'assuré peut choisir soit entre les deux possibilités d'investissement, soit entre différents fonds (Whitehouse 2003). Un **libre passage intégral** existe dans le 2^e pilier et les rentes allouées représentent environ 10 % du revenu des rentiers (Whitehouse 2003).

Avec la part privée du 1^{er} pilier, les assurés peuvent donc **investir individuellement entre 4,5 % et 7 % de leur salaire dans des fonds privés**.

Réglementation et mise en œuvre des 1^{er} et 2^e piliers

Une **autorité centralisée**, la PPA (Premium Pension Authority), répond de la gestion des comptes individuels du 1^{er} pilier. La PPA surveille l'application du régime et effectue les transactions. L'anonymat des assurés est garanti. L'autorité de régulation publie à intervalles réguliers les taxes et les performances des différents fonds.

S'agissant de la retraite liée au salaire et de la retraite personnelle, la pension garantie a valeur de **prescription de rendement**. Il n'existe en revanche pas de **prescriptions en matière d'information et de transparence**. Le 2^e pilier ne connaît aucune **garantie légale de rendement ni aucune prescription en matière d'information et de transparence**.

En guise de **prescription concernant les investissements**, la loi précise que le capital doit être placé de manière satisfaisante. Par ailleurs, la proportion d'actions est limitée à 60 % des investissements, et la proportion des avoirs investis en actions d'une seule et même entreprise ne peut pas dépasser 10 %. Les fonds de pension ne peuvent détenir plus de 5 % des voix d'une entreprise (OCDE 2001). Des règles d'investissement spécifiques s'appliquent au fonds par défaut.

Dans le 1^{er} pilier, un **mécanisme de compensation intégré** a été mis en place. Lorsque la totalité des avoirs du 1^{er} pilier (fonds de compensation et cotisations) est inférieure aux engagements (versement des rentes), l'indexation des rentes et la rémunération des comptes virtuels sont automatiquement réduites. Les fonds de pension peuvent se réassurer contre l'insolvabilité et la faillite auprès d'une institution spéciale, le FPG (Pension Guarantee Fund) et doivent alors verser des cotisations calculées en fonction de leurs engagements actuariels.

Au nombre de trois, les **mécanismes de protection** pour les plans de prévoyance du 2^e pilier sont définis dans le cadre de négociations collectives. Les employeurs peuvent par exemple confier leurs engagements à une compagnie d'assurance-vie et verser pour cela des cotisations. Ils peuvent aussi inscrire au bilan des réserves équivalant aux engagements actuariels ou encore créer leur propre fondation auprès de laquelle sont versées les cotisations. L'employeur qui crée sa propre fondation reste responsable des engagements actuariels et supporte également le risque financier de l'allocation du capital de la fondation (OCDE 2001).

Les compagnies d'assurance-vie sont surveillées par une autorité d'Etat (inspection des finances). De leur côté, les fonds de pension sont surveillés par les autorités locales des communes dans lesquelles les fonds sont domiciliés. Les fonds de pension privés doivent se conformer à des principes de prudence, mais ils ne sont sinon **pas réglementés en pratique**. Ils ne sont par exemple soumis à aucune disposition légale en matière de solvabilité et leur mode de gestion n'est pas non plus réglementé. Normalement, des représentants de l'employeur et des salariés siègent à parts égales au sein du comité.

Avantages et inconvénients du modèle

Tous les Suédois sont assurés dans le cadre du 1^{er} pilier et plus de 90 % dans le cadre du 2^e pilier. Le régime de prévoyance suédois a fait en 2001 l'objet d'une réforme en profondeur, fruit d'un compromis entre tous les camps politiques et les partenaires sociaux.

Plusieurs commentateurs constatent que le grand nombre d'options possibles (choix de 1 à 5 fonds sur les 600 proposés au total) a jusqu'ici conduit la majorité des Suédois à ne faire aucun choix. En effet, 92 % des assurés ont placé leurs avoirs dans le fonds par défaut, mais ce phénomène s'expli-

que également par le bas niveau des taxes (0,16 % du capital investi contre une moyenne de 0,77 % pour les autres fonds) et par des rendements jusqu'ici légèrement meilleurs qu'avec les fonds à gestion active (Krueger 2004). Ces arguments sont corroborés par le fait que lors de l'introduction de la réforme, en 2000, 68 % des Suédois ont choisi activement un fonds. Au cours des années suivantes, lorsque les avantages du fonds par défaut ont été évidents, seuls 10 % à 20 % des assurés ont encore opté pour un autre fonds.

Cela dit, le nouveau régime est encore trop récent pour qu'il soit possible de tirer des conclusions fiables concernant ses effets. Fondamentalement, ce modèle devrait reposer sur des bases financières plus solides, mettre fin aux incitations perverses et améliorer l'équité. L'importance accrue de la capitalisation devrait accroître l'épargne. Un régime individualisé permet de corriger certains effets de répartition de l'ancien modèle qui favorisaient les assurés plus riches au détriment des autres. Relativement généreuse, la pension garantie permet d'atteindre les objectifs sociaux. Le niveau de vie des plus de 65 ans représente 83 % de celui des moins de 65 ans, ce qui est beaucoup en comparaison internationale (Lettre 2004). Dans le cadre de la réforme du régime de prévoyance, un âge de la retraite flexible a été introduit, le montant des rentes variant avec l'âge du départ à la retraite.

Evaluation et intérêt pour la Suisse

Le modèle suédois comporte des possibilités de choix dans le 1^{er} comme dans le 2^e pilier.

La composante la plus importante du régime de prévoyance suédois est le 1^{er} pilier, constitué de trois éléments. Dans le cadre d'un régime public où l'Etat perçoit les cotisations et verse les rentes, le 1^{er} pilier offre néanmoins des possibilités de placement relevant du secteur privé puisqu'une partie des cotisations sociales obligatoires peuvent être investies librement. Grâce à la centralisation des comptes individuels auprès de l'autorité publique compétente, la Suède est parvenue à maintenir les frais administratifs à un bas niveau.

Moins important qu'en Suisse, le 2^e pilier suédois a été conçu comme un complément au 1^{er} pilier et fournit environ 10 % des rentes perçues à l'âge de la retraite. Il permet aux assurés de choisir s'ils veulent investir leurs cotisations dans un fonds d'investissement ou dans un plan à rendement garanti. Ainsi les préférences des assurés en matière de risque sont-elles prises en compte partiellement au moins.

Le régime suédois est relativement simple, peu réglementé et paraît néanmoins offrir une prévoyance vieillesse complète où le rôle principal revient au 1^{er} pilier. L'individualisation a en outre permis de remédier en grande partie aux effets d'incitation pervers et aux effets de répartition indésirables, ce qui a également permis de simplifier le système.

L'exemple suédois montre que, placés devant de trop nombreux choix, les assurés ont tendance à être dépassés. Il n'est toutefois pas possible de savoir si les assurés du fonds par défaut ont opté pour cette solution parce que les possibilités de choix les sollicitent exagérément ou parce que ce fonds enregistre de meilleures performances pour un coût inférieur. Une certaine limitation des options de placement réduit les coûts d'information et paraît permettre d'atteindre les objectifs définis.

Du point de vue de la Suisse, il est intéressant de constater que des éléments de choix peuvent être intégrés à une assurance-vieillesse satisfaisant des objectifs sociaux. Le libre choix fait dans ce cas

partie intégrante d'une politique de prévoyance vieillesse diversifiée reposant sur des éléments publics et privés, financés par capitalisation et par répartition.

3.2.6 Conclusions des expériences internationales

Les cinq modèles libéraux étrangers de prévoyance examinés ici diffèrent sensiblement du point de vue des objectifs, de l'intégration dans le système global de prévoyance sociale, de la couverture et des expériences réalisées. Du fait de cette diversité, il n'est pas très facile de tirer des conclusions immédiates pour le système suisse. Les modèles étrangers fournissent néanmoins de précieuses indications sur les problèmes et les risques des modèles libéraux, ainsi que sur les dispositions à prendre et les conditions-cadre à imposer pour qu'un modèle de libre choix soit adéquat et réalisable.

Les analyses par pays montrent que différents modèles libéraux de prévoyance vieillesse (dans le 1^{er} pilier comme dans le 2^e pilier) sont réalisables :

- choix entre différents régimes de prévoyance publics et privés (Royaume-Uni)
- choix des fonds, des types de placements, de l'âge de la retraite et du type de rente (Chili)
- choix des types de placements et du montant des cotisations (Etats-Unis)
- choix des types de placements dans des fonds imposés (Australie)
- choix des types de placements dans le 1^{er} pilier et dans le 2^e (Suède)

Les pays examinés ont fait des expériences très différentes, tant positives que négatives, avec le libre choix. Le résumé ci-après des avantages et des inconvénients des éléments de choix dans la prévoyance vieillesse se réfère à chaque fois aux expériences positives et négatives faites dans les pays étudiés. Il est tout à fait possible que des expériences parfois complètement différentes aient été faites dans d'autres pays où les conditions-cadre et le contexte ne sont pas les mêmes.

Expériences positives liées à l'introduction d'éléments de libre choix dans la prévoyance vieillesse :

- Le service à la clientèle et l'information aux assurés sont devenus meilleurs après l'introduction d'éléments de libre choix.
- Dans certains pays, l'introduction d'un système individualisé financé par capitalisation a permis de simplifier et de rendre plus transparent un régime de prévoyance vieillesse complexe, hétérogène et constitué de plusieurs sous-régimes.
- Les placements ont permis d'obtenir des rendements supérieurs.
- Les systèmes sont bien accueillis.
- Le libre choix exerce une influence positive sur le montant des cotisations versées.
- L'individualisation des comptes d'épargne vieillesse accroît la mobilité sur le marché du travail.

- Dans certains pays, des effets positifs sur l'économie dans son ensemble (relèvement des taux d'épargne, effets positifs sur les marchés financiers) ont même été constatés.

Expériences négatives liées à l'introduction d'éléments de libre choix dans la prévoyance vieillesse :

- Les taxes et les frais d'administration constituent une lourde charge pour les assurés.
- Dans certains pays, l'introduction d'un nouveau régime libéral parallèlement au régime existant a rendu la prévoyance vieillesse plus complexe et plus opaque, par exemple parce que les options sont trop nombreuses (possibilités de placements, plans), sollicitent trop les assurés et les incitent à ne pas faire de choix, alors que des règles trop strictes limitent trop fortement les possibilités de choix.
- Dans beaucoup de pays examinés, les objectifs sociaux ne sont pas atteints et les cotisations des assurés sont trop basses. Mais cela tient parfois à la conception même du système de prévoyance, en grande partie à l'absence d'obligation ou à un niveau de contrainte insuffisant en matière de cotisations, et en petite partie seulement au libre choix.

La faisabilité de la flexibilisation et de l'individualisation du 2^e pilier au moyen d'éléments de choix ne signifie donc pas qu'une réglementation efficace destinée à prévenir les risques n'est pas nécessaire.

Dans l'ensemble, les expériences faites par les pays examinés sont très contrastées. Elles ont été (en partie) négatives au Chili (objectifs sociaux manqués, coûts élevés) et en Grande-Bretagne (objectifs sociaux manqués, coûts élevés, complexité du système, scandales). Par contre, elles sont plutôt positives aux Etats-Unis (les assurés font usage de leur possibilité de choisir et font plus d'économies pour leurs vieux jours) et en Australie (parce qu'ils peuvent choisir, les assurés font plus d'économies, si bien que la situation des rentiers est meilleure). Le modèle suédois a été mis en vigueur il y a trop peu de temps pour qu'on puisse en tirer des enseignements valables. Les premiers résultats tendent toutefois à montrer que les assurés font usage des possibilités qui leur sont offertes et qu'ils sont en mesure de prendre des décisions rationnelles⁸³.

Les expériences faites à l'étranger permettent déjà de définir un certain nombre de conditions réglementaires qui doivent être remplies si l'on veut introduire, en Suisse, un système de libre choix de la caisse de pension :

- Pour atteindre les objectifs sociaux et les objectifs de prévoyance, il faut garantir la constitution d'un capital suffisant. A cet effet, il convient de prescrire des cotisations minimales obligatoires (ou des prestations minimales, mais cette solution pose toujours le problème des garanties évoqué plus haut) et des standards minimaux.
- Pour que les opérations soient transparentes et que les personnes puissent exercer leur liberté de choix, il faut que les informations soient facilement accessibles et

⁸³ Dans le cas du fonds par défaut de l'Etat, une décision plutôt rationnelle de non-choix.

compréhensibles. Il s'agit par exemple de publier régulièrement des informations sur les coûts et la performance, standardisées pour faciliter les comparaisons. Dans un système libéral, l'autorité de régulation a pour tâche de protéger les consommateurs par le biais de prescriptions adéquates et de mesures d'information supplémentaires.

- La concurrence entre les fournisseurs de prestations de prévoyance et de solutions de placement doit être garantie en assurant la transparence en matière de performance et de coûts et en faisant en sorte qu'il soit possible d'entrer sur ce marché.
- La diversité des produits offerts doit être réduite au moyen de prescriptions, de manière à faciliter le choix des assurés et à réduire les coûts de l'information et les coûts de transaction.
- Il faut, dans certaines circonstances, établir un plafond pour les coûts imputables et les taxes (p. ex. en cas de faiblesse de la concurrence).
- Il s'agit également d'empêcher que les coûts d'un changement soient tels qu'ils réduisent la liberté de choix.

4 Examen de faisabilité

4.1 Modèles imposés et extensions proposées

Le **modèle 1** imposé par l'OFAS se base sur le modèle Prasa (« Libre choix de la caisse de pension, rapport partiel, rapport de recherche OFAS n° 2/2000, en allemand). Voici ses caractéristiques, en partie concrétisées par **ec** concept / ECOFIN :⁸⁴

- Les assurés choisissent librement leur caisse de pension sans devoir assumer de frais, du moins au moment de l'entrée.
- L'institution de prévoyance doit intégrer les assurés dans son plan de prévoyance vieillesse (obligation de contracter).
- Les prestations obligatoires pour les risques de décès et d'invalidité doivent être assurées dans tous les cas, alors que pour la couverture surobligatoire des risques, des réserves en matière de prestations peuvent être émises temporairement, selon la loi fédérale sur le libre passage (LFLP).⁸⁵ L'institution de prévoyance peut percevoir à ce titre des primes en fonction des risques.
- Le montant du financement est laissé à l'appréciation des partenaires sociaux. Il doit cependant couvrir au moins les prestations du régime obligatoire. L'employeur y participe pour moitié au moins.⁸⁶
- L'entrée et la sortie sont conformes aux dispositions de la loi fédérale sur le libre passage.

On constate donc que le modèle à examiner correspond pour l'essentiel au système de prévoyance actuel, à l'exception du lien avec l'employeur et avec l'institution de prévoyance choisie par ce dernier (dont la direction est paritaire). Ce modèle se fonde avant tout sur un maintien intégral des garanties (taux d'intérêt minimal pour le minimum LPP, taux de conversion pour le minimum LPP, garantie de rémunération selon la LFLP pour le régime surobligatoire). La surveillance de la prévoyance peut donc également correspondre au système actuel (en tenant compte de l'examen déjà entrepris). Il est judicieux d'effectuer le contrôle de l'application de la prévoyance (contrôle de l'affiliation) auprès de l'employeur (contrôle du paiement des cotisations dans le cadre du contrôle AVS).

⁸⁴ Par souci de simplification, des éléments de la transition (avenir des institutions de libre passage), de l'exonération fiscale et de l'acceptation de fournisseurs étrangers ont été ignorés dans la mesure où ils ne sont pas déterminants pour le système. Les auteurs ont aussi renoncé à approfondir le cas du choix de plusieurs institutions de prévoyance.

Ils n'ont pas non plus tenu compte de la nécessité d'adapter les dispositions actuelles en matière de système et de collectif, puisqu'il ne s'agit pas d'un facteur utile à la description du modèle, mais d'une tâche législative découlant de la réorganisation du système.

⁸⁵ Il faut considérer (en se référant aux caractéristiques évoquées ci-dessous) que le législateur l'a permis.

⁸⁶ Dans les extensions du modèle envisagées, l'étude Prasa Hewitt signale que, le cas échéant, le choix du montant des cotisations est également opéré au niveau du contrat individuel de travail (« total compensation approach », approche de la compensation globale). Dans ce cas, des cotisations minimales et maximales devraient être fixées par le législateur. La réglementation simultanée des cotisations et des prestations qui en découle est extrêmement problématique, ainsi qu'on le constate déjà dans le système actuel, et ce point sera présenté ci-après (voir aussi à ce sujet le chapitre 2.2.3). Lors de l'évaluation du modèle, cette extension sera par conséquent prise en compte avec retenue.

Le **modèle 2** limite le libre choix de la caisse de pension selon le 1^{er} modèle à la prévoyance surobligatoire (sous sa forme actuelle également). La prévoyance obligatoire continue à être appliquée par l'institution de prévoyance de l'employeur. Selon le **modèle 3**, s'agissant de la prévoyance surobligatoire, les assurés peuvent choisir, dans la caisse de pension de l'employeur, entre différents plans de prévoyance et différentes stratégies de placement. Les conditions-cadre correspondent également à la réglementation actuelle de la prévoyance. Les conclusions à ce propos sont, pour le présent résumé, mises au second plan.

Etant donné qu'un système de prévoyance axé légalement et dans les faits sur le lien avec l'employeur depuis de nombreuses années ne se prête guère à une individualisation de la prévoyance, et comme l'analyse de la situation suisse et des garanties existantes montre que les modèles donnés (tout au moins les modèles 1 et 2) posent des problèmes de faisabilité, **ec concept** / ECOFIN a esquissé un modèle réalisable de libre choix de la caisse de pension, qui constitue une conclusion supplémentaire de son examen de faisabilité. Ce **modèle 4** présente les caractéristiques suivantes :

- Il y a libre choix de l'offreur et du plan d'épargne pour la prévoyance vieillesse. L'employeur et la personne salariée conviennent de la part du salaire qui sera consacrée à un plan d'épargne vieillesse approuvé et qui ne sera pas versée à la personne salariée. Pour garantir les objectifs sociaux, des bonifications d'épargne minimales sont imposées – éventuellement échelonnées par classes d'âge, comme c'est le cas aujourd'hui – dont l'employeur prend en charge au moins la moitié (par exemple à hauteur des bonifications actuelles selon la LPP). Pour empêcher les fraudes fiscales, une part maximale du salaire transférable sous forme de bonifications d'épargne sur le plan d'épargne vieillesse est fixée. Dans ce modèle, les frais d'administration de l'employeur ne portent que sur le versement séparé, sur le plan d'épargne, de la part du salaire destinée à l'épargne vieillesse. L'application de ce régime peut être vérifiée lors des contrôles AVS.
- La prévoyance risques (décès et invalidité) continue à être liée à l'employeur. Pour des raisons d'économie administrative, il peut être recommandé de la mettre en œuvre conjointement avec l'assurance-accidents ou l'AVS/AI (selon le système de financement des rentes par répartition). En même temps, les taux de remplacement pourraient être rapprochés de ceux de l'assurance-accidents non professionnels et de l'assurance d'indemnités journalières en cas de maladie, ce qui paraît indiqué au vu des objectifs sociaux. L'assurance risque se limite à la durée (théorique) de l'exercice d'une activité lucrative et doit inclure, en cas de réalisation du risque, la poursuite de l'épargne vieillesse selon le plan. Son application peut relever de compagnies d'assurance offrant une grande sécurité. Une application est envisageable dans le cadre de caisses de pension risques d'entreprise (de l'assurance-accidents aussi) si les prescriptions en matière de solvabilité sont plus strictes qu'aujourd'hui et si l'on définit plus clairement qui assume le risque en cas de décuverts.
- Les offreurs de plans d'épargne peuvent prévoir des placements avec différents échelons de risques, les échelons minimal et maximal devant être définis en fonction des objectifs sociaux. L'avoir de vieillesse augmente – ou diminue – selon les résultats des placements. Une harmonisation des classes de risques diminue les coûts de l'information des assurés, car elle permet de mieux comparer les offreurs sur la base de valeurs de référence données. L'information sur les

plans d'épargne doit se faire sous une forme standardisée. Son exactitude et, le cas échéant, sa présentation sous forme d'aperçus adaptés aux consommateurs constituent des points importants pour l'examen et la surveillance de la prévoyance. Pour mieux garantir que les objectifs sociaux seront atteints, les frais peuvent être plafonnés, notamment les frais d'émission et de reprise. En cas de changement d'offreur, la valeur d'inventaire nette du placement de prévoyance est transférée au nouveau plan d'épargne choisi par la personne intéressée. Une durée minimale de placement dans un plan réduit les frais administratifs et les risques de perte liés à une stratégie de placement procyclique.

- A partir d'un âge à définir, les assurés peuvent opter pour des produits garantissant le versement d'une rente de vieillesse (ajournée).⁸⁷ Ces produits ne peuvent être proposés que par des compagnies d'assurance (qui peuvent aussi être des coopératives sans but lucratif) soumises à une étroite surveillance. Pour garantir le respect des objectifs sociaux, les assurés ne doivent pouvoir retirer qu'une partie de leur capital ou des montants partiels en respectant un certain calendrier.

Dans tous les modèles, la prévoyance facultative liée du 3^e pilier qui n'est pas directement fonction des rapports de travail semble pouvoir être maintenue auprès des institutions existantes ou assumée par des offreurs de produits de prévoyance librement choisis au titre de complément de la couverture de prévoyance.

4.2 Libre choix dans la prévoyance vieillesse

4.2.1 Objectifs de la prévoyance vieillesse

Les rentes de l'AVS et de la prévoyance professionnelle devraient permettre, pour les revenus jusqu'à concurrence du plafond LPP, d'obtenir un revenu de remplacement atteignant 60 % du salaire d'avant la retraite. C'est surtout à cause de cet objectif qu'il existe des garanties sous forme de taux de rémunération et de taux de conversion. Le débat politique récent a cependant montré que la constitution de capitaux de vieillesse aussi élevés que possible au moyen des cotisations prescrites est également un objectif, objectif qui peut être atteint plus aisément au moyen d'investissements risqués. Les garanties de rémunération et de taux de conversion posent les problèmes suivants.⁸⁸

- Compte tenu de la volatilité du marché des capitaux, il est difficile de garantir un revenu à long terme dans le cadre d'un système de capitalisation.⁸⁹
- Les garanties obligent les institutions de prévoyance à opter pour des placements peu risqués, alors que seule une prise de risques permet d'obtenir le rendement (élevé) souhaité.
- Si certaines caisses de pension ont aujourd'hui des problèmes ou sont en découvert, c'est en partie parce que les garanties données pour que les prestations de

⁸⁷ Pour des raisons de coûts d'administration, il serait judicieux d'imposer ici des montants minimaux.

⁸⁸ A ce propos, se reporter aux explications du chapitre 3.2.3.

⁸⁹ « Lorsqu'un système social considère que les prestations doivent être garanties, il est plus simple de mettre en place un processus de répartition » (Zimmermann / Bubb 2002). Quant à savoir si, compte tenu des risques démographiques, un modèle de répartition plus large offrant des garanties est viable à plus long terme, la question reste posée.

vieillesse soient adéquates étaient trop importantes. Les caisses de pension sont tenues de verser des prestations qui ne peuvent être offertes qu'en prenant des risques de placement considérables (dans ce cas, il n'y a pas de garantie et il s'agit de prestations auxquelles on peut s'attendre, sans plus).

- Les porteurs du risque d'insolvabilité, c'est-à-dire les acteurs qui doivent intervenir en cas de découverts, ne sont pas clairement définis et ils ne peuvent exercer une influence adéquate sur l'exposition des caisses de pension.
- La charge de l'assainissement repose en grande partie sur les jeunes salariés⁹⁰ dont la prévoyance vieillesse est dès lors menacée (les objectifs sociaux risquent de ne pas être atteints). L'extension à outrance de la fonction de porteur de risque qui se dessine aujourd'hui⁹¹ pourrait déstabiliser davantage le système.

Le libre choix du plan d'épargne vieillesse peut réduire les tensions :

- Les assurés peuvent déterminer eux-mêmes ce dont ils ont le plus besoin, étant donné leur situation (une garantie de rendement ou un rendement plus élevé, mais avec des risques également accrus).
- La décision sur le risque à courir est prise par le porteur de risque lui-même, qui en assume les conséquences (pas de garanties).
- Les effets de répartition destinés à s'acquitter des garanties données préalablement – mais qui font également peser un risque sur la prévoyance des personnes qui doivent en assumer les coûts – sont supprimés.
- Le risque central d'instabilité (c'est-à-dire les garanties imposées) auquel sont exposées les institutions de prévoyance disparaît.

La concurrence induite par des mesures de surveillance appropriées (cf. modèle 4) accroît l'efficacité des placements. Dans une situation de concurrence où il n'y a pas d'obstacles majeurs aux changements (frais de transaction), la pression de la concurrence peut remplacer les garanties actuelles. En raison des importantes économies d'échelle en matière de placements qui apparaissent aujourd'hui déjà si l'on compare les petites caisses de pension et les grandes⁹², il faut s'attendre à une diminution du nombre de caisses. Mais celle-ci n'équivaut qu'en apparence à une limitation du nombre d'offreurs : à l'heure actuelle déjà, le nombre de fournisseurs de prestations de placement pour les caisses de pension est largement inférieur à celui des caisses de pension.

Le libre choix de la caisse de pension selon le **modèle 4** permet aussi d'atténuer trois autres problèmes du système de prévoyance actuel :

⁹⁰ Parmi les mesures d'assainissement légalement applicables pour le minimum LPP (cotisations d'assainissement et rémunérations réduites), seules les cotisations d'assainissement sont également à la charge des employeurs. De plus, elles frappent plus durement (en proportion des avoirs de vieillesse disponibles) les jeunes assurés dont le capital est faible que les assurés plus âgés. Autrement dit, ce sont les assurés plus jeunes qui financent pour les assurés plus âgés la rémunération des avoirs de vieillesse qui ne peut être obtenue sur le marché des capitaux.

⁹¹ Mentionnons à titre d'exemple les assurés actifs de la caisse de pension de l'ASCOOP qui ont pratiquement perdu l'entier du capital de prévoyance vieillesse qu'ils avaient (apparemment) constitué.

⁹² Des indications à ce sujet se trouvent chez Gerber (2002), p. 112, et dans la bibliographie qui y figure. Une évaluation des produits d'investissement disponibles sur le marché conduit à la même conclusion.

- Les salariés dont l'employeur n'offre qu'une assurance minimale selon la LPP – et c'est souvent le cas des PME – n'ont pas la possibilité, dans le système actuel, de constituer un deuxième pilier plus important, souhaitable du point de vue de la politique sociale et bénéficiant aussi d'avantages fiscaux. Cet inconvénient pourrait être corrigé par le droit de codécision pour les cotisations d'épargne personnelles en cas de libre choix.
- Les salariés dont le contrat de travail est de courte durée ou qui ont simultanément plusieurs contrats de travail avec des salaires bas sont exclus du système du 2^e pilier. Cette lacune aussi pourrait être comblée si la prévoyance était liée à un plan d'épargne vieillesse et si les cotisations d'épargne à payer étaient définies de manière appropriée.
- Les salariés changeant souvent d'emploi ou dont le contrat est résilié avant la retraite doivent s'attendre à des pertes en termes de prévoyance.⁹³ Ce problème serait également éliminé, ce qui favoriserait la mobilité sur le marché du travail.
- Aujourd'hui, en choisissant un employeur, les salariés choisissent du même coup une solution de prévoyance professionnelle. Supprimer le lien entre les deux décisions grâce au libre choix de la caisse de pension peut également favoriser la mobilité des salariés sur le marché du travail. En outre, les salariés ont ainsi la possibilité de séparer risques de prévoyance et risques liés à l'emploi.

4.2.2 Réalisation des objectifs de prévoyance et libre choix

En cas de libre choix, le modèle 1 ainsi que dans une moindre mesure les modèles 2 et 3⁹⁴ se solderont par un échec parce que les garanties prescrites sont (actuellement) trop importantes, notamment parce qu'un porteur important de risque dans la prévoyance obligatoire, à savoir l'employeur, disparaîtra. Il n'y a pas lieu de présumer que des employeurs assumeront des risques liés à des décisions sur lesquelles ils ne pourront plus exercer d'influence. En revanche, si les garanties étaient moins importantes, le taux de remplacement serait considérablement réduit. Lorsque les taux de conversion sont trop élevés, des caisses de pension à structure d'âge défavorable peuvent être entraînées dans une spirale négative dont elles ne pourraient sortir que s'il existait une compensation pour structure d'âge analogue à celle qui existe dans l'assurance-maladie (un grand nombre de départs à la retraite [trop] coûteux diminue la rémunération des avoirs des actifs, ce qui encourage leur sortie et freine les nouvelles entrées). Par ailleurs, la prescription de garanties en

⁹³ S'il n'y a pas liquidation partielle, ils perdent par exemple leurs droits sur des réserves générales qui ne sont pas obligatoirement conservées dans la nouvelle caisse de pension. Or ce point revêt une importance cruciale justement pour les personnes licenciées à un âge avancé. Autre exemple : les jeunes collaborateurs affiliés à des caisses connaissant d'importants mécanismes de répartition entre jeunes et vieux (montants moyens, cotisations d'assainissement, rachats de cotisations plus avantageux en cas d'augmentation du salaire assuré) perdent leur « droit » à une compensation lorsqu'ils sont plus âgés.

⁹⁴ Le modèle 3 est déjà en partie appliqué. Les garanties dans le domaine subobligatoire concernent la rémunération au moment de la sortie de l'institution de prévoyance (art. 17 LFLP). D'un point de vue économique, il n'est pas justifié que dans le modèle 3, les assurés puissent opter pour des stratégies d'investissement risquées, mais qu'en raison des garanties actuelles, tous les autres assurés doivent assumer les risques ainsi encourus si les marchés financiers se dégradent.

tant que telle supprime un élément essentiel du libre choix. Cette mesure régulatrice obligerait les assurés à se tourner vers des modèles de placement similaires⁹⁵.

Selon le modèle 4, la prescription de cotisations d'épargne minimales, des restrictions de placement, la concurrence et le libre choix permettent d'atteindre les objectifs sociaux. Les assurés jeunes surtout doivent assumer un minimum de risques de placement (pour augmenter leurs fonds). Par contre, les assurés plus âgés ne devraient pas avoir le droit de prendre autant de risques. Seulement en cas de crise économique de longue durée les objectifs sociaux ne seraient de loin pas atteints, mais dans une telle situation, un système de répartition serait lui aussi mis en échec.⁹⁶

Pour atteindre les objectifs sociaux, il faut également limiter les frais de placement et d'administration. A cet effet, le droit de la surveillance prévoit de nombreux instruments permettant

- de rendre les coûts transparents ;
- d'encourager la concurrence par des prescriptions faciles à comprendre relatives à l'information sur les coûts et la performance, et de limiter la variété des produits à quelques offres standardisées, qui reflètent approximativement la fourchette souhaitable des possibilités de placement ;
- de limiter la fréquence des changements de caisse (p. ex. pas plus d'une fois par an, comme pour les caisses-maladie) ;
- d'édicter, le cas échéant, des prescriptions sur le plafonnement des frais, notamment des frais d'entremise, qui dans de nombreux cas grèvent aujourd'hui fortement l'épargne facultative ainsi que la prévoyance professionnelle.

On ne pourra pas éviter, et c'est même souhaitable dans une certaine mesure pour maintenir la concurrence et à des fins d'information, que les offreurs fassent du marketing. Le système actuel connaît déjà des dépenses de marketing, dans la mesure où des prestataires de services font de la publicité destinée aux caisses de pension. Les fondations collectives aussi ont des frais de marketing, des frais d'entremise surtout. Mais étant donné que dans un système de libre choix, les destinataires du marketing seront les assurés, celui-ci est en partie au moins lié aux objectifs sociaux, dans la mesure où il a toujours un aspect informatif.

Outre la performance nette, c'est le taux de conversion qui est déterminant pour le taux de remplacement. Étant donné que ce taux aussi dépend des données biométriques et de la situation sur les marchés des capitaux, sa détermination doit, dans un système de libre choix, être laissée aux mécanismes du marché (cf. remarques ci-dessus). Il faut donc s'attendre à une volatilité considérable de ces taux. Ce phénomène, qui existe déjà dans la prévoyance surobligatoire, doit être compensé en permettant à certains assurés de se protéger, car il ne sera plus possible de recourir à une procédure de répartition cachée comme dans le régime LPP minimal actuel. Un modèle envisageable consisterait par exemple à permettre l'achat d'une rente de vieillesse ajournée un certain temps avant la retraite. Rappelons cependant que même des taux de conversion fixes ne sauraient offrir une sécurité en ce qui concerne la valeur réelle des rentes, parce qu'il n'existe pas non plus à l'heure actuelle de protection contre le risque d'inflation.

⁹⁵ En particuliers vers des produits d'assurance très opaques.

⁹⁶ C'est justement dans ce cas que la diversification internationale rendue possible par un régime de capitalisation pourrait offrir une sécurité accrue.

4.3 Assurance risque en cas de libre choix de la caisse de pension

4.3.1 Objectifs de l'assurance risque

Dans l'assurance risque, pour que les objectifs sociaux soient atteints, il faut que l'on soit raisonnablement sûr du taux de remplacement. L'aspect du rendement des placements passe au second plan. A cela s'ajoute un autre élément : une protection d'assurance adéquate doit également être offerte à des coûts supportables pour les mauvais risques.

Il s'agit principalement de savoir comment déterminer la prime de risque dans un système de libre choix de la caisse de pension.

- Un système de primes fixes servant de protection contre l'impossibilité de conclure une assurance en cas d'aggravation du risque, comme dans l'assurance-vie individuelle, est pratiquement incompatible avec le libre choix de la caisse de pension : pour maintenir le libre choix, il faudrait développer un système de libre passage extrêmement complexe. Pour adapter constamment la couverture d'assurance au revenu, il faudrait au fil du temps un vaste portefeuille de couvertures quasiment impossible à gérer.
- Si les primes d'assurance individuelles doivent être pleinement conformes au marché et au risque, elles ne pourront plus être payées par les mauvais risques.
- Une limitation légale de la sélection des risques (par exemple en fonction de l'âge et du sexe) peut entraîner une instabilité pour les petits offreurs. Elle devrait être complétée par une compensation des risques de nature complexe. Si ce n'est pas le cas, il y aurait regroupement de l'offre.
- Il est difficile de prévoir si et comment, en cas de concurrence entre grands offreurs, des mesures de sélection de risques seraient dissimulées dans les offres et quels en seraient les effets.

Le système d'assurance collective, donc l'absence de libre choix de la caisse de pension pour l'assurance risque, pourrait atténuer les effets négatifs de la sélection des risques. La situation actuelle montre cependant que le collectif à assurer peut lui-même pratiquer une telle sélection.⁹⁷ On risque ainsi de rendre difficile ou de refuser aux mauvais risques l'accès non seulement à la protection d'assurance, mais aussi au marché du travail.

4.3.2 Applicabilité / faisabilité d'une assurance risque suffisante en cas de libre choix de la caisse de pension

L'épargne vieillesse ne nécessite, à l'exception du paiement des cotisations d'épargne, aucune communication entre l'employeur et l'institution de prévoyance⁹⁸, alors que la couverture des risques exige beaucoup d'échanges d'informations. Les entrées et les sorties doivent être annoncées, tout comme les salaires assurés, les données personnelles pour déterminer la cotisation et la prime de risque, etc. C'est surtout ces tâches qui alourdissent la charge de l'employeur en cas de libre choix de la caisse de pension. L'employeur ne devra plus échanger les données avec un seul organe,

⁹⁷ L'engagement de salariés en mauvaise santé ou relativement âgés peut par exemple être soumis à des restrictions.

⁹⁸ L'affiliation forcée de salariés n'ayant pas fait leur choix constitue aussi une exception.

mais il aura affaire à un grand nombre d'interlocuteurs et d'organes de décompte. Cela nuit considérablement à la faisabilité des modèles 1 et 2.

En revanche, selon le modèle 4, l'employeur peut profiter d'un allègement de ses charges administratives s'il a la possibilité de choisir le même offreur pour l'application de l'assurance risque de la LPP et de la LAA. Le décompte avec une caisse de pension séparée pour l'assurance risque devient ainsi caduc.

Si la protection d'assurance reste collective, l'employeur s'appuyant sur des compagnies d'assurance, la protection des assurés actifs contre le risque de devoir refinancer des prestations déjà en cours est meilleure qu'aujourd'hui.

4.4 Effets du libre choix pour les entreprises et le montant de la prévoyance

Un argument revient souvent dans la discussion sur le libre choix de la caisse de pension : les employeurs n'offriraient plus de prestations de prévoyance allant au-delà du régime obligatoire. D'un point de vue purement théorique, il est difficile de l'étayer. Ce qui compte pour une entreprise lorsqu'elle engage des collaborateurs, ce sont les coûts et l'utilité qui en résultent. Ce qui compte pour le salarié qui accepte un emploi, c'est sa rémunération brute, c'est-à-dire le salaire versé plus les prestations de prévoyance et d'éventuelles autres prestations complémentaires (« fringe benefits »). Dans ce modèle, les entreprises ne proposeront elles-mêmes une prévoyance que si l'opération est moins onéreuse que le recours à des tiers spécialisés (p. ex. grâce à des économies d'échelle) ou si elles sous-estiment les coûts effectifs de la prévoyance (illusion des coûts). Il existe des indices suggérant que l'administration d'une caisse de pension d'entreprise n'est souvent pas prise en compte au titre des dépenses de personnel, ce qui se justifie difficilement dans un monde où la gestion des capacités est devenue beaucoup plus souple (flexibilité du temps de travail).

Le fait que l'entreprise puisse verser une partie de la rémunération globale sous une forme déductible des impôts constitue en revanche une cause importante de consolidation de la prévoyance⁹⁹, ce qui ne peut être justifié par les objectifs sociaux du 2^e pilier. Tous les modèles permettraient le maintien de cet avantage fiscal. De ce point de vue, il n'y a pas lieu de craindre une diminution des prestations de prévoyance.

Il ne faut cependant pas oublier qu'il peut être bon pour son image de proposer une prévoyance professionnelle étendue. Cela peut permettre de se distinguer de ses concurrents plus ouvertement que par des différences de salaire qui la plupart du temps ne sont pas connues. On peut aussi supposer que la promotion de la prévoyance par l'employeur réponde souvent à des mobiles d'ordre moral et idéologique. De ce point de vue, dans les modèles 1, 2 et 4, le libre choix de la caisse de

⁹⁹ Ce dont profitent en premier lieu les cadres. Etant donné que pour une rémunération brute inchangée, le salaire après impôt est plus élevé, ils auront aussi tendance à travailler pour un salaire brut plus bas, ce qui est également favorable à l'employeur. En outre, des salaires bruts plus bas permettent à l'employeur de réduire ses cotisations d'assurances sociales (il est fréquent que l'employeur prenne en charge plus de la moitié de la prévoyance des cadres).

La première révision de la LPP et avant elle la législation sur la limitation des rachats privilégiés fiscalement ont dû prévoir des mesures parce qu'il y a eu des exagérations dans ce domaine.

pension entraîne une réduction des prestations salariales de l'employeur dans le domaine de la prévoyance, surtout s'il s'étend aussi au montant des cotisations de prévoyance. A cet égard, il n'est pas aisé d'évaluer le modèle 3. Bien que l'influence de l'entreprise sur la prévoyance soit limitée, elle continue de s'exercer dans une certaine mesure sur l'offre à choix. On peut néanmoins supposer que l'imposition de plusieurs plans de prévoyance dans le régime surobligatoire ne modifiera pas fondamentalement le comportement des entreprises vis-à-vis de ces prestations de prévoyance surobligatoires (internes).

A ces arguments s'oppose la tendance – observée surtout à l'étranger – des entreprises à abandonner les modèles de prévoyance d'entreprise étendue, dans lesquels l'employeur est solidairement responsable. En Suisse, de nombreux modèles de prévoyance sont liés à une garantie de ce type, même si elle n'est explicitement inscrite dans la loi que pour le régime obligatoire. La possibilité d'échapper à cette garantie dans le cadre du libre choix de la caisse de pension devrait entraîner une hausse des cotisations de prévoyance des entreprises.

Aujourd'hui, la prévoyance offre aussi aux entreprises des possibilités de lissage des bénéfices pour des raisons fiscales. Les avantages fiscaux liés à la possibilité pour les entreprises d'alimenter des réserves de cotisations d'employeur ou des fonds patronaux constituent une incitation à mettre à disposition des fonds explicitement destinés à la prévoyance. Ces fonds permettent de maintenir un bon niveau de prévoyance même dans des périodes économiquement défavorables. L'expérience montre que les fonds de ce type sont aussi utilisés pour rendre des restructurations socialement plus supportables. Un système de libre choix de la caisse de pension n'exclut en principe pas le maintien de possibilités de ce type.

4.5 Effets du libre choix pour les assurés

L'utilité du choix en matière d'épargne vieillesse a déjà été exposée plus haut. A ce propos, on relève souvent que les assurés ne seraient pas en mesure de prendre des décisions rationnelles dans des affaires financières de longue durée ou ne souhaiteraient pas le faire (la période s'étend jusqu'à une quarantaine d'années, soit la durée nécessaire à la constitution de la prévoyance vieillesse).

Cela concerne d'une part l'épargne destinée à la prévoyance vieillesse. Pour compenser un éventuel manque de clairvoyance, mais aussi pour prévenir un recours excessif aux réseaux d'assistance, les systèmes de prévoyance vieillesse légaux prévoient un assujettissement obligatoire. Ce principe n'est pas supprimé par le libre choix de la caisse de pension. Suivant le modèle choisi, des prestations obligatoires ou à tout le moins des cotisations minimales sont maintenues.

D'autre part, cela concerne la décision relative à la stratégie de placement, qui doit être prise surtout dans les modèles 3 et 4. Le comportement des individus en matière de placements n'est pas toujours rationnel, probablement pour les raisons suivantes :

- Le système scolaire suisse ne fournit en général pas de formation de base en économie. C'est pourquoi les coûts d'information en vue d'apprécier correctement des modes de placement souvent très complexes sont fréquemment disproportionnés. Les gens se contentent donc souvent de recourir à des conseillers (dont beaucoup cherchent surtout à maximiser leur commission) ou d'imiter les comportements des autres. Les deux modes de faire font courir les risques de pertes supplémentaires sur les placements ou de coûts exagérés. Ces risques ne peuvent être effica-

gement combattus que par des mesures encourageant la transparence (réduire les frais d'information) et la concurrence (diminuer les frais de gestion) ou par des limitations des risques de placement, et le cas échéant, des frais de placement (limiter directement les pertes possibles). Des exemples étrangers de libre choix de la caisse de pension montrent l'effet positif que peuvent avoir des informations officielles pour améliorer l'état des connaissances ou diminuer les frais d'information.

- Avec ses très nombreuses prescriptions, le système actuel de prévoyance a pour effet que la plupart des assurés ont l'impression que tout est réglementé pour le mieux et qu'ils n'ont pas besoin de faire eux-mêmes des efforts d'optimisation. De plus, les possibilités de modulation de la prévoyance sont aujourd'hui très limitées, car les 1^{er} et 2^e piliers, non modulables, forment de loin la plus grande partie de la fortune de la plupart des assurés. Le libre choix change ici la donne, car les assurés sont obligés de faire des choix concernant leur prévoyance (ne fût-ce que pour n'y rien changer). L'effet de levier de leurs propres décisions est accentué. L'incitation à s'occuper de la matière augmente de ce fait pour les assurés, mais aussi pour les fournisseurs d'informations et pour les médias, ce qui est également confirmé par les expériences faites à l'étranger.

Même la forme actuelle du 2^e pilier mise sur les effets positifs qu'un supplément d'informations et d'incitations produit sur la qualité des décisions : dans le cadre de la gestion paritaire, les assurés sont confrontés à des prises de décisions encore bien plus complexes. La formation est aussi encouragée pour que les décisions soient encore meilleures.

Les modèles 1 et 2 contraignent toutefois les assurés à faire un choix parmi des offres de prévoyance particulièrement complexes. Aujourd'hui déjà, de nombreux employeurs, dont on pense généralement qu'ils prennent des décisions économiques judicieuses, sont dépassés par le choix d'une fondation collective ou ne prennent que tardivement la mesure des conséquences de ce choix. Ce constat nuit considérablement à la faisabilité des modèles 1 et 2.

4.6 Aspects financiers

Pour plus de clarté, nous récapitulons ici les aspects financiers analysés dans les chapitres précédents.

4.6.1 Frais d'information

Avec le libre choix de la caisse de pension, les frais d'information augmentent pour les assurés. Des mesures régulatrices appropriées, telles que

- une obligation d'informer de manière transparente et aussi uniforme que possible imposée à tous les offreurs de prévoyance,
- des mesures de soutien pour comparer entre eux les offreurs et leurs offres,
- une information générale sur la prévoyance et sur les effets des diverses options possibles,

peuvent contribuer à réduire les nouveaux coûts que doivent assumer les assurés. Le modèle 1 part d'un produit global de prévoyance complexe, alors que le modèle 4 restreint le choix à l'offreur de placement et limite la stratégie de placement à un nombre réglementé de possibilités. Il est cepen-

dant probable que même avec les mesures décrites, ce ne sera que pour des produits simples (comme dans l'hypothèse du modèle 4) que les frais d'information pourront être réduits dans une mesure qui permette aux effets positifs du libre choix de se faire matériellement sentir.

4.6.2 Frais de gestion de l'employeur

Les frais de gestion de l'employeur dépendent surtout du nombre de contacts nécessaires à l'échange d'informations. Dans les **modèles 1 et 2**, l'employeur doit être en rapport avec de multiples caisses. De son côté, le **modèle 4** limite l'activité administrative supplémentaire de l'employeur au versement séparé de la cotisation d'épargne vieillesse, ce qui ne peut guère lui causer de frais supplémentaires importants. Le modèle 4 permet de faire l'économie de l'échange d'informations avec une caisse de pension, car il serait possible de regrouper l'assurance risque avec d'autres assurances existantes. Disparaissent également des dépenses liées à la gestion d'une caisse de pension d'entreprise ou au choix d'une fondation collective. Le modèle 4 entraînerait donc une baisse des frais de gestion de l'employeur.

Avec le **modèle 3**, les frais de gestion de l'employeur sont pratiquement inchangés.

4.6.3 Frais de la caisse de pension

Deux aspects sont pris en compte : les frais de gestion et les frais de marketing.

- **Frais de gestion**

Dans le **modèle 1**, le système de prévoyance ne change presque pas par rapport à aujourd'hui. Les frais de gestion moyens, actuellement de 500 francs par assuré et par an, ne changeront quasiment pas à première vue. Cependant, du fait que la caisse de pension devra entretenir des contacts avec deux groupes (les employeurs et les assurés) et que des travaux jusqu'ici accomplis globalement pour un collectif entier (p. ex. conclusion de contrats, facturation, envois de documents) seront morcelés, il faut s'attendre à une augmentation des frais. Celle-ci pourrait être compensée en partie par une amélioration de l'efficacité sous l'effet de la concurrence. La formation d'unités plus importantes devrait en outre induire des économies, car il existe du point de vue théorique des effets d'échelle considérables. Malgré tout, les gros offreurs (assureurs-vie) font état de frais d'administration en moyenne aussi élevés que les caisses de pension autonomes (selon OFAS, Comparaison entre l'AVS et la prévoyance professionnelle sous l'angle économique, 2005). Cela tient peut-être au fait que l'effet de morcellement (décomptes avec une multitude de petits employeurs) réduit à néant les effets d'échelle réels. A cela s'ajoutent des frais d'information nettement plus élevés, dans le cas du libre choix, pour la communication entre la caisse de pension et ses nombreux assurés.

De son côté, le **modèle 2** double le nombre de contrats de prévoyance (pour autant que dans cette situation, l'employeur continue de proposer une prévoyance subobligatoire, compte tenu des conséquences citées plus haut) et très vraisemblablement également les frais de gestion.

Dans le **modèle 3**, l'augmentation attendue des frais de gestion se situe entre celle du modèle 1 et celle du modèle 2, car une même institution de prévoyance doit gérer deux rapports de prévoyance différents pour chaque assuré. La mise en place et l'application de différents plans de prévoyance entraîne toujours des frais fixes. Il est donc probable que seules les grandes cais-

ses de pension offriront un tel choix. L'utilité du libre choix reste donc limitée à une catégorie d'assurés qui profitent aujourd'hui déjà de solutions plutôt généreuses.

Avec le **modèle 4**, les frais de gestion tendent au contraire à diminuer. Cela tient d'une part à ce que l'assurance risque peut être transférée dans un système existant déjà. D'autre part, la gestion d'un plan d'épargne (plus ou moins comparable aux actuels plans d'épargne en fonds) constitue une tâche administrativement simple, pour laquelle les coûts annuels sont nettement inférieurs à la moyenne des frais de gestion LPP. Un élément est toutefois déterminant : la simplicité du produit et de la régulation.

Mentionnons encore que les coûts pour la caisse de pension forcément liés au changement d'employeur sont partiellement supprimés dans le modèle 1 et disparaissent complètement dans le modèle 4. Il est en revanche difficile de savoir si ces économies seront entièrement compensées (voire s'il y aura des dépenses supplémentaires) parce que les changements de caisse seront aussi ou plus fréquents.

▪ **Frais de marketing**

Il est inévitable, et souhaitable aussi dans une certaine mesure pour le maintien de la concurrence, que les offreurs fassent du marketing. Le système actuel connaît déjà des dépenses de marketing, dans la mesure où des prestataires de services font de la publicité à l'intention des caisses de pension. Les fondations collectives aussi ont des frais de marketing, des frais d'entremise surtout.

L'augmentation du nombre de destinataires (précédemment : les fonctionnaires des fondations et les décideurs des entreprises ; par la suite : tous les assurés) implique à coup sûr une augmentation des frais de marketing. Mais étant donné que dans un système de libre choix, les destinataires du marketing – qui a toujours aussi un aspect informatif – seront les assurés, le marketing est en partie au moins dans l'esprit des objectifs sociaux.

La faisabilité du libre choix nécessite des mesures régulatrices (encouragement de la concurrence, transparence des coûts et des résultats, information sur l'important effet de levier des coûts, limitation des frais à charge [frais d'acquisition surtout], prévention d'une diversification excessive des produits) qui serviront à contenir la hausse potentielle des coûts, à créer la transparence et aussi à réduire les frais d'information des assurés.

4.7 Surveillance et protection en cas d'insolvabilité

4.7.1 Surveillance

Dans le **modèle 4**, la surveillance met l'accent sur d'autres points. Les détails ont déjà été donnés dans les chapitres précédents et peuvent être résumés comme suit :

- responsabilisation des consommateurs (diffusion d'une grille d'information uniforme facile à comprendre, mise à disposition d'instruments de comparaison, etc.) ;
- composition des produits de prévoyance proposés (vérifier les montants de cotisations nécessaires, prescrire des stratégies de placement, contrôler les frais d'administration) en vue d'atteindre les objectifs de prévoyance ;

- communication aux assurés d'informations complémentaires, standardisation des rapports sur les performances, les prestations et les coûts ;
- garantie de la concurrence et du sérieux des offreurs (garantie des particularités des produits proposés) ;
- renforcement de la surveillance de la solvabilité dans l'assurance risque et pour les produits de garantie de la prévoyance vieillesse (prestations sous forme de rente).

Ces mesures régulatrices doivent avoir la forme d'un mandat légal à l'autorité de surveillance.

Les **modèles 1 à 3** sont très proches du régime actuel de prévoyance. La surveillance de la prévoyance peut donc également s'inscrire dans le système actuel (en tenant compte de l'examen déjà entrepris). Les **modèles 1 et 2** nécessitent toutefois une protection renforcée contre l'insolvabilité dans la mesure où l'employeur ne joue plus le rôle de porteur du risque. Il y a lieu d'examiner la possibilité d'une subordination à la surveillance des assurances privées.

4.7.2 Protection en cas d'insolvabilité

Les **modèles 1 et 2** ne nécessitent dans ce domaine aucune modification par rapport à la situation actuelle. Le **modèle 3** est en revanche extrêmement problématique de ce point de vue. Il reste en effet des garanties dont la mise en œuvre peut être compromise par les choix des assurés. En cas de non-provisionnement, ce sont les autres assurés qui en font les frais, ou le fonds de garantie, dans les cas extrêmes.

Dans le **modèle 4**, la protection en cas d'insolvabilité peut en principe être supprimée s'agissant de la constitution de la prévoyance vieillesse, puisqu'il n'existe plus de garantie. La concurrence évincera du marché les offreurs dont l'efficacité est insuffisante. La protection contre les actions frauduleuses et autres risques opérationnels doit être bien assurée dans le cadre de l'activité de surveillance. Pour offrir aux assurés une protection adéquate contre ces risques, il importe de renforcer la responsabilité de l'offreur, des réviseurs, mais aussi de l'autorité de surveillance. Pour ce faire, on peut s'appuyer sur des mécanismes qui existent déjà aujourd'hui (renforcement de la surveillance de la solvabilité, redéfinition le cas échéant des tâches et des fonctions du Fonds de garantie).

4.8 Scénarios de transition

4.8.1 Problématique d'ensemble

Le passage au libre choix de la caisse de pension peut accentuer encore les problèmes financiers que les caisses connaissent déjà, s'il est accompli subitement. Dans les modèles 1 et 4 (ainsi que, dans une moindre mesure, dans le modèle 2), les caisses seraient confrontées, à l'extrême, au problème du transfert immédiat de l'ensemble des avoirs de vieillesse aux nouvelles caisses de pension. Le problème central d'un changement de système n'est donc pas le nouveau système individualisé, mais la mauvaise santé financière actuelle de beaucoup d'institutions de prévoyance. Même les caisses faisant état d'un taux de couverture supérieur à 100 % sont contraintes, à cause des taux techniques élevés couramment pratiqués aujourd'hui, de recourir pour le meilleur et pour le pire à un porteur de risque supplémentaire. Lors de l'introduction du libre choix de la caisse de pension, il n'est donc pas exclu de devoir recourir à des mesures de compensation à financement public.

Avec les **modèles 1 et 4**, il est nécessaire de prévoir une solution par défaut pour les assurés qui n'ont pas fait de choix. Cette tâche peut être confiée à des institutions existantes, gérées par les partenaires sociaux, par exemple à l'Institution supplétive.

4.8.2 Scénario de transition pour le modèle 4

La transition vers le libre choix de la caisse de pension n'implique pas nécessairement la dissolution des institutions de prévoyance d'entreprise. Dans le modèle 4, il est aussi possible de viser une situation finale dans laquelle les entreprises peuvent continuer de gérer une caisse de pension en appliquant le système actuel.¹⁰⁰ Les employeurs qui souhaitent s'engager pleinement dans la prévoyance du personnel conservent ainsi un instrument adéquat. Les caisses à primauté des prestations elles-mêmes pourraient poursuivre leurs activités dans la mesure où elles offrent des solutions de prévoyance particulièrement favorables aux salariés.¹⁰¹

On peut imaginer que les caisses de pension d'entreprise continuent d'assurer la prévoyance risque pour l'entreprise (aux conditions citées : prescriptions plus strictes en matière de solvabilité et définition claire du porteur de risque en cas de découvert ; le cas échéant, inclusion de la couverture accidents).

En cas de changement de système, il faudrait permettre aux caisses de pension existantes de s'assainir dans le délai actuellement prévu de cinq à dix ans. Dans ce cas, l'organe paritaire doit pouvoir décider que l'obligation pour les collaborateurs de s'affilier à la caisse de pension d'entreprise est maintenue pour cette période limitée. Durant cette phase transitoire, le libre choix serait réservé aux collaborateurs d'entreprises dont la caisse de pension n'a pas besoin d'être assainie. Pour les rentes en cours, les dispositions transitoires pourraient prévoir en tant qu'option la poursuite du paiement par la même caisse qu'avant. Il faut cependant régler clairement qui assume les risques de défaut de prestations.

4.9 Conclusion : examen de la faisabilité des quatre modèles

La faisabilité des quatre modèles peut être résumée comme suit :

Modèle 1

- Objectifs de la prévoyance vieillesse
 - Instabilité du système : des garanties imposées trop élevées constituent une menace pour les objectifs visés, car en cas de libre choix de la caisse de pension, l'employeur ne joue plus le rôle de porteur du risque.
 - L'imposition de garanties plus basses réduirait le taux de remplacement.
 - L'employeur risque d'offrir des prestations de prévoyance plus basses.

¹⁰⁰ Il faudrait toutefois de régler plus clairement la question du porteur de risques et de la compensation des découverts.

¹⁰¹ Les collaborateurs qui ne souhaitent pas s'affilier à ces caisses pourraient placer les mêmes montants (cotisations) dans une caisse de pension librement choisie. Pour les risques de décès et d'invalidité, ils devraient toutefois rester affiliés à l'assurance risque de l'entreprise.

- Assurance risque
 - Il est difficile de garantir des cotisations de risque abordables ou des primes fixes.
 - Primes d'assurance trop lourdes pour les mauvais risques en cas d'individualisation.
 - Instabilité des petits fournisseurs de prestations en cas de limitation légale de la différenciation des risques.
- Assurés
 - Augmentation de l'utilité pour les assurés grâce à certaines options (choix de l'IP et éventuellement du portefeuille d'épargne vieillesse et du volet risque de la prévoyance obligatoire et surobligatoire.
 - Sollicitation excessive liée aux choix à effectuer parmi des offres de prévoyance complexes (prévoyance vieillesse, assurance risque et choix de l'IP).
- Coûts
 - Forte augmentation des frais d'information des assurés.
 - Hausse marquée des frais d'administration pour l'employeur (communication et échange d'information avec différentes assurances risque et IP).
 - Les frais de gestion des caisses de pension restent à peu près inchangés par rapport à aujourd'hui (augmentation des frais liés à l'individualisation et réduction des frais due au regroupement probable des caisses de pension).
 - Augmentation des frais de marketing.
 - Disparition des coûts liés au changement d'employeur, éventuellement compensée par un changement plus fréquent de la caisse de pension par l'assuré.
- Conséquences pour les institutions de prévoyance
 - Disparition de l'employeur en tant que porteur de risque.
 - La possibilité, pour les caisses enveloppantes, d'assouplir les garanties LPP accordée pourrait être limitée.
 - On peut s'attendre à une concentration des institutions de prévoyance.
 - Les conséquences dépendent fortement des dispositions transitoires.
- Surveillance et protection en cas d'insolvabilité
 - Peu de modifications par rapport à l'activité de surveillance actuelle, nécessité de renforcer la surveillance de la solvabilité.
 - Pas de nécessité d'adaptation de la protection en cas d'insolvabilité.

Modèle 2

- Objectifs de la prévoyance vieillesse
 - Instabilité du système : des garanties imposées trop élevées constituent une menace pour les objectifs visés, car en cas de libre choix de la caisse de pension, l'employeur ne joue plus le rôle de porteur de risque.

- L'imposition de garanties plus basses réduirait le taux de remplacement.
- L'employeur risque d'offrir des prestations de prévoyance plus basses.
 - Assurance risque surobligatoire
- Il est difficile de garantir des cotisations de risque abordables ou des primes fixes.
- En cas d'individualisation, les primes d'assurance seront trop lourdes pour les mauvais risques.
- Une limitation légale de la différenciation des risques pourrait engendrer une instabilité des petits fournisseurs de prestations.
 - Assurés
- Augmentation de l'utilité pour les assurés grâce à certaines options relatives aux prestations surobligatoires à choisir en fonction des préférences individuelles (choix de l'IP, du portefeuille d'épargne vieillesse et du volet risque de la prévoyance obligatoire et surobligatoire)
- Tendance à une sollicitation excessive liée aux choix à effectuer parmi des offres de prévoyance complexes (prévoyance vieillesse, assurance risque et choix de l'IP). Le choix d'un fournisseur de produits de prévoyance est problématique pour les assurés.
 - Coûts
- Les frais d'information des assurés augmentent fortement.
- Hausse marquée des coûts d'administration pour l'employeur (communication et échange d'information avec différentes assurances risque et IP)
- Les frais de gestion des caisses de pension augmentent fortement en raison du doublement du nombre de contrats de prévoyance.
- Augmentation des frais de marketing.
- Maintien des coûts liés au changement d'employeur imputables aux assurés, auxquels s'ajoutent les frais de changement d'IP.
 - Conséquences pour les institutions de prévoyance
- Disparition de l'employeur en tant que porteur de risque dans le domaine surobligatoire.
- La possibilité, pour les caisses enveloppantes, d'assouplir les garanties LPP accordée est supprimée.
 - Surveillance et protection en cas d'insolvabilité
- Peu de changements par rapport à l'activité de surveillance actuelle.
- Pas de nécessité d'adaptation de la protection en cas d'insolvabilité.

Modèle 3

- Objectifs de la prévoyance vieillesse

- Les assurés peuvent choisir des stratégies d'investissement risquées, sans supporter eux-mêmes entièrement le risque, car en raison des garanties imposées par la LFLP, tous les autres assurés doivent assumer les risques ainsi encourus.
- Assurés
- Augmentation possible de l'utilité pour les assurés grâce à certaines options à choisir en fonction des préférences individuelles (choix du portefeuille d'épargne vieillesse et du volet risque de la prévoyance surobligatoire). Les frais de gestion élevés n'encouragent toutefois pas les caisses de pension à offrir des possibilités de choix.
- Coûts
- Les frais d'information des assurés augmentent.
- Les frais de gestion des caisses de pension augmentent, car elles doivent administrer deux contrats de prévoyance pour les assurés.
- Les frais de gestion élevés n'encouragent pas les caisses de pension à offrir des possibilités de choix, ce qui réduit l'utilité pour les assurés.
- Surveillance et protection en cas d'insolvabilité
- Peu de changements par rapport à l'activité de surveillance actuelle.
- La protection en cas d'insolvabilité dans la prévoyance vieillesse est problématique dans la mesure où il reste des garanties, et que celles-ci risquent d'être impossibles à atteindre du fait des choix des assurés. En cas de non-provisionnement, ce sont les autres assurés qui en assument les coûts, ou même le Fonds de garantie.

Modèle 4

- Objectifs de la prévoyance vieillesse
- La réalisation des objectifs sociaux passe par l'imposition de cotisations d'épargne minimales, de restrictions concernant les placements, de prescriptions relatives à la réduction des frais d'information et de transaction, ainsi que par la garantie de l'existence d'une concurrence efficace entre les offreurs parce que les assurés peuvent changer facilement de caisse.
- Le risque que l'employeur propose des prestations de prévoyance plus basses est en partie compensé par la suppression de la garantie de rendement qui s'ajoute aux cotisations de l'employeur.
- La suppression des garanties actuelles que doivent respecter les institutions de prévoyance induit une progression de la valeur attendue des prestations de vieillesse et, en même temps, une volatilité accrue de ces dernières.
- Prévoyance plus efficace pour les personnes à bas revenus ou qui changent souvent d'emploi.
- Les effets de répartition des garanties qui menacent la prévoyance de certains groupes d'affiliés sont supprimés.
- Assurance risque

- Le maintien de l'assurance risque collective, tout au moins pour les prestations de risque obligatoires, peut atténuer les effets négatifs de la sélection des risques et réduire simultanément les coûts.
- Assurés
 - Augmentation de l'utilité pour les assurés grâce au choix individuel du profil rendement-risque et au fait que le risque est supporté par celui qui prend les décisions.
 - Le choix parmi un nombre limité de plans d'épargne (sans assurance risque) et le choix d'une IP ne posent pas de problèmes insurmontables, en particulier lorsque les informations et la manière de rédiger les rapports sont standardisés, et que l'on dispose d'indices de référence.
- Coûts
 - Les frais d'information pour les assurés augmentent par rapport à la situation actuelle où il n'y a pas de choix et donc peu d'intérêt pour l'information.
 - Dans le cas où l'assurance risque de la LPP est couplée avec celle de la LAA, il en résulte une décharge administrative pour les employeurs.
 - Les frais de gestion des caisses de pension diminuent dans la mesure où l'assurance risque est transférée dans un système existant et où la conduite d'un plan d'épargne constitue une tâche relativement simple sur le plan administratif.
 - Augmentation des frais de marketing.
 - Disparition des coûts liés au changement d'employeur, éventuellement compensée si l'assuré change de caisse de pension.
- Surveillance et protection en cas d'insolvabilité
 - Modification de l'activité de surveillance dans le sens suivant :
 - a. Responsabilisation des consommateurs
 - b. Elaboration des produits de prévoyance à proposer
 - c. Mise à disposition d'informations complémentaires standardisées et élaboration d'indices de référence pour les assurés
 - d. Renforcement de la surveillance de la solvabilité dans l'assurance risque et pour les produits garantissant la prévoyance vieillesse
 - A l'exception des rentes en cours ou rachetées, la protection en cas d'insolvabilité dans la prévoyance professionnelle peut en principe être supprimée puisqu'il n'existe plus de garantie. Grâce à la concurrence régnant entre les offreurs et aux possibilités de changement offertes aux assurés, les offreurs inefficients disparaissent.

Le tableau ci-dessous présente un résumé de l'étude de faisabilité des quatre modèles. L'évaluation de la faisabilité et des conséquences attendues a été effectuée en fonction de la situation actuelle :

Modèles	Modèle 1	Modèle 2	Modèle 3	Modèle 4
Critères d'évaluation de la faisabilité	Modèle Prasa	Liberté de choix pour le régime surobligatoire	Plans d'épargne régime suroblig. Prévoyance caisse employeur	Prévoyance vieillesse : libre choix Risque : ass. collect. employeur
Objectifs de la prévoyance vieillesse	--	-	-	+
Assurance risque	--	-	0	0
Assurés (préférences)				
- Utilité	+	+	0 / +	++
- Coûts	--	--	-	-
Coûts				
- Frais de gestion	-/0	--	-	+
- Frais de marketing	--	-	0	--
- Coûts pour l'employeur	--	--	0	+
- Coûts de changement	0	-	0	0 / +
Surveillance et protection en cas d'insolvabilité	0	0	0	+
Stabilité du système	-	--	-/0	++
Jugement global	--	--	0 / -	+

Légende : ++: effets largement positifs ; + : effets positifs ; 0 : neutre/pas de changement ; - : effets négatifs ; -- : effets fortement négatifs.

Ce résumé montre que seul le modèle 4 s'avère positif sur le plan de la faisabilité. L'introduction, en Suisse, du modèle 4 (libre choix d'un plan d'épargne vieillesse, l'assurance risque restant collective) présenterait les avantages suivants :

- Les assurés peuvent déterminer eux-mêmes ce dont ils ont le plus besoin, étant donné leur situation (une garantie de rendement ou un rendement plus élevé, mais avec des risques également accrus).
- La décision concernant le risque à courir est prise par le porteur de risque lui-même, qui en assume les conséquences (pas de garanties de tiers, qui coûtent aussi de l'argent).
- Une répartition n'est plus nécessaire pour assurer les garanties données ; de telles garanties mettent aussi en danger la prévoyance des personnes qui doivent en assumer les coûts.
- Le risque central d'instabilité auquel sont exposés les fournisseurs de prestations de prévoyance disparaît.
- La concurrence régnant entre les fournisseurs de prévoyance favorise l'efficacité en termes de coûts si la régulation est appropriée.

- Les salariés dont l'employeur n'offre qu'une prévoyance minimale selon la LPP peuvent étoffer eux-mêmes leur 2^e pilier en bénéficiant d'avantages fiscaux, ce qui répond aux attentes en matière de politique sociale.
- Le recours à un plan d'épargne vieillesse indépendant des entreprises, la liberté de choix et une fixation appropriée des cotisations d'épargne permettraient de combler la lacune de prévoyance des salariés qui ne travaillent que durant de petites périodes ou qui exercent simultanément plusieurs emplois peu rémunérés.
- Le système permettrait d'accroître la mobilité sur le marché de l'emploi, car la prévoyance des salariés qui changent souvent d'emploi ou qui reçoivent leur congé avant d'avoir pris leur retraite ne devrait plus être lacunaire. En effet, le choix de l'employeur n'est plus couplé avec celui de la prévoyance professionnelle.
- Le couplage de l'assurance risque avec une autre assurance risque existante (p. ex. assurance-accidents) permet d'alléger la charge administrative pesant sur les employeurs et les institutions de prévoyance.

Ces effets positifs du libre choix de son plan de prévoyance ne peuvent se produire que si certaines conditions sont remplies. Le chapitre 4 présentait les risques liés au libre choix de la caisse de pension (objectifs sociaux, coûts, sollicitation excessive des assurés), risques auxquels il faut parer au moyen de mesures régulatrices appropriées, telles que :

- prescrire des cotisations d'épargne minimales, pour s'assurer que le capital constitué sera suffisant ;
- fixer un plafond et un plancher d'exposition au risque, le cas échéant modulés selon l'âge des personnes assurées ;
- limiter les coûts des placements, de l'administration et de l'information en :
 - a. assurant la transparence des coûts :
 - b. favorisant la concurrence, en faisant en sorte que les informations sur les coûts, la performance et le risque soient standardisées et aisément compréhensibles, et en limitant l'offre à un certain nombre de produits standardisés présentant différents ratios rendement-risque,
 - c. limitant la fréquence des changements et,
 - d. le cas échéant, en édictant des prescriptions sur les coûts (d'intermédiation) maximaux ;
- responsabiliser les clients (imposer des grilles d'information et de comparaison uniformisées faciles à comprendre, mettre à disposition des outils permettant de faire des comparaisons, limiter si nécessaire le choix à un certain nombre de produits, etc.) ;
- tenir compte, lors de l'élaboration des produits à offrir, des objectifs de prévoyance à atteindre (contrôle du niveau des cotisations nécessaires, prescriptions relatives aux stratégies de placement, contrôle des coûts administratifs, imposition de produits standardisés) ;

- mettre à disposition des informations complémentaires pour les assurés (standardisation des rapports sur la performance, le risque et les coûts, élaboration de repères permettant de tester la performance) ;
- garantir la concurrence (transparence du marché, possibilité d'entrer sur le marché) et le sérieux des fournisseurs offrant des produits (garantir que les produits offerts aient les caractéristiques prévues) ;
- renforcement de la surveillance de la solvabilité dans l'assurance risque et pour les produits garantissant la prévoyance vieillesse (prestations sous forme de rente) ;
- maintenir, pour les entreprises, des incitations encourageant la prévoyance en faveur du personnel (p. ex. privilèges fiscaux pour les réserves de l'employeur).

A condition que ces mesures régulatrices puissent être mises en en place, une réforme du 2^e pilier selon le modèle 4 peut favoriser la stabilité de la prévoyance vieillesse, présenter des avantages pour les assurés et avoir des effets bénéfiques pour l'économie suisse.

Bibliographie

- Groupe de travail « Taux de conversion » de l'OFAS : « Examen du taux de conversion par rapport aux bases techniques (novembre 2004)
- Bollier, G.E. : Leitfaden schweizerische Sozialversicherung, Wädenswil 2001
- Message relatif à la révision de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP) (1^{re} révision LPP)
- Office fédéral des assurances sociales (OFAS) : Statistique des assurances sociales suisses 2004, Berne 2004
- Office fédéral des assurances sociales (OFAS) : Rapport sur la situation financière des institutions de prévoyance et des assureurs-vie, Berne 2004
- Office fédéral des assurances sociales (OFAS) : Comparaison entre l'AVS et la prévoyance professionnelle sous l'angle économique, Berne 2005
- Office fédéral de la statistique (OFS) : Données sociales – Suisse : Les personnes âgées en Suisse, Neuchâtel 2000
- Loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP) (RS 831.40)
- Loi fédérale du 17 décembre 1993 sur le libre passage dans la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (loi sur le libre passage, LFLP) (RS 831.42)
- Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999
- Cato Policy Report : Global Pension Reform is Inevitable, Vol. XXII, N°3, mai/juin 2000
- CBO (Congressional Budget Office): Social Security Privatization : Experiences Abroad, Washington 1999 (www.cbo.gov)
- Century Foundation : Broken English : The United Kingdom's Troubled Experiment with Personal Pensions, Issue Brief 5, 1999a
- Century Foundation : Chile's Experiment with Social Security Privatization : A Model for the United States, 1999b
- Collinson, P.: Australia May Hold Key to Pensions, The Guardian, 12.10. 2004
- CREDIT SUISSE : Le chantier de la prévoyance professionnelle – quelles perspectives ? Zurich 2003
- Department of Labor : What you should know about your retirement plan, Employee Benefit Security Administration, Washington 2003 (www.dol.gov/ebsa)
- Disney, R., Wakefield, M.: Solidarität und freier Markt im britischen Rentensystem : wie viel Risikoteilung in einem System mit mehreren Säulen? Paper für die Konferenz "Solidarity and free market in second pillar (occupational) pension schemes", Amsterdam, 4 novembre 2004
- Engberding, A.: Pensionsfonds in den USA – Betriebsrente durch Shareholder Value?, Francfort 2001
- Gerber, D.S.: Freie Pensionskassenwahl in der schweizerischen Altersvorsorge, Coire/Zurich 2002
- Harris, D.: Policy approaches to promote private and occupational old-age provision in Australia, Bertelsmann Stiftung Vorsorgestudien 3, 2002 (www.vorsorgestudien.de)
- Helbling, C.: Personalvorsorge und BVG, Zurich 1999

- Janssen, M.: Exposé pour « Horizonte », forum de la Deutsche Asset Management et de la Deutsche Bank sur la première révision de la LPP, 2004
- Krueger, A. B.: Some Lessons from Sweden on the Pros and Cons of Privatizing Social Security, New York Times, 5. 2. 2004
- Krugman, P.: Buying into Failure, New York Times, 17.12. 2004
- Lettre de l'Observatoire des Retraites : Les retraites dans l'Union européenne (N°13), Paris 2003 (www.observatoire-retraites.org)
- Normann, G., Mitchell, D.J.: Pension Reform in Sweden : Lessons for American Policymakers, The Heritage Foundation Backgrounder No. 1381, Washington 2000
- OCDE : Insurance and Private Pensions Compendium for Emerging Economies. Livre 2 : Private Pensions : Selected Country Profiles, Paris 2001
- Palme, J.: The „Great“ Swedish Pension Reform, Institute for Future Studies, Stockholm 2003
- Pensions Commission : Pensions : Challenges and Choices. The First Report of the Pensions Commission, Norwich 2004
- Piñera, J.: Le contrôle des travailleurs : la privatisation de la Sécurité Sociale au Chili, 1999 (www.pensionreform.org)
- Prasa : Libre choix de la caisse de pension, Rapport partiel, Rapport de recherche N° 2/00, sur mandat de l'OFAS, Berne 2000
- Ross, D., Wills, L.: Discussion Paper of the Pension Institute “The shift from Defined Benefit to Defined Contribution Retirement Plans and the Provisioning of Retirement Savings”, Londres 2002
- Rother, L.: Chile's Retirees Find Shortfall in Private Plan, New York Times, 27. 1. 2005
- Queisser, M., Whitehouse, E.: Individual Choice in Social Protection : The Case of Swiss Pensions, OECD Social, Employment and Migration Working Paper, Paris 2003
- Conseil fédéral suisse : Directives concernant des mesures destinées à résorber les découverts dans la prévoyance professionnelle, ch. 311, 2004
- Seiler, W.P.: Die schweizerische Sozialordnung an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, Lucerne 2000
- Thompson, L.H.: Policy approaches to promote private and occupational old-age provision in the United States, Bertelsmann Stiftung Vorsorgestudien 9, 2002 (www.vorsorgestudien.de)
- Wessling, G.: Insolvenzversicherung und Anlageverhalten von Vorsorgeeinrichtungen in der Schweiz, Zurich 2003
- Whitehouse, E.: The Value of Pension Entitlements : A Model of Nine OECD Countries (No. 9), Document de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations, Paris 2003
- Widmer, D.: Die Sozialversicherung in der Schweiz, Zurich 2003
- Zimmermann, H., Bubb, A.: Das Risiko der Vorsorge : Die zweite Säule unter dem Druck der alternierenden Gesellschaft, Avenir Suisse, Zurich 2002

Annexe

Participant(e)s aux entretiens avec les experts

Steinmann Lukas	Avenir Suisse
Jans Armin	Fachhochschule Winterthur
Edelmann Hansueli	Noventus PensionPartner SA
Thürler Heinrich	Providentia
Walter Jürg	Chambre suisse des actuaires-conseils
Gerber Stephan	Chambre suisse des actuaires-conseils
Hasler Peter	Union patronale suisse
Schuppisser Hans-Rudolf	Union patronale suisse
Nova Colette	Union syndicale suisse
Bachmann Jaqueline	Stiftung für Konsumentenschutz
Läubli Ziegler Sylvia	Suva
Reinhard Matthias	VZ VermögensZentrum

« Etude de faisabilité du libre choix de la caisse de pension »

« Machbarkeitsstudie über die freie Pensionskassenwahl »

Atelier – 7 juin 2005, Berne/Bern

Liste des participant(e)s / Liste der Teilnehmenden

I Mandataires / Beauftragte

<p><u>MP Actuaire SA, Genève:</u></p> <p>Djilali Anna Matthey Fanny Pittet David Pittet Meinrad</p> <p>Schneider Jacques-André, Avocat & Chargé de cours (Université de Lausanne)</p>	<p><u>econcept AG / ECOFIN AG, Zurich:</u></p> <p>Baur Martin, e c o n c e p t AG Ott Walter, e c o n c e p t AG Keller Beat, Ecofin AG Schmid Adrian, Ecofin AG</p>
--	--

II Partenaires sociaux et organismes intéressés / Sozialpartner und interessierte Organisationen

Gerber Stephan,	Chambre suisse des actuaires-conseils / Schweizerische Kammer der Pensionskassenexperten
Koch Theo,	Association suisse des caisses de compensation professionnelles / Schweizerische Vereinigung der Verbandsausgleichskassen
Kramer Bernhard,	Conférence des autorités cantonales de surveillance LPP et des fondations / Konferenz der kantonalen BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden
Lusenti Graziano,	Forum de prévoyance, la prévoyance professionnelle en Suisse
Lüthi Peter,	IG autonome Sammel- und Gemeinschaftsstiftungen

Moser Markus,	Caisse de pensions Novartis / Pensionskasse Novartis
Nova Colette,	Union syndicale suisse / Schweizerischer Gewerkschaftsbund
Sandoz Olivier,	Fédération des entreprises romandes
Schober Fritz,	Union suisse des paysans / Schweizerischer Bauernverband
Schuppisser Hans-Rudolf,	Union patronale suisse / Schweizerischer Arbeitgeberverband
Stieger Markus,	Fondation institution supplétive LPP / Stiftung Auffangeinrichtung BVG
Käser Hanspeter	Association suisse des caisses de compensation professionnelles / Schweizerische Vereinigung der Verbandsausgleichskassen
Wirth Peter,	Forum de prévoyance, la prévoyance professionnelle en Suisse

III Représentant(e)s de l'Administration fédérale / VertreterInnen der Bundesverwaltung

Département fédéral des finances / Eidgenössisches Finanzdepartement:

David Gerber

Secrétariat d'Etat à l'économie / Staatssekretariat für Wirtschaft:

Yves Ammann

Balastèr Peter

Office fédéral des assurances sociales / Bundesamt für Sozialversicherung:

Brechbühl Jürg

Brunner-Patthey Olivier

Gärtner Ludwig

Greiner Barbara

Maran Jean-Marc

Ronga Sanja

Rudaz Jean-François

Steiger Joseph

Streit Anton

Hypothèses en réponse aux questions d'évaluation posées par l'OFAS à titre de base des entretiens avec les experts

R1. Prévoyance : compatibilité avec la prévoyance minimale obligatoire

Comment garantir la compatibilité d'un système de libre choix de la caisse de pension avec une prévoyance minimale obligatoire ?

Compréhension de la question et remarques préliminaires

Cette question ne concerne que le modèle 1.

La prévoyance minimale obligatoire financée par capitalisation peut prévoir des prescriptions pour les éléments suivants :

- capitaux à utiliser pour la prévoyance (cotisations),
- versements à effectuer au titre de la prévoyance (genre et montant des prestations, y compris degré de sécurité de celles-ci),
- utilisation des cotisations (p. ex. répartition entre couverture des risques et prévoyance vieillesse, prescriptions en matière de placement pour les éléments de fortune destinés à couvrir les engagements).

Ces trois éléments font déjà l'objet de dispositions précises dans le système actuel de la prévoyance professionnelle obligatoire. Le service possible des prestations dépend en général des cotisations, dont la composition se fonde à son tour non seulement sur les données biométriques et la situation des marchés des capitaux, mais aussi – et surtout – sur les prescriptions applicables à l'utilisation des cotisations. Le système des critères est donc surdéterminé,¹⁰² ce dont le législateur n'a tenu compte que récemment.¹⁰³ Des mesures dites d'assainissement ont été introduites et des éléments de répartition,¹⁰⁴ intégrés au système de la capitalisation de la prévoyance professionnelle.

¹⁰² Cela n'est totalement vrai que dans le cas de l'épargne vieillesse.

¹⁰³ Cette prise en considération tardive est peut-être due au fait qu'on est jusqu'ici parti du principe que les prescriptions relatives aux cotisations et à leur utilisation permettaient d'atteindre avec certitude les objectifs en matière de prestations. Ce fut effectivement en général le cas en raison de circonstances favorables, notamment grâce aux revenus très élevés enregistrés par les bourses des actions au cours de la seconde moitié des années 90. Le problème de fond n'a surgi que récemment, lorsque les découverts ont été mis au jour et que certains prestataires de prévoyance se sont retirés du marché.

¹⁰⁴ Garantie des taux de conversion surévalués au moyen du revenu réalisé sur la fortune de prévoyance des assurés actifs.

Hypothèses

Hypothèse 1.1: Dans un système de libre choix de la caisse de pension, les prescriptions en vigueur dans la prévoyance professionnelle obligatoire seraient encore moins réalistes que dans le système actuel, car l'employeur ne ferait pour ainsi dire plus office de porteur de risque.

Pour qu'un prestataire puisse proposer des mesures de prévoyance, il doit être à même de satisfaire aux prescriptions légales après évaluation réaliste du contexte.¹⁰⁵

Dans un système surdéterminé, ce n'est pas forcément le cas. Telle qu'elle existe aujourd'hui, la prévoyance obligatoire n'est applicable qu'en collaboration avec d'autres porteurs de risque, car les rendements sur la fortune exigés par les prescriptions en vigueur ne peuvent être réalisés avec la sécurité voulue par le législateur. Dans un système de libre choix de la caisse de pension, l'employeur ne joue plus le rôle de porteur de risque central. Il serait en effet incompatible avec le système de demander aux employeurs d'assumer la responsabilité des décisions prises par leurs salariés. Tout porte à croire que ce risque ne sera pas volontairement supporté par des tiers sans contrepartie.

A l'heure actuelle, le transfert des risques de prévoyance à l'employeur et à l'ensemble des salariés entretient le niveau – artificiellement – bas¹⁰⁶ des prescriptions de garanties.

Hypothèse 1.2 : Dans le domaine surobligatoire, le choix ne sera possible que si les garanties de prestations sont réalisables sur le marché.

La surdétermination du système touche également le calcul de la prestation de sortie (en particulier l'art. 17 LFLP) et l'interdiction d'appliquer un intérêt négatif sur les avoirs de vieillesse dans le domaine de la prévoyance supérieure au minimum légal.

Or cette surdétermination est en partie contournée, dans la mesure où les institutions de prévoyance, notamment celles des compagnies d'assurances, n'appliquent plus les dispositions de l'art. 17 LFLP dans le régime surobligatoire. De toute évidence, cette manière de faire ne pourra pas continuer éternellement. Un système de libre choix impliquerait actuellement des cotisations plus conformes aux conditions du marché, c'est-à-dire plus élevées, pour les prestations de sortie prévues dans le régime surobligatoire (vérité des coûts). Dans le cas contraire, les institutions de prévoyance refuseront d'admettre de nouveaux assurés, et ces derniers n'auront donc aucune possibilité de changer de caisse.

Hypothèse 1.3 : Dans un système de libre choix de la caisse de pension, il est indispensable de limiter les prescriptions aux cotisations à verser ou aux prestations minimales.

Dans une perspective d'efficacité, un système de prévoyance individualisé doit limiter ses prescriptions

¹⁰⁵ On part ici du principe que la réglementation prévoirait des sanctions appropriées en cas de non-réalisation des objectifs ou, dans le cadre d'une surveillance exercée à titre préventif, n'autoriserait que les modèles dont le risque de défaillance serait minime.

¹⁰⁶ Ce niveau ne correspond pas à la réalité. En fait, les coûts de la garantie ne sont connus que lorsque les marchés des capitaux enregistrent une évolution défavorable.

- soit à la détermination des cotisations à verser et à leur utilisation,
- soit à la détermination des prestations minimales exigibles.

La maximalisation des prestations induite par la première solution et la réduction au minimum des cotisations découlant de la seconde solution doivent résulter du mécanisme de concurrence entre les institutions de prévoyance.¹⁰⁷

Comme le montre l'hypothèse 1.1, un système surdéterminé risque de déboucher sur l'impossibilité de garantir avec certitude le montant prévu des prestations. Il se peut aussi que, comme dans les années 90, la surdétermination légitime des prestations trop basses.¹⁰⁸

Hypothèse 1.4 : Le libre choix de la caisse de pension peut, si le mécanisme de concurrence fonctionne, remplacer les garanties de prestations, actuellement sources de problèmes.

Offrir des garanties de rémunération sur le long terme n'est guère réaliste au vu de la volatilité des marchés des capitaux et de l'évolution démographique. « Si un système social considère les prestations garanties comme inévitables, il serait alors plus simple de les concrétiser dans le cadre d'un système de répartition. » (Zimmermann / Bubb 2002, *traduction libre*). Reste néanmoins posée la question de savoir si, du fait des risques démographiques, la pérennité d'un système de répartition étendu pourrait être assurée. Dans les faits, le système de la capitalisation est davantage à même de garantir les cotisations. Celles-ci devraient être utilisées de manière optimale, ce qui défend la thèse du libre choix de la caisse de pension et de la concurrence qui en découlerait entre les institutions de prévoyance, en particulier dans le domaine de l'épargne vieillesse. En principe, la garantie des prestations est un élément étranger dans ce système.

Ajoutons que, bien que le système de prévoyance vieillesse en place semble offrir un degré élevé de garantie nominale de la rémunération,¹⁰⁹ cette garantie ne donne pas pour autant, au vu des risques d'inflation, l'assurance de conserver son pouvoir d'achat au moment de la survenance d'un cas de prévoyance.

Conclusions sur la faisabilité

Modèle 1

Le libre choix de la caisse de pension n'est pas compatible avec l'organisation actuelle de la prévoyance obligatoire ni avec les prescriptions régulatrices qui accompagnent cette dernière. En effet, étant donné la situation du marché des capitaux et les données biométriques actuelles, il n'y aura guère de prestataire sérieux désireux ou à même de satisfaire aux exigences en la matière.

¹⁰⁷ Les conditions cadres nécessaires pour permettre à la concurrence de réaliser cette optimisation devraient bien entendu être mises en place et consolidées.

¹⁰⁸ De telles suppositions ont notamment été formulées par C. Bättig (« Assurés spoliés » : résultats de l'analyse effectuée par le Contrôle parlementaire de l'administration in OFAS, Sécurité sociale CHSS 1/2005).

¹⁰⁹ La discussion en cours – rendue nécessaire par les incidences financières et les effets de la redistribution – sur la baisse des taux de conversion illustre parfaitement cette situation. Ainsi, dans le domaine de la prévoyance subobligatoire, des réductions ont déjà été introduites à grande échelle (entraînant dans leur sillage la diminution de prestations qui avaient probablement été interprétées par les assurés comme étant « promises »).

Si les fournisseurs de prévoyance étaient autorisés à répercuter l'intégralité des coûts liés aux garanties de prestations sur les cotisations, tout porte à croire que le système renchérirait sensiblement.¹¹⁰

Dans un système surdéterminé, des objectifs de prestations trop modestes risquent de restreindre la concurrence ou de la confiner à des éléments difficiles à définir et à vérifier contractuellement, à l'instar du versement des excédents. Dans ce cas, l'un des principaux avantages du libre choix de la caisse de pension demeurerait sans effet.

Modèle 2

Cette question ne concerne pas le modèle 2.

En référence à la question posée dans le chapitre « Montant des prestations, stratégies et risques : garanties minimales », précisons que la compatibilité existe déjà dans le domaine subobligatoire par l'application des prescriptions régulatrices en vigueur. Le libre choix est donc considérablement restreint, ou alors ses avantages sont atténués.

Modèle 3

Cette question ne concerne pas le modèle 3.

En référence à la question posée dans le chapitre « Montant des prestations, stratégies et risques : garanties minimales », il convient d'observer les conclusions suivantes : sur la base de la situation initiale sur laquelle se fonde le modèle, l'employeur et l'ensemble des assurés devraient également supporter la garantie prévue par la loi, à savoir la rémunération minimale lors de la détermination de la prestation de sortie.¹¹¹ Les coûts de la garantie sont, dans une large mesure, fonction de la stratégie de placement choisie par l'assuré : plus celle-ci est agressive, plus les coûts de la garantie sont élevés. Ce décalage entre l'assuré qui décide et les responsables des principales conséquences de sa décision (l'employeur et les autres assurés en tant que garants) exclut la liberté de choix.

Extension des modèles

Dans la perspective d'un système de libre choix de la caisse de pension faisable et approprié, les modèles doivent tenir compte des critères supplémentaires suivants :

- Il faut éviter la surréglementation du système.

Soit on décide que les prestations doivent être déterminées d'entrée de jeu, et les cotisations sont conformes aux prix du marché. Soit on décide de définir le montant des cotisations et, éventuellement, leur utilisation afin de consolider le système, et les prestations dépendent des résultats réalisés par les prestataires en concurrence sur le marché.

- Les garanties de rémunération dans le domaine de la prévoyance vieillesse doivent se limiter aux facteurs essentiels pour atteindre les buts sociaux ainsi qu'aux éléments s'inscrivant dans un horizon à court terme.

¹¹⁰ En fait, seraient alors rendus transparents les coûts déjà liés au système actuel.

¹¹¹ Aujourd'hui déjà, cette disposition n'autorise pas les plans de prévoyance dans lesquels la rémunération des avoirs de vieillesse est intégralement axée sur la performance des placements.

R2. Prévoyance : réglementation de l'obligation de contracter

Quels sont les moyens de réglementer l'obligation de contracter ?

Compréhension de la question et remarques préliminaires

Un examen approfondi des modèles met au jour divers éléments liés à l'obligation de contracter :

- admission sans réserves de toute personne qui en fait la demande dans la couverture minimale des risques de décès et d'invalidité dans le cadre du minimum LPP (modèle 1 uniquement) par les caisses de pension, à des prix « conformes au marché » ;
- admission dans la couverture surobligatoire des risques de décès et d'invalidité conformément aux dispositions de la loi sur le libre passage (modèles 1 et 2 uniquement), à des prix « conformes au marché » ;
- admission dans un plan d'épargne vieillesse (modèles 1 et 2) ;
- octroi d'une rente de vieillesse sur la base du capital accumulé aux conditions prévues par la LPP (modèle 1 uniquement) ;
- octroi d'une rente de vieillesse sur la base du capital accumulé à des conditions pouvant être choisies librement (modèle 2 uniquement) ;
- mise à disposition de possibilités de choix au sein d'une caisse de pension (modèle 3 uniquement).

Les modèles proposés ne définissent pas la notion de conformité au marché des primes de risque. On peut ici se fonder sur différents modèles :

- La classification des assurés est totalement libre ou intervient uniquement sur la base de critères de différenciation limités,¹¹² sans tenir compte de l'état de santé individuel.
- La prime doit être garantie pour toute la durée du contrat ou peut être adaptée périodiquement, tous les ans par exemple.

On obtient ainsi les quatre combinaisons suivantes :

- (1) Libre classification / possibilité d'adaptation tous les ans :
cette combinaison est celle qui se rapproche le plus de la « conformité au marché » visée.
- (2) Classification uniquement selon des critères définis / possibilité d'adaptation tous les ans :
cette combinaison correspond plus ou moins aux prix pratiqués actuellement par les caisses de pension, des réserves pour raisons de santé pouvant toutefois être émises pour une durée limitée dans le régime surobligatoire.
- (3) Libre classification / pas d'adaptation pendant la durée du contrat :
cette combinaison peut elle aussi être considérée comme « conforme au marché » ; elle est partiellement appliquée dans l'assurance-vie individuelle (voir cependant chapitre suivant).

¹¹² Il s'agit principalement du sexe, de l'âge et de critères d'ordre familial (état civil, âge du conjoint, nombre d'enfants, etc.).

- (4) Classification uniquement selon des critères définis / pas d'adaptation pendant la durée du contrat :

cette combinaison correspond aux prix en usage dans le domaine de l'assurance-vie individuelle, la libre classification étant toutefois remplacée par des réserves pour raisons de santé illimitées dans le temps.

Hypothèses

Hypothèse 2.1 : Un système de primes fixes sur toute la durée du contrat est pratiquement incompatible avec le libre choix de la caisse de pension.

Les contrats comprenant des primes fixes sur toute la durée de l'assurance entravent le libre choix de la caisse de pension.

La prévoyance professionnelle obligatoire et la prévoyance professionnelle subobligatoire ont pour but d'assurer une partie du revenu de l'activité lucrative également en cas de décès ou d'invalidité. L'assurance doit donc être en permanence – ou, du moins, périodiquement – adaptée au revenu de la personne assurée. Aussi, lorsqu'une assurance couvrant le revenu et les prestations qui en découlent pour un prix fixe est déjà en cours, elle doit être liée à une assurance de l'augmentation du salaire. Au fil du temps, ces polices finissent par constituer un vaste portefeuille de couvertures, quasiment impossible à gérer aujourd'hui déjà.

Dès lors, si l'assuré profite de la sécurité qu'offrent des primes fixes, il est une fois pour toutes lié, de par la nature même du système, à une seule caisse de pension.¹¹³ La concurrence souhaitée n'a alors guère de chances de déployer ses effets, et les décisions défavorables des assurés peuvent difficilement être corrigées.

Hypothèse 2.2 : Dans un système de libre choix de la caisse de pension, des primes de risque conformes au marché conduisent à une assurance risque insuffisante pour certains groupes de risques.

Des primes (conformes au marché) aménageables librement pour la couverture des risques peuvent, dans certains cas, atteindre des sommets¹¹⁴, si bien que les requérants de certains groupes de risques peuvent ne pas avoir les moyens de s'assurer.

Il ne reste alors aux assurés présentant un risque de santé élevé aucune possibilité de maintenir une prévoyance minimale selon la LPP. Ainsi définie, l'obligation de contracter n'est donc pas pertinente sous l'angle de la réalisation des buts sociaux.

Dans le système actuel, les employeurs sont déjà très tentés de ne pas engager des personnes présentant des risques accrus, en particulier parce qu'ils doivent finalement supporter une partie des coûts liés au dommage en versant des cotisations plus élevées.¹¹⁵ La répercussion de ces coûts sur les cotisations des salariés peut apparaître comme une solution, mais le salaire net de tous les col-

¹¹³ Il est probable qu'une réglementation en matière de libre passage pour la « constance acquise des primes » irait de pair avec des obstacles d'ordre administratif et technique considérables.

¹¹⁴ Si, par exemple, la probabilité qu'une maladie grave entraîne le décès de l'assuré dans un proche avenir atteint pratiquement 100 %, l'assureur devra exiger sous forme de prime l'intégralité de la prestation de survivant assurée.

¹¹⁵ Cela ne vaut pas uniquement pour les caisses de pension propres à une entreprise, mais aussi, du fait de la tendance croissante à fixer les primes en fonction du risque, pour les fondations collectives.

laborateurs en pâtit, ce qui doit, le cas échéant, être compensé par un relèvement du salaire brut. De leur côté, les représentants des salariés au sein de la direction de la caisse peuvent eux aussi, et pour les mêmes motifs, faire pression pour que l'employeur opère une sélection lors de l'engagement de personnel. Ce comportement menace, aujourd'hui déjà, indirectement la réalisation des buts sociaux. Dans un système de libre choix de la caisse de pension, ce danger serait encore plus tangible.

Hypothèse 2.3 : Dans le domaine surobligatoire, le changement de caisse n'est pour ainsi dire plus possible pour certains groupes de risques.

Lorsqu'elles changent de caisse de pension, certaines personnes, en particulier les plus âgées, doivent s'attendre à ce que leur couverture de prévoyance surobligatoire soit assortie de réserves pour raisons de santé.

Le libre choix de la caisse de pension risque donc d'être fortement entravé pour ces groupes de personnes. C'est d'ailleurs le cas aujourd'hui déjà dans l'assurance-maladie complémentaire, où les assurés âgés ne peuvent pour ainsi dire plus changer d'assureur.¹¹⁶

Hypothèse 2.4 : Le libre choix de la caisse de pension débouche sur une concentration des institutions de prévoyance.

Si, pour des raisons de politique sociale, les primes ne peuvent plus être différenciées en fonction de l'état de santé, il faut s'attendre à ce que l'introduction d'un système de libre choix de la caisse de pension entraîne la disparition des plus petits prestataires.

Lorsque l'effectif des assurés d'une caisse de pension comprend de mauvais risques, celle-ci doit relever le montant de ses primes afférentes aux prestations de risque. Elle attire donc moins de nouveaux clients et perd des clients existants, pour autant qu'une autre caisse les accepte sans réserves. Dans de tels cas, la structure des risques a tendance à se détériorer de manière continue, jusqu'à ce que les caisses concernées soient contraintes de jeter l'éponge. Plus l'effectif d'une caisse est réduit, plus celle-ci risque de se retrouver dans une telle situation.¹¹⁷ Dans un système de libre choix de la caisse de pension, il en résulterait une concentration des institutions de prévoyance.

En théorie, on pourrait atténuer ces effets au moyen de mécanismes de compensation en faveur des caisses assurant des mauvais risques. Cependant, définir de tels mécanismes est une tâche difficile.¹¹⁸

Hypothèse 2.5 : Le système de l'assurance collective limite la sélection des risques.

Une assurance collective (autrement dit, l'assurance commune d'un groupe de personnes, en l'occurrence l'ensemble des salariés d'une entreprise) se fonde, pour évaluer les risques, sur les risques inhérents à tout le groupe. Les risques liés à la santé de certains assurés sont par conséquent secondaires, d'autant que les assureurs peuvent compter sur une mixité suffisante des ris-

¹¹⁶ Ce problème pourrait être jugulé par la constitution d'un capital dans l'assurance risque. Cette mesure est toutefois très complexe, comme on le voit aujourd'hui déjà dans l'assurance-maladie obligatoire des soins.

¹¹⁷ On observe de tels effets notamment chez les prestataires de l'assurance-maladie complémentaire.

¹¹⁸ A titre d'exemple, une compensation de la charge effective des dommages diminuerait considérablement l'incitation pour les caisses à introduire des mesures visant à limiter les dommages (gestion des cas, examen restrictif des dommages, etc.), ce qui irait à l'encontre du but visé.

ques quand l'effectif est important. Témoin l'assurabilité toujours relativement bonne des effectifs globaux dans la prévoyance minimale selon la LPP et dans la prévoyance surobligatoire (avec les réserves pour raisons de santé limitées dans le temps).¹¹⁹ Il faut néanmoins tenir compte du fait que les personnes présentant des problèmes de santé peuvent être exclues de la caisse de pension parce qu'elles ne sont tout simplement pas engagées par l'employeur (voir hypothèse 2.2).

Le système du libre choix de la caisse de pension entraîne la disparition du système de l'assurance collective, tandis que la sélection individuelle des risques prend de l'importance.

Hypothèse 2.6 : Dans un système de libre choix de la caisse de pension, des frais d'administration élevés limitent considérablement les prestations découlant de sommes épargnées minimales.

Pour des motifs d'ordre commercial, rares sont les fournisseurs de prévoyance qui refusent d'admettre une personne dans un plan d'épargne ou de convertir le capital en rente aux mêmes conditions que les autres fournisseurs.

Il faut cependant partir du principe qu'un prestataire de prévoyance visant la rentabilité facture certains frais fixes (prélevés en une fois ou périodiquement) afférents à la gestion de l'organisation – très complexe – de la prévoyance selon la LPP. Or, pour les petits montants d'épargne, ces frais peuvent absorber une part importante des cotisations et des rendements.

Cela concerne notamment la couverture du salaire minimum obligatoirement assuré selon la LPP. Pour un montant d'épargne annuel moyen de 400 francs, les frais d'administration (selon les données de l'OFAS, 2005) s'élèvent à 500 francs. Le problème est donc déjà d'actualité.

Hypothèse 2.7 : Dans un système de libre choix de la caisse de pension, des taux de conversion non conformes au marché induisent une situation d'instabilité ou exigent l'introduction de mesures de compensation pour structure défavorable de l'effectif des assurés entre les institutions de prévoyance.

Dans un système de libre choix de la caisse de pension, la prescription de taux de conversion non conformes au marché risque de déstabiliser les prestataires de prévoyance.

Si la conversion en rente de la part obligatoire du capital de prévoyance doit se faire à des conditions qui ne correspondent pas à celles du marché, les départs à la retraite seront synonymes de pertes¹²⁰ pour les caisses de pension. A l'instar de ce qui se passe dans l'assurance-maladie, les prestataires dont l'effectif est essentiellement composé d'assurés proches de la retraite doivent assumer des coûts plus élevés que les autres offreurs de prévoyance, entraînant une diminution du potentiel de rémunération de l'avoir des assurés actifs. Ces derniers auront donc tendance à rechercher une institution de prévoyance plus avantageuse pour eux. Les prestataires ainsi délaissés seront confrontés à des difficultés financières de plus en plus graves. Pour remédier à cette situa-

¹¹⁹ On observe cependant de plus en plus souvent que les entreprises présentant une évolution très défavorable des dommages ne trouvent plus d'institutions de prévoyance disposées à les affilier. Cette situation s'explique précisément par le fait qu'on apprécie le groupe dans son ensemble plutôt que d'évaluer les risques de santé de certaines personnes assurées.

¹²⁰ En théorie, il serait également possible que le Parlement opte pour un taux de conversion sous-évalué. Dans ce cas, il est fort probable que, du fait de la concurrence et de la possibilité de changer de fournisseur de prévoyance, le taux de conversion conforme au marché, plus élevé, finira par s'imposer.

tion, on pourrait envisager de mettre en place des mesures préventives telles que la compensation pour structure d'âge défavorable.¹²¹

Hypothèse 2.8 : Tous les assurés ne pourront bénéficier du libre choix au sein de leur caisse de pension.

Seules les institutions de prévoyance de taille importante pourront introduire une liberté de choix allant de pair avec un rapport coût/utilité favorable (c'est-à-dire où les avantages liés au libre choix seront supérieurs aux réductions de prestations découlant des coûts supplémentaires).

L'introduction du libre choix de la prévoyance surobligatoire au sein des institutions de prévoyance existantes occasionne un surplus de frais (saisie dans le système informatique des différents plans de prévoyance et des cotisations correspondantes, diversité des stratégies de placement et de leur application, multiplicité des rémunérations servies sur les avoirs d'épargne, etc.). C'est donc pour des raisons de coûts qu'il faut s'attendre à ce que ce soient d'abord les grandes caisses disposant d'une base suffisante pour répartir ces coûts supplémentaires qui introduiront le libre choix. Quant aux personnes assurées auprès d'une petite institution de prévoyance, soit elles n'auront pas de choix possible, soit elles paieront des primes de coûts élevées en contrepartie.

En outre, pour des motifs évidents, les assurés dont l'employeur n'offre que la prévoyance obligatoire ne pourront choisir parmi plusieurs plans de prévoyance.

Conclusions sur la faisabilité

Modèle 1

Dans l'assurance risque, l'obligation de contracter instaurée en vue de garantir l'assurance minimale devrait être organisée de telle sorte que les caisses de pension puissent différencier les prix (du marché) selon des « critères objectifs », certes, mais néanmoins pas en fonction de l'état de santé individuel des assurés.¹²² Cependant, une telle organisation risque de déstabiliser les prestataires de prévoyance en raison de la structure de leur effectif, instabilité qui touchera avant tout les petits fournisseurs et que des mesures de compensation entre les caisses n'auront guère le pouvoir de corriger.

Des problèmes de même nature apparaissent lorsqu'on impose l'admission d'assurés dans un plan d'épargne vieillesse assorti d'un taux de conversion minimal. Un système analogue à la compensation pour structure d'âge défavorable entre les caisses-maladie ou aux subsides pour structure d'âge défavorable octroyés actuellement dans le cadre de la prévoyance professionnelle pourrait certes atténuer ces problèmes, moyennant toutefois des frais d'administration considérables.¹²³

Par ailleurs, il faut partir du principe que les assurés touchant un bas revenu ou disposant d'un avoir épargné modeste devraient, plus encore qu'aujourd'hui, faire face à des coûts élevés en regard du maintien de la prévoyance, et ce en raison des exigences en matière d'organisation et d'administration imposées aux institutions de prévoyance.

¹²¹ Bien qu'appliquée dans l'assurance obligatoire des soins, cette méthode semble présenter des lacunes. Ainsi, en dépit de la compensation pour structure d'âge défavorable, les caisses-maladie cherchent néanmoins à attirer les jeunes assurés au détriment des assurés plus âgés.

¹²² Et les adapter tous les ans.

¹²³ En effet, les frais et les instances somme toute étrangères au système qui gèrent la compensation pour structure d'âge défavorable ne seront pas supprimés.

Vue sous cet angle, la faisabilité / l'efficacité de ce modèle doit être considérée comme source de problèmes pour nombre d'assurés.

Modèle 2

Dans la part surobligatoire de la prévoyance, on peut supposer que le changement de plan de prévoyance ne pourra se faire qu'au prix d'une réduction de la couverture du fait des réserves supplémentaires pour raisons de santé qui ne manqueront pas d'être émises.

Les avantages du système du libre choix de la caisse de pension dans le domaine surobligatoire sont ainsi grandement limités, puisque seules les personnes jeunes et en bonne santé auront véritablement le choix du plan de prévoyance.

Au vu du critère d'évaluation évoqué, le libre choix de la caisse de pension semble faisable pour ce qui est de la prévoyance vieillesse assortie d'un taux de conversion non imposé.

Modèle 3

Si l'on veut que tous les assurés bénéficient du libre choix, il faudrait assortir les différentes possibilités de prescriptions légales minimales. Même ainsi, cependant, les institutions de prévoyance modestes devront faire face à des coûts supplémentaires considérables et, partant, aux conséquences négatives sur les prestations de prévoyance énumérées plus haut. Elles ne pourraient donc tabler que sur un rapport coût/bénéfice incertain.¹²⁴

Extension des modèles

Dans la perspective d'un système de libre choix de la caisse de pension faisable et approprié, les modèles doivent tenir compte des critères supplémentaires suivants :

- La garantie des taux de conversion doit être supprimée.¹²⁵ A titre de solution de rechange, il serait envisageable de mettre en place des mécanismes de compensation pour structure d'âge défavorable.
- L'épargne vieillesse doit être dissociée de la couverture des risques afin que les personnes d'un certain âge bénéficient également d'une liberté de choix, du moins dans le domaine de l'épargne vieillesse.
- Les prescriptions légales relatives à l'organisation et à la gestion des caisses de pension doivent être considérablement allégées en vue de freiner les coûts qui absorbent une part importante des cotisations de prévoyance des assurés, en particulier de ceux qui touchent un bas salaire.
- En cas de suppression des primes individuelles, l'obligation de contracter dans le domaine de l'assurance risque débouchera très vraisemblablement sur une concentration importante des prestataires.
- Il est possible que le maintien de l'assurance collective pour les risques de décès et d'invalidité ait des effets positifs. Cependant, cette mesure ne garantit pas à coup sûr une compensation des risques efficace entre tous les assurés.

¹²⁴ Voir à ce sujet l'hypothèse ad hoc dans le chapitre « Conséquences pour les institutions de prévoyance ».

¹²⁵ Comme nous l'avons déjà dit, la mise en place de garanties non réalisables n'est guère judicieuse. En outre, cela n'empêcherait pas certains prestataires de garantir à leurs assurés un taux de conversion sur une longue période.

R3. Prévoyance : vérification de l'application

Comment peut-on vérifier l'affiliation ?

Compréhension de la question et remarques préliminaires

Dans le système actuel, la vérification de l'affiliation d'un employeur à une institution de prévoyance incombe à la caisse de compensation AVS compétente.¹²⁶ Celle-ci contrôle cependant uniquement si l'affiliation est bel et bien intervenue, mais ne vérifie pas systématiquement si tous les salariés sont assurés, ce que ne fait en général pas non plus l'institution de prévoyance concernée pour des raisons de coûts.¹²⁷ Dans la prévoyance minimale selon la LPP, la caisse de pension est néanmoins tenue à prestations même si l'employeur n'a pas été annoncé et qu'aucune cotisation n'ait été versée pour lui. En général, l'institution de prévoyance facture ultérieurement à l'employeur les cotisations manquantes ou les dommages causés. Si l'employeur ne peut faire face à ses obligations, c'est normalement le fonds de garantie qui prend le relais.

Dans le domaine de la prévoyance surobligatoire, par contre, rien ne garantit que les prestations dues aux salariés qui n'ont délibérément pas été annoncés par leur employeur seront versées. Il n'existe pas de contrôle étatique en la matière.

Hypothèses

Hypothèse 3.1 : Dans un système de libre choix de la caisse de pension, les assurés doivent nécessairement accorder davantage d'intérêt à la prévoyance professionnelle. Ils s'informent donc plus précisément sur son fonctionnement et sont plus enclins à vérifier si leur employeur est affilié et si les cotisations sont versées.

Dans un système de prévoyance individualisé, les salariés assurés sont plus motivés – et, si le système est organisé de manière adéquate, ont davantage de possibilités – pour contrôler que les cotisations ont bien été virées à leur caisse de pension, tout comme ils vérifient que leur salaire a bien été versé sur leur compte.

Hypothèse 3.2 : Les contrôles en place peuvent être étendus à la vérification de l'affiliation à une caisse de pension.

Les caisses de compensation AVS procèdent aujourd'hui déjà à des contrôles approfondis auprès des employeurs pour vérifier si les cotisations AVS ont été prélevées sur l'ensemble des salaires soumis à cotisations. Étendre ce contrôle de manière systématique aux cotisations dues à la caisse de pension serait faisable à moindre coût.

Conclusions sur la faisabilité

Modèle 1

¹²⁶ L'institution supplétive assume le contrôle de la réaffiliation de l'employeur après la résiliation du contrat d'affiliation qui le liait à une institution de prévoyance.

¹²⁷ C'est en tous les cas valable pour les fondations collectives et les fondations communes.

Avec ce modèle, le risque que les salariés ne soient pas assurés diminue. En effet, on peut partir du principe que l'information à ce sujet circule convenablement entre la caisse de pension et les assurés, et que ces derniers ont la possibilité de contrôler eux-mêmes s'ils ont bien été annoncés. Reste néanmoins à savoir si cette dernière affirmation s'applique à tous les groupes d'assurés (âge, formation, couche sociale : dépenses d'information et de formation continue des assurés).

Les caisses de compensation pourraient étendre leur vérification aux cotisations de prévoyance dans le cadre du contrôle périodique des employeurs.

En mettant en place une procédure adéquate, ce modèle pourrait permettre d'améliorer le contrôle de l'affiliation.

Modèle 2

Analogue au modèle 1. Etant donné que les assurés disposeront vraisemblablement d'une information plus pointue, le fait que les assurés vérifient eux-mêmes le versement des cotisations ne devrait pas poser de problèmes.

Modèle 3

La situation actuelle, en partie insatisfaisante, ainsi que la forme de l'organisation demeurent inchangées.

Extension des modèles

Pas de conséquences.

R4. Prévoyance : rôle des réserves pour raisons de santé

Dans quelle mesure faut-il tenir compte des éventuelles réserves pour raisons de santé ?

La question a déjà été abordée dans la discussion sur l'obligation de contracter (voir le chapitre « Prévoyance : réglementation de l'obligation de contracter »).

R5. Montant des prestations, stratégies et risques : garanties minimales

Comment peut-on intégrer une garantie minimale (taux d'intérêt minimal, taux de conversion, etc.) ?

Compréhension de la question et remarques préliminaires

La question des effets des garanties en vigueur a déjà été traitée dans la partie consacrée à l'analyse de la situation et du système en Suisse. Quant à celle de la faisabilité de l'intégration des garanties existantes dans un système de libre choix de la caisse de pension, elle est abordée dans les chapitres « Prévoyance : compatibilité avec la prévoyance minimale obligatoire » et « Prévoyance : réglementation de l'obligation de contracter ».

En vue de compléter et, surtout, d'étendre les modèles, il est nécessaire d'examiner le rôle des garanties dans la prévoyance vieillesse.

Hypothèses

Hypothèse 5.1 : Plus un système de libre choix est étendu, moins il est possible d'offrir des garanties du taux d'intérêt.

La prescription de garanties du taux d'intérêt est incompatible avec un système de libre choix de la caisse de pension.

L'un des aspects essentiels lors de la sélection des solutions de placement réside dans la possibilité qu'ont les assurés de choisir individuellement entre différents profils rendement-risque. La limitation du choix à une seule combinaison, à savoir la prestation garantie, serait incompatible avec le système du libre choix de la caisse de pension.

Hypothèse 5.2 : Dans un système de libre choix de la caisse de pension et sous l'angle du respect des objectifs sociaux, l'exposition au risque choisie par les assurés doit être soumise à des réglementations limitatives.

Lorsque le choix se porte sur des risques de placement trop bas, la valeur escomptée des prestations n'atteint pas le niveau visé par les objectifs sociaux. A l'inverse, si les placements sélectionnés comportent des risques trop élevés, il existe une trop forte probabilité que les objectifs sociaux ne soient pas atteints, la durée du placement jouant ici un rôle important.

Un placement annuel de 5000 francs en obligations de la Confédération expirant à la date d'échéance donne, selon les estimations actuelles,¹²⁸ un capital final nominal (certain) de 550 000 francs au bout de 45 ans.¹²⁹ Si 50 % du capital est investi en actions, la valeur nominale escomptée du capital final s'élève à 1 200 000 francs. La probabilité d'obtenir un montant final infé-

¹²⁸ Calcul rapide sur la base de la situation des taux d'intérêt de début avril 2005 et des profils rendement-risque des placements en actions selon les observations du passé, sans tenir compte des coûts liés aux placements.

¹²⁹ Pour établir une évaluation sur la base de la situation actuelle, il faudrait corriger ce chiffre de l'inflation des 45 prochaines années.

rieur au capital nominal certain se situe au-dessous de 5 %. A l'inverse, la probabilité de réaliser un capital final inférieur au placement garanti avec un placement risqué sur dix ans avoisine les 20 %.

Dans un système de libre choix de la caisse de pension offrant la possibilité de placer les capitaux d'épargne, il conviendrait, dans l'esprit des objectifs sociaux, de plafonner le risque de placement de l'épargne vieillesse et, autant que faire se peut, de le limiter vers le bas si l'épargne est investie à long terme.

On peut supposer qu'il est plus facile pour les assurés jeunes que pour les assurés âgés ou les bénéficiaires de rentes de compenser une perte de valeur de leur fortune. Jouent ici un rôle central non seulement le « rattrapage » des pertes au moyen des rendements futurs,¹³⁰ mais aussi l'adaptation de la planification financière, c'est-à-dire la constitution d'une épargne plus importante et l'augmentation du revenu (par exemple en repoussant la date prévue de la retraite anticipée).¹³¹ Ces constats viennent étayer l'avis selon lequel, pour atteindre les objectifs sociaux, il est indispensable de limiter les risques vers le bas également dans certaines phases de l'épargne.¹³²

Hypothèse 5.3 : Un système de libre choix de la caisse de pension ne s'accompagne d'avantages nets supplémentaires que si l'on garantit la transparence du marché et la concurrence en matière de possibilités et de coûts de placement.

Pour opérer un choix judicieux, l'assuré doit être dûment informé de l'évolution possible de son placement.

Outre la stratégie de placement adoptée, les coûts de l'activité de placement sont décisifs pour l'évolution et le rendement à long terme. Si, pour reprendre l'exemple du placement sûr évoqué plus haut, on se fonde sur des coûts correspondant à 1 % du capital investi, la valeur finale sera inférieure à 450 000 francs. Pourtant au cœur de la prévoyance financée par capitalisation, cette question n'est guère prise en considération par les milieux de la politique et de la surveillance. Or, dans un système de libre choix de la caisse de pension, la qualité de l'information relative aux coûts constitue une condition sine qua non pour que fonctionnent la transparence du marché et la concurrence en matière de coûts.¹³³

¹³⁰ Cet espoir, légitime, que nourrissent de nombreuses caisses de pension représente l'une des principales mesures d'assainissement. Rappelons toutefois que les rendements futurs sont toujours associés à des risques.

¹³¹ Si, de prime abord, cela peut paraître contraire à l'esprit des objectifs sociaux, il faut savoir que la réalité des institutions de prévoyance a des répercussions encore plus graves. A l'heure actuelle, les caisses de pension essaient, par le prélèvement de cotisations d'assainissement sur le revenu des assurés actifs, de combler non seulement les lacunes de prévoyance des assurés actifs causées – surtout – par des pertes de placement, mais aussi celles des bénéficiaires de rentes.

¹³² Les observations démontrent en outre que la volatilité à long terme des rendements réels des actions est moins élevée que celle des portefeuilles d'obligations (Campbell/Chan/Viceira [2000], « A multivariate Model of Strategic Asset Allocation », étude Harvard University). Sur cette base, les actions, plus risquées, seraient plus sûres en cas de placement à long terme que des portefeuilles obligataires mixtes.

¹³³ On se rapportera ici au débat en cours sur l'imputation des coûts des produits de prévoyance individuelle existants (placements dans des fondations de libre passage et dans des produits du pilier 3a). Ainsi, un fournisseur, jusqu'ici plus avantageux que les autres, a plus que doublé le prix des placements sans que l'autorité de surveillance intervienne ou, du moins, sans être tenu d'en informer dûment les assurés. Il n'existe pas non plus de prescription contraignant les prestataires de ce type de produits à fournir aux assurés des renseignements sur l'imputation des coûts.

Hypothèse 5.4 : Les garanties en place visent à protéger les assurés, mais ne permettent d'atteindre les objectifs sociaux que dans une mesure limitée.

Les garanties actuelles sont d'ordre nominal. Elles n'offrent pas la certitude d'atteindre les objectifs sociaux réels (c'est-à-dire corrigés de l'inflation). A notre avis, ce sujet n'est pas assez pris en considération dans le débat sur la politique sociale.

Illustrons cette situation à l'aide d'un exemple. Lors de la constitution de l'avoir de vieillesse, l'objectif social (taux de remplacement exprimé en pour-cent du dernier salaire touché) est présumé réalisé lorsque la rémunération de l'avoir de vieillesse correspond à l'augmentation du salaire nominal. Or, bien que le taux d'intérêt LPP ait été nettement inférieur à cette augmentation au cours de la première moitié des années 90, il n'a pas été adapté pour autant.¹³⁴ A l'inverse, durant les dernières années, le taux d'intérêt LPP se situait au-dessus de l'augmentation du salaire nominal en dépit des réductions qu'il a subies. Ce qui n'empêche qu'il soit toujours considéré comme insuffisant dans le débat public.

On peut y voir un indice suggérant que, dans le système actuel de la prévoyance professionnelle, la mise en place de garanties vise de moins en moins la consolidation des objectifs sociaux. En réalité, il faudrait plutôt inciter les institutions de prévoyance à redistribuer une certaine part des rendements aux assurés plutôt qu'à les utiliser à d'autres fins ou pour d'autres assurés.

On pourrait aussi envisager de retirer cette fonction aux caisses de pension pour la remplacer par une concurrence réglementée entre fournisseurs de prévoyance. Dans un système de capitalisation, l'instrument le plus approprié pour atteindre les objectifs sociaux semble être la garantie d'un placement optimal¹³⁵ à long terme des capitaux de prévoyance.

Nous ajouterons que les prescriptions exigeantes en matière de prestations réduisent les chances de réaliser un excédent, ce qui diminue dans une mesure considérable les possibilités d'adapter périodiquement les rentes de vieillesse au renchérissement.

Conclusions sur la faisabilité

Modèles 1 à 3

On se rapportera au chapitre « Prévoyance : compatibilité avec la prévoyance minimale obligatoire ».

Extension des modèles

Dans un système de libre choix de la caisse de pension, la possibilité pour l'assuré de choisir un profil rendement-risque adéquat joue un rôle prépondérant. En conséquence, les garanties nominales à court terme¹³⁶ sont par définition exclues. En lieu et place de garanties du rendement (dont fait partie le taux technique implicite compris dans le taux de conversion), il conviendrait ainsi de proposer des buts plus réalistes – selon les possibilités – et de formuler d'autres prescriptions en matière de garanties. Ces prescriptions devraient garantir la réalisation des objectifs sociaux – moyennant une marge de manœuvre acceptable – et permettre aux assurés d'assumer leur choix et, en cas de

¹³⁴ Cette absence d'adaptation n'a pas non plus suscité de débat sur la « spoliation » des assurés.

¹³⁵ Tant sous l'angle des objectifs sociaux que du point de vue des assurés.

¹³⁶ A titre d'exemple, la loi sur le libre passage contraint les caisses de pension (et les assurés) à effectuer des placements réalisant des rendements annuels positifs (à hauteur du taux LPP). Or de tels rendements sont impossibles sur le marché.

fluctuations, de réagir à temps. Dans un système de libre choix de la caisse de pension, il faut donc tenir compte des points suivants :

- La prise de risque devrait être limitée, p. ex. au moyen de directives en matière de placements, en particulier pour les assurés plus âgés et les bénéficiaires de rentes.
- Les jeunes assurés seraient tenus d'accepter certains risques minimaux.
- La transparence du marché et la concurrence sont indispensables. L'information aux assurés doit être la plus simple, la plus rapide et la plus complète possible (mise en place de « filtres » QU'EST-CE QUE..., indices de référence, etc.). Sont prépondérants les aspects ci-dessous :
 - la stratégie de placement, les rendements et les risques escomptés (observation nominale et réelle, extrapolations fondées de la prestation projetée),
 - les résultats obtenus et les raisons des éventuelles variations,
 - le montant des coûts.

R6. Montant des prestations, stratégies et risques : incitations pour améliorer la prévoyance

Le libre choix de la caisse de pension a-t-il une incidence positive ou une incidence négative sur le domaine surobligatoire ?

Compréhension de la question et remarques préliminaires

Les salariés comme les milieux patronaux, ainsi que Prasa (2000), prévoient que, dans un système de libre choix de la caisse de pension, les employeurs réduiraient leurs prestations de prévoyance au minimum légal étant donné que le lien entre prévoyance et employeur aurait disparu. Les tenants de cette thèse avancent les arguments suivants :

- Les entreprises perdent un instrument qui leur permet d'effectuer des restructurations relativement supportables du point de vue social.¹³⁷
- L'identification de l'entreprise avec sa caisse de pension, quand il s'agit d'une institution de prévoyance propre à un employeur, disparaît.
- La caisse de pension ne constitue plus un trait d'union entre les anciens collaborateurs et l'entreprise.
- Les prestations de prévoyance en faveur du personnel ne constituent plus un élément de la politique du personnel.

¹³⁷ Ce qui revient à admettre que la possibilité de dissocier les capitaux de la prévoyance des buts de la prévoyance constitue une incitation à gérer une caisse de pension propre. Reste posée la question de savoir si, dans la perspective de la réalisation des objectifs sociaux, cette possibilité ne devrait pas être considérée comme une conséquence négative du lien qui unit l'employeur à sa caisse de pension.

Un autre élément essentiel doit être pris en considération dans l'évaluation des effets des incitations sur l'entreprise. A cet égard, Prasa (2000) constate que les petites et moyennes entreprises en particulier sont nombreuses à se contenter d'assurer les prestations minimales. Il faut donc aborder ici également la question des incitations et des possibilités dont disposent les assurés pour augmenter leur prévoyance.

Hypothèses

Hypothèse 6.1 : Le libre choix réduit encore les possibilités (déjà restreintes) des entreprises d'utiliser les capitaux de la prévoyance à d'autres fins.

Sous l'angle des objectifs sociaux de la prévoyance, on ne saurait admettre qu'une entreprise ait le droit d'utiliser les capitaux de prévoyance pour poursuivre ses propres buts (restructuration, financement avantageux, redistribution de cotisations de prévoyance aux groupes de salariés que l'entreprise souhaite encourager, etc.).

Si telle était en effet la motivation pour rattacher la prévoyance à l'entreprise, les francs de prévoyance supplémentaires investis ne reviendraient pas aux preneurs de prévoyance. Dans ce cas, le libre choix de la caisse de pension permet une utilisation des capitaux de prévoyance conforme aux buts de la prévoyance.¹³⁸

Hypothèse 6.2 Sont déterminantes pour les assurés – et, partant, pertinentes en tant qu'élément de la politique du personnel – les prestations de prévoyance proposées (étendue, sécurité) et non le producteur desdites prestations.

Ce qui compte pour une entreprise dans la décision d'engager des collaborateurs, ce sont les coûts qui en résultent. Ce qui compte pour le salarié qui prend un emploi, c'est sa rémunération.

De ce point de vue, peu importe de savoir si l'entreprise produit elle-même la prestation complémentaire « prévoyance » ou si elle propose à ses employés une prestation complémentaire (une solution de prévoyance, en l'occurrence) produite par un tiers. Ce qui importe, tout au plus, c'est de savoir si l'entreprise propose la prestation complémentaire « prévoyance » à un prix inférieur à celui pratiqué par les autres fournisseurs ou si les collaborateurs surestiment le montant de la prestation de prévoyance produite par l'entreprise parce que l'information circule mal ou qu'elle est lacunaire.¹³⁹ Une telle surestimation étant incompatible avec l'esprit des objectifs sociaux, elle ne sera pas approfondie ici.

Tout porte à croire que la spécialisation de la production va généralement de pair avec des améliorations de la rentabilité. Dans le même ordre d'idées, on peut partir du principe que les entreprises

¹³⁸ Cette argumentation s'applique par analogie lorsque des entreprises privilégient systématiquement certains groupes de salariés lors de l'aménagement du plan de prévoyance. Les caisses fonctionnant selon le régime de la primauté des prestations sont souvent structurées de telle sorte que les salariés qui suivent une ascension salariale rapide (c'est-à-dire les collaborateurs encouragés par l'entreprise) profitent de manière disproportionnée des cotisations et des rendements de la fortune de la caisse de pension, et ne financent donc qu'une partie de leur augmentation de salaire. Autre exemple : les plans prévoyant des cotisations moyennes, dans lesquels les collaborateurs les plus jeunes participent en général au financement des cotisations d'épargne des collaborateurs les plus âgés (notamment dans la branche de la restauration ainsi que dans diverses caisses de pension cantonales).

¹³⁹ C'est par exemple le cas des caisses dont le taux de couverture est inférieur à 100 % du point de vue économique (c'est-à-dire pas selon les calculs actuels), où l'avoir inscrit sur les certificats de prévoyance émis par ces caisses ne correspond pas à l'avoir qu'elles détiennent réellement.

ne sont pas systématiquement à même de produire une prévoyance plus avantageuse que les sociétés spécialisées dans la branche.¹⁴⁰

Hypothèse 6.3 : Dans un système de libre choix de la caisse de pension, les garanties de l'entreprise sont certes supprimées mais, aujourd'hui, elles sont déjà de plus en plus réduites par les entreprises.

On pourrait comprendre la notion d'identification de l'entreprise avec sa caisse de pension comme le fait que l'entreprise en question répond dans une large mesure des prestations promises. Or, dans un système de libre choix de la caisse de pension, cette responsabilité, qui va au-delà du simple paiement des prestations, disparaît inévitablement.¹⁴¹

Les entreprises se montrent cependant de plus en plus frileuses face aux risques liés à la prévoyance.¹⁴² Il en ressort deux tendances :

- Le montant des prestations de prévoyance est globalement limité.
- Les risques de prévoyance sont ramenés – aux dépens des rendements de la prévoyance – à un niveau qui n'est vraisemblablement pas optimal du point de vue des assurés. Dans ce cas, seul le libre choix de la caisse de pension est susceptible de donner aux assurés la possibilité de choisir un profil rendement-risque correspondant sur le long terme à leurs besoins.

Hypothèse 6.4 : Un système de libre choix de la caisse de pension permet de concrétiser la possibilité – souhaitable du point de vue de la politique sociale – d'augmenter le niveau de prévoyance (à la charge des assurés).

C'est essentiellement l'entreprise qui détermine le niveau de la prévoyance. Les collaborateurs qui désirent investir une part plus importante de leur rémunération globale dans la prévoyance ne sont pas incités à le faire et n'en ont d'ailleurs pas la possibilité.

Les collaborateurs sont bien entendu libres de consacrer une part plus importante de leur salaire net à l'épargne ou de conclure une assurance risque complémentaire. Mais ils ne peuvent pas augmenter le niveau de leur prévoyance (du moins celle assortie de privilèges fiscaux).¹⁴³ Des incitations en

¹⁴⁰ Le degré élevé d'externalisation dans de nombreuses caisses de pension (propres), de même que le succès des fondations collectives semble étayer cette présomption.

¹⁴¹ Ici aussi se pose la question de savoir si la garantie en tant que prestation ne pourrait pas être produite plus avantageusement par le marché que par l'entreprise. Il convient néanmoins de supposer que, même si l'on appliquait des prescriptions en matière d'établissement des comptes extrêmement étendues (p. ex. IFRS, US GAAP), les coûts de la garantie ne seraient pas intégrés de manière exhaustive et à temps dans les comptes annuels de l'entreprise. De ce fait, ils seraient systématiquement sous-estimés et ne seraient pris en compte que partiellement par les décideurs au sein de l'entreprise. Ce type de sous-évaluation des coûts est courant dans les caisses étatiques, notamment. Les découverts existants – résultant des garanties – dans les caisses de droit public n'apparaissent dans le compte d'Etat que lorsque les versements subséquents correspondants sont effectués en faveur de la caisse de pension concernée. Il est donc possible que des prestations salariales complémentaires aient été allouées par le passé sous forme de garanties sans toutefois figurer ni au budget ni dans les comptes annuels.

¹⁴² On se référera aux explications données au chapitre 3.2.3 en relation avec la question des porteurs de risque. Précisons à cet égard que le système actuel de la prévoyance professionnelle ne permet pas aux entreprises d'éviter totalement de tels risques.

¹⁴³ Certaines caisses de pension offrent à leurs assurés la possibilité de procéder à des rachats supplémentaires, possibilité cependant limitée elle aussi par le niveau de prévoyance proposé par l'entreprise.

la matière, pourtant souhaitables du point de vue de la politique sociale, ne sont pas prévues par le système en place.¹⁴⁴

Conclusions sur la faisabilité

Modèle 1

Un effet (seulement à première vue) négatif sur le montant de la prévoyance doit être attendu uniquement si, jusqu'ici, l'employeur a utilisé la prévoyance à ses propres fins. Cette attitude étant contraire aux objectifs sociaux, on ne saurait dans ce cas prétendre que le libre choix de la caisse de pension empêcherait la réalisation desdits objectifs.

Le libre choix de la caisse de pension permet en principe de mieux utiliser les cotisations de prévoyance en faveur des collaborateurs.¹⁴⁵ Ce système exigeant des salariés qu'ils prennent des décisions relatives à l'utilisation de leurs cotisations, ils doivent se familiariser avec les notions de cotisations de prévoyance, de possibilités de placement, de type et d'étendue de la couverture des risques et de droits d'expectative en matière de prestations. Les capitaux de prévoyance peuvent donc être utilisés de manière optimale en faveur des assurés. C'est pourquoi il faut s'attendre à ce que ces derniers considèrent davantage les dépenses effectuées par l'entreprise au titre de la prévoyance comme un élément du salaire et que, de ce fait, cette composante du salaire prenne de l'importance et soit plus activement utilisée par l'entreprise.¹⁴⁶

Etant donné que, en cas de choix de la caisse de pension par le salarié, l'entreprise n'assume plus de responsabilité pour les risques de prévoyance,¹⁴⁷ on peut tabler sur le fait que les entreprises qui ont jusqu'alors refusé, pour des raisons liées aux risques, d'aménager une prévoyance élargie seront davantage disposées à offrir une prévoyance surobligatoire.

La possibilité pour les entreprises de supprimer des risques inhérents à la prévoyance peut éventuellement renforcer la compétitivité internationale des entreprises.

Le modèle 1 (Prasa 2000) postule que le plan et les cotisations de prévoyance seront déterminés par les partenaires sociaux¹⁴⁸ et non par le collaborateur concerné. Autrement dit, il ne sera pas possible de tenir compte des souhaits individuels en matière d'élargissement de la prévoyance, rendant ainsi caduc l'effet positif correspondant sur les objectifs sociaux.

Modèle 2

Analogue au modèle 1.

Modèle 3

Analogue au modèle 1, sauf que le choix du niveau de prévoyance par le salarié donne à ce dernier la possibilité d'opter pour une prévoyance plus étendue.

¹⁴⁴ La prévoyance individuelle liée (pilier 3a) est indépendante du fait que le collaborateur dispose déjà d'une prévoyance étendue dans le deuxième pilier ou ne bénéficie que d'une prévoyance minimale.

¹⁴⁵ Le modèle donné n'exploite ces possibilités que de manière très marginale.

¹⁴⁶ De la même manière, Prasa (2000) évoque le souhait des entreprises d'un assouplissement de la prévoyance liée aux salariés (ici modèle 3).

¹⁴⁷ Dans le cas contraire, le choix serait faussé ; voir à ce sujet le chapitre « Montant des prestations, stratégies et risques : transfert des risques ».

¹⁴⁸ Les détails concrets de cette procédure ne sont pas clairement définis (dans les conventions collectives de travail, par les comités paritaires de l'entreprise ?).

Extension des modèles

Dans la perspective d'un système de libre choix de la caisse de pension faisable et approprié, les modèles doivent tenir compte des critères supplémentaires suivants :

- Le collaborateur doit avoir son mot à dire dans le choix du niveau de la prévoyance.
- L'entreprise ne participe plus au risque. Les risques liés à la prévoyance doivent donc être limités dans le cadre des prescriptions applicables aux produits (voir à ce sujet le chapitre « Montant des prestations, stratégies et risques : garanties minimales »).
- L'entreprise devrait aussi détenir un pouvoir de codécision dans le système du libre choix de la caisse de pension (p. ex. conseil, élaboration des concepts de prévoyance, aménagement des plans de prévoyance proposés), afin de garantir dans une mesure appropriée les possibilités d'aménagement en vigueur relevant de la politique du personnel. De toute évidence, les propositions de mise en œuvre avancées par les entreprises ne seront réalisables dans le système du libre choix que si ces dernières bénéficient d'avantages concurrentiels.

R7. Montant des prestations, stratégies et risques : transfert des risques

Comment faut-il estimer le transfert des risques dans le domaine des placements ?

Compréhension de la question et remarques préliminaires

Les caisses de pension sont souvent considérées comme un instrument de diversification intertemporelle¹⁴⁹. En réalité, cela n'est aujourd'hui pas appliqué ou applicable. A cet égard, nous mentionnerons les points essentiels suivants :¹⁵⁰

- La diversification intertemporelle est uniquement possible dans les caisses qui admettent régulièrement des assurés jeunes, ce qui n'est pas le cas des institutions de prévoyance d'entreprise. Ce mécanisme n'est pleinement applicable que dans le cadre d'une affiliation obligatoire à une caisse de pension qui propose toute la gamme des prestations de prévoyance.
- Les garanties de prestations doivent être définies explicitement dans la perspective du transfert des risques.
- Les préférences des assurés en matière de risque ne peuvent être mises en œuvre.

La question doit donc se limiter à un aspect approchant, déjà abordé dans les chapitres précédents, à savoir : dans quelle mesure le libre choix de la caisse de pension influe-t-il sur la participation aux risques ?

¹⁴⁹ En l'occurrence, il s'agit avant tout de conclure des « contrats » entre les générations afin de se prémunir mutuellement contre les chocs des marchés financiers durant le cycle de vie. Selon des considérations d'ordre théorique, l'utilité en est accrue pour les deux générations.

¹⁵⁰ D'après Ris (2000)

Hypothèses

Hypothèse 7.1 : Dans un système de libre choix de la caisse de pension, l'assuré devrait, en tant que preneur de décisions, assumer les risques de prévoyance qui découlent de ses choix.

Pour que les décisions prises dans un système de libre choix de la caisse de pension soient judicieuses, il est indispensable que le sujet économique qui les prend en assume toutes les conséquences.

C'est l'évidence même : si un assuré a le choix entre un rendement sûr de 2 % et un placement à 5 % comportant des risques qui, le cas échéant, seront couverts par des tiers,¹⁵¹ sa décision sera vite prise. Ce faisant, il se repose sur les différents porteurs de risque sans se soucier des conséquences de son choix.

Conclusions sur la faisabilité

Les conclusions relatives à la présente hypothèse sont énoncées dans d'autres chapitres.

R8. Surveillance : contenu et compétences

Comment la surveillance est-elle organisée et qui en est responsable ?

Compréhension de la question et remarques préliminaires

En guise d'introduction, et à titre de complément aux explications données au chapitre 3.2, des précisions sur l'évolution de la surveillance s'imposent.

A l'heure actuelle, la surveillance de la prévoyance professionnelle fait l'objet d'un examen approfondi¹⁵² dans le sillage des découverts constatés dans de nombreuses caisses de pension et de la réévaluation générale des méthodes de surveillance et des responsables de celle-ci sur les marchés financiers.¹⁵³

La commission d'experts a mis au jour les problèmes suivants :

- des conditions-cadre problématiques dans le deuxième pilier, qui menacent la stabilité du système et influent négativement sur la stratégie de placement des institutions de prévoyance ;
- une transparence défailante qui, selon la commission, a cependant été améliorée à la suite de l'introduction des nouvelles dispositions en la matière ;

¹⁵¹ Est en général défini comme perte dans le domaine de la prévoyance le « rendement normal » dont on est privé, soit 2 % en l'occurrence.

¹⁵² Voir le rapport de la commission d'experts « Optimisation de la surveillance dans la prévoyance professionnelle », avril 2004

¹⁵³ P. ex. nouvelle législation en matière de surveillance des assureurs privés, création d'une autorité de surveillance des marchés financiers

- une répartition des compétences mal définie en raison de la présence simultanée de plusieurs instances de surveillance¹⁵⁴ ;
- une surveillance fondée uniquement sur la répression¹⁵⁵, considérée comme insuffisante.

La commission d'experts a donc élaboré les propositions – pour certaines répétitives – suivantes :

- renforcement de la surveillance de la gestion des risques des institutions de prévoyance (surveillance prudentielle) ;
- harmonisation de la surveillance à l'échelle de la Suisse ;
- introduction de normes pour les règlements de placement ;
- harmonisation de l'évaluation des compagnies d'assurances et des institutions de prévoyance ;
- autonomie des fondations collectives gérées jusqu'ici par des assureurs-vie ;
- obligation pour les institutions de prévoyance de détenir un capital de responsabilité¹⁵⁶ ;
- intégration dans la LPP de dispositions relatives à la nature et au moment de la collecte des données par les institutions de prévoyance ;
- introduction de prescriptions en matière de solvabilité précisant dans quelle mesure les risques pris par une institution de prévoyance doivent être couverts par des réserves ;
- autorisation d'appliquer le système de la répartition à certains éléments, qui doivent être clairement identifiables par les assurés ;
- prélèvement de primes de garantie par les institutions de prévoyance ;
- durcissement des conditions nécessaires pour être autorisé à faire office d'organe de contrôle ;
- assurance responsabilité civile appropriée pour les experts en matière de prévoyance professionnelle ; établissement de l'expertise actuarielle au moins tous les deux ans ;
- autonomie des autorités de surveillance (sur les plans juridique, financier et administratif) ; introduction de dispositions sur la qualification professionnelle nécessaire à l'exercice de l'activité de surveillance et définition claire des compétences de l'autorité de surveillance ;
- exercice de la surveillance par les autorités cantonales (sur une base concordataire)¹⁵⁷.

¹⁵⁴ Il n'est pas uniquement question de la compétence des différentes instances de surveillance (OFAS, autorités cantonales) dans le domaine des institutions de prévoyance. Les lacunes observées dans la coordination entre la surveillance de la prévoyance professionnelle et celle des assurances sont également pointées du doigt. Par contre, les problèmes de coordination qui peuvent surgir entre surveillance de la prévoyance et surveillance des banques ne sont pas évoqués, et ce même si le lien entre les institutions de prévoyance et les banques est apparenté – bien que moins étroit – à celui qui existe entre les institutions de prévoyance et les compagnies d'assurances. En effet, tant les banques que les assurances exécutent des tâches essentielles liées à la fourniture de la prestation « prévoyance ».

¹⁵⁵ La commission d'experts laisse manifestement de côté l'examen des règlements, qui a un but préventif.

¹⁵⁶ La manière dont ce capital doit être financé n'est pas clairement définie. S'il doit être mis à disposition par des tiers (comme dans les compagnies d'assurances), ces derniers doivent être indemnisés. Si c'est l'institution de prévoyance qui doit le constituer, il doit être financé par des cotisations versées aussi bien par l'employeur que par les salariés. L'une et l'autre solution entraînent un renchérissement considérable de la prévoyance.

¹⁵⁷ Cette recommandation a été approuvée à l'unanimité des membres de la commission d'experts moins une voix.

Hypothèses

Hypothèse 8.1 : Si le système de prévoyance contient des garanties essentielles, il faut se fonder sur les instruments de surveillance dans le domaine des assurances, puisque les institutions de prévoyance sont remplacées par les compagnies d'assurances.

Sans trop approfondir les propositions de la commission d'experts, on constate cependant qu'elles visent avant tout à améliorer la sécurité des garanties réclamées par les institutions de prévoyance (intérêt minimal, taux de conversion, sécurité des rentes). A cet effet, ce sont avant tout les instruments de surveillance dans le domaine des assurances qui sont pris en considération.

Si la fonction de garantie de l'employeur est supprimée, une institution de prévoyance qui se porte garante ne se distingue plus en rien d'une compagnie d'assurance-vie. Aussi les institutions de prévoyance spéciales n'ont-elles plus de raison d'être et peuvent-elles être entièrement remplacées par les assureurs-vie qui appliquent la prévoyance professionnelle.

Hypothèse 8.2 : Dans un système de libre choix de la caisse de pension, la surveillance met l'accent sur la réalisation d'un marché de la prévoyance efficace.

Pour évaluer le rôle de la surveillance dans le cadre d'un système de libre choix de la caisse de pension, il est nécessaire d'élargir son champ de vision et de discuter la question de savoir quelles fonctions les instances de surveillance doivent exercer dans la prévoyance professionnelle. Du point de vue des auteurs, les points suivants sont à mettre en évidence :¹⁵⁸

- protection du preneur de prévoyance :
le preneur de prévoyance doit pouvoir partir du principe que les caractéristiques de la solution de prévoyance qui lui ont été communiquées se réaliseront selon toute vraisemblance ;
- renforcement de la position du preneur de prévoyance :
le preneur de prévoyance doit pouvoir comprendre et comparer les offres de prévoyance proposées par les caisses de pension, et la concurrence entre ces dernières doit être suffisante.

Il convient en outre de garder à l'esprit que la surveillance des institutions de prévoyance poursuit également des buts d'ordre fiscal.

Hypothèse 8.3 : Dans un système de libre choix de la caisse de pension, une surveillance exercée par des instances cantonales n'est pas judicieuse.

Tant les compagnies d'assurances que les banques sont entièrement soumises à une surveillance exercée par des autorités fédérales. On ne voit pas pourquoi d'autres prestataires de services financiers, parmi lesquels les institutions de prévoyance, seraient soumis à une surveillance cantonale. Et ce, d'autant moins qu'il faudrait alors s'attendre à des approches divergentes de la surveillance. Or ces différences dans la pratique de surveillance ne seraient guère compatibles avec les objectifs formulés dans l'hypothèse 8.2. Plaide également en faveur d'une centralisation le fait que, pour des

¹⁵⁸ Les objectifs « renommée de la place financière suisse » et « stabilité du système financier suisse » évoqués dans le document « Surveillance intégrée des marchés financiers » (travaux législatifs découlant du rapport final du groupe d'experts « Surveillance des marchés financiers »; rapport Zufferey), 1^{er} rapport partiel de la commission d'experts mise sur pied par le Conseil fédéral (juillet 2003), semblent présenter peu d'intérêt pour la prévoyance professionnelle.

raisons d'efficience, les mesures destinées à renforcer la position du preneur de prévoyance devraient être développées et mises en œuvre à l'échelle nationale. Par ailleurs, il serait possible de renoncer à la haute surveillance, dont la mission consiste avant tout à coordonner les activités au sein d'une organisation de surveillance peu homogène.

Les avantages d'une surveillance au niveau cantonal résident essentiellement dans la proximité avec le client¹⁵⁹ et dans la procédure (la Confédération édicte des lois, et les cantons les appliquent). Cependant, force est de constater que le véritable client de la surveillance, le preneur de prévoyance, n'est pas forcément domicilié dans le canton où la caisse de pension a son siège et que, en ce qui concerne la surveillance des prestataires de services financiers, c'est généralement la Confédération qui l'exerce.

Conclusions sur la faisabilité

Modèle 1

Avec ce modèle, les garanties étendues du système en vigueur sont maintenues. Par conséquent, la mise en œuvre de la prévoyance doit être du ressort exclusif des assureurs-vie, lesquels sont aujourd'hui déjà soumis à la surveillance de l'Office fédéral des assurances privées (OFAP).

Cependant, il faudrait davantage axer la surveillance exercée par l'OFAP sur la protection des preneurs de prévoyance¹⁶⁰ ainsi que sur le contrôle préventif de l'admissibilité des déductions fiscales des offres de prévoyance.

Modèle 2

Analogue au modèle 1.

Les institutions de prévoyance sont intégralement maintenues pour l'application de la prévoyance obligatoire, d'où la possibilité d'exercer une surveillance séparée sur ces institutions au sens de la pratique actuelle et de mettre en place les améliorations requises.

Modèle 3

Selon ce modèle, les institutions de prévoyance continuent de gérer tant la prévoyance obligatoire que la prévoyance subobligatoire, raison pour laquelle il n'y a pas lieu de modifier l'actuelle pratique en matière de surveillance.¹⁶¹

Dans le domaine de la prévoyance supérieure au minimum légal, où il s'agit d'instaurer le libre choix du plan de prévoyance, les activités de surveillance doivent être étendues au contrôle de l'obligation d'informer de manière pertinente les assurés également sur les conséquences de leur choix et sur la situation financière du plan pour lequel ils optent.

Extension des modèles

¹⁵⁹ Est manifestement considéré comme le client de la surveillance l'institut qui y est soumis et non l'assuré directement.

¹⁶⁰ Selon la cellule d'intervention de l'Office fédéral des assurances privées (Task Force OFAP) « Nouvelle orientation de la surveillance des assurances : aspects conceptuels de la révision de la loi fédérale sur la surveillance des entreprises d'assurance (LSA) » (1^{er} août 2003), cette exigence est déjà prise en compte dans le cadre de la surveillance générale des compagnies d'assurances. Pour l'heure, toutefois, la priorité est donnée aux travaux visant à améliorer la surveillance de la solvabilité.

¹⁶¹ Pratique qui doit en outre être améliorée en vue de pallier les défaillances connues.

Dans la perspective d'un système de libre choix de la caisse de pension faisable et approprié, les modèles doivent tenir compte des critères supplémentaires suivants :

- Le libre choix impliquant des garanties doit être proposé uniquement par des compagnies d'assurance-vie ou des banques (pour autant que les garanties ne se fondent pas sur des risques biométriques).
- La surveillance doit mettre l'accent sur l'adéquation de l'information communiquée aux assurés. Cela présuppose, d'une part, des caractéristiques de produits modernes (profils rendement-risque, règles applicables à la prestation de sortie, imputation des coûts) et, d'autre part, des informations précises sur la situation des prétentions de prévoyance.
- La surveillance doit stimuler la concurrence en affinant les possibilités de comparaisons de produits par exemple, et informer et former les preneurs de prévoyance.
- Les buts de la prévoyance doivent être garantis par des dispositions exigeant certaines caractéristiques de produits. Si nécessaire, la surveillance doit soumettre les produits de prévoyance à des contrôles préventifs supplémentaires.
- Les activités de surveillance doivent davantage tenir compte des risques opérationnels.¹⁶²
- L'admissibilité des déductions fiscales ne doit, logiquement, pas être examinée au niveau du produit, mais à celui du versement de capitaux de prévoyance.¹⁶³

R9. Surveillance : protection en cas d'insolvabilité

Quelle est la protection en cas d'insolvabilité (fonds de garantie) ?

Compréhension de la question et remarques préliminaires

L'insolvabilité résulte essentiellement des garanties. En l'absence de garanties, en effet, il ne peut en principe pas y avoir insolvabilité. Aussi, au cas où la stratégie de placement à hauts risques choisie par l'assuré ne permet pas de réaliser les rendements escomptés ce résultat doit être imputé à l'assuré et à sa décision, et non pas compensé par des tiers.¹⁶⁴

Dans le cadre de la prévoyance, sont en outre déterminants les risques suivants :

- le non-paiement par l'employeur des cotisations de prévoyance convenues ;
- les risques opérationnels de l'institution de prévoyance : délits au sens strict du terme, c'est-à-dire le vol de capitaux de prévoyance, d'une part, et mise en œuvre incorrecte des caractéristiques de produit promises (p. ex. part d'actions trop élevée ou durées inadéquates des obligations), d'autre part.

¹⁶² Pour les motifs, voir le chapitre suivant.

¹⁶³ Par analogie avec le système en vigueur dans le pilier 3a.

¹⁶⁴ Voir l'hypothèse 6.1.

Hypothèses

Hypothèse 9.1 : Le fonds de garantie peut maintenir la protection en cas d'insolvabilité pour les produits assortis de prestations garanties.

A cet égard, il faudrait cependant examiner d'un œil critique la question du prélèvement des cotisations par le fonds de garantie. Un tel examen serait d'ailleurs déjà nécessaire à l'heure actuelle pour des raisons similaires. Il s'agirait notamment d'adapter le montant des cotisations en fonction du risque d'insolvabilité de l'institution de prévoyance afin d'éviter toute distorsion de la concurrence.¹⁶⁵

Hypothèse 9.2 : La protection en cas d'insolvabilité de l'assurance-chômage peut être sollicitée pour couvrir le risque de non-paiement des cotisations par l'employeur.

L'assurance-chômage couvre aujourd'hui déjà une partie des cotisations¹⁶⁶ dues à des caisses de pension par des employeurs en faillite. Le fonds de garantie prend en charge essentiellement les cotisations en souffrance à long terme et afférentes à la prévoyance subobligatoire, en partie du moins. Lorsque l'assuré dispose d'informations suffisantes au sujet du paiement des cotisations, la couverture, relativement brève, de l'assurance-chômage remplit bien son rôle. Cependant, il serait judicieux de l'étendre, jusqu'à un plafond donné, à la prévoyance supérieure au minimum légal.

Hypothèse 9.3 : Les risques opérationnels doivent être limités grâce à des mesures de surveillance.

Tant les dispositions relatives à la surveillance des banques que la loi révisée sur la surveillance des assurances prévoient une limitation des risques opérationnels au moyen avant tout de mesures de surveillance en relation avec la direction de la banque ou de la compagnie d'assurance.¹⁶⁷ De telles mesures pourraient aussi être appliquées de manière plus systématique dans le cadre des institutions de prévoyance en faveur du personnel.¹⁶⁸

Hypothèse 9.4 : La sécurité totale de la prévoyance n'est pas non plus assurée dans l'actuel régime obligatoire de la LPP.

Le système actuel comprend lui aussi des risques susceptibles de mettre gravement en danger la sécurité de la prévoyance. Il s'agit en particulier du risque de perdre, à la suite d'une évolution défavorable, l'intégralité des capitaux de prévoyance touchés par anticipation en vue d'acquiescer un logement. Par ailleurs, la possibilité donnée aux assurés d'opter pour le capital en lieu et place de la rente rend impossible tout contrôle sur la prévoyance d'une personne.

Conclusions sur la faisabilité

¹⁶⁵ Wessling (2003) dit clairement que, aujourd'hui, les institutions de prévoyance présentant des risques élevés sont subventionnées par les institutions de prévoyance dont les risques sont faibles.

¹⁶⁶ Dans le régime obligatoire.

¹⁶⁷ P. ex. art. 14 LSA : « Les personnes suivantes doivent jouir d'une bonne réputation et offrir la garantie d'une activité irréprochable : (a) les personnes chargées de la haute direction, de la surveillance, du contrôle et de la gestion ; [...] Le Conseil fédéral fixe les compétences professionnelles requises des personnes [...] ».

¹⁶⁸ La tendance actuelle va dans un autre sens. Ainsi, l'introduction de la parité dans les grandes fondations collectives ira très certainement de pair avec une baisse de la qualification professionnelle de la direction desdites institutions de prévoyance.

Modèle 1

Etant donné que, selon ce modèle, les garanties du système actuel demeurent inchangées, la protection en cas d'insolvabilité telle qu'elle est pratiquée aujourd'hui doit être maintenue. Le fonds de garantie devrait toutefois prélever des cotisations conformes au risque.¹⁶⁹

Pour compenser les pertes liées au non-paiement de cotisations, il est possible de recourir à la protection en cas d'insolvabilité – légèrement élargie – dans le cadre de l'assurance-chômage.

Modèle 2

Sur le fond, analogue au modèle 1.

La prévoyance obligatoire continue d'être appliquée par les institutions de prévoyance. Il faudrait toutefois, ici aussi, que les cotisations versées au fonds de garantie soient conformes au risque. Or cela n'est possible que si la surveillance de la solvabilité est améliorée, dans le sens prévu par la LSA par exemple.

Modèle 3

Dans le cadre de ce modèle, les institutions de prévoyance sont intégralement maintenues. L'actuelle protection en cas d'insolvabilité peut ainsi être conservée, de préférence au moyen de cotisations conformes au risque.

Le problème des garanties, lorsque le destinataire peut choisir librement le profil rendement-risque, a déjà été évoqué plus haut.

Extension des modèles

Dans la perspective d'un système de libre choix de la caisse de pension faisable et approprié, les modèles doivent tenir compte des critères supplémentaires suivants :

- La protection en cas d'insolvabilité doit être limitée aux possibilités de choix qui prévoient des garanties. Par conséquent, seuls les assurés qui optent pour une de ces possibilités doivent être tenus de verser des cotisations au fonds de garantie.
- Les risques liés à la prévoyance peuvent, en complément, être réduits par une limitation des possibilités de versement en capital.

R10. Conséquences pour les institutions de prévoyance

Quelles seraient les conséquences d'un changement de système (pour les institutions de prévoyance) ?

Compréhension de la question et remarques préliminaires

Les conséquences pour les institutions de prévoyance existantes ne dépendent pas uniquement des modèles, mais aussi des modalités du changement de système. Par conséquent, il n'est possible de répondre à cette question que de manière approximative et uniquement dans la perspective de la situation finale.

¹⁶⁹ La couverture du capital cible par des « fonds propres » pourrait constituer un chiffre de référence possible en la matière.

Hypothèses

Les hypothèses relatives à cette question ont déjà été formulées plus haut. Elles peuvent être complétées par l'hypothèse suivante :

Hypothèse 10.1 : Les frais d'administration des institutions de prévoyance dépendent, pour l'essentiel, de la taille et de la structure de celles-ci.

L'utilisation d'une infrastructure unique pour un grand nombre d'assurés permet de réduire les coûts par assuré. Or cette diminution des coûts est entravée lorsque les assurés sont couverts par des plans de prévoyance différents.

Un autre facteur déterminant pour les rendements d'échelle repose sur le fait que plus la fortune est élevée, plus la diminution en pour-cent des frais d'administration est importante.

Dans les fondations collectives, les effets d'échelle ne peuvent cependant être entièrement exploités : en raison du lien avec l'entreprise, il ne s'agit pas uniquement de gérer l'institution de prévoyance en tant que telle ainsi que les assurés pris individuellement, mais aussi la caisse de prévoyance affiliée (groupe d'assurés d'une entreprise).

Conclusions sur la faisabilité

Modèle 1

Selon ce modèle, de nombreuses caisses de pension d'entreprise sont vouées à disparaître, puisqu'elles doivent présenter une certaine taille pour être en mesure d'appliquer durablement l'assurance risque. De plus, la mise en œuvre de l'assurance risque par une compagnie d'assurance s'impose.

Le processus de concentration qui en résulte aura, pour autant que le niveau de concurrence soit suffisant, un impact positif sur les frais d'administration. Moins le paramètre de l'appartenance à un employeur devra être pris en compte, plus cet effet sera marqué.

Modèle 2

Les institutions de prévoyance sont maintenues, mais uniquement pour l'application de la prévoyance obligatoire. Il faut dès lors s'attendre à des pertes de rendements d'échelle pour les caisses de pension existantes, étant donné que le volume des capitaux de prévoyance gérés diminue.¹⁷⁰

Concernant les caisses de pension pouvant être librement choisies dans le domaine surobligatoire, on se référera aux commentaires relatifs au modèle 1.

Les coûts de l'application de la prévoyance augmentent considérablement selon le modèle 2 en raison de la séparation impérative de la prévoyance obligatoire et de la prévoyance surobligatoire. Autrement dit, pour chaque personne assurée selon le régime surobligatoire, il faut gérer deux contrats de prévoyance.

Modèle 3

Ce modèle requiert lui aussi – en se limitant à l'institution de prévoyance existante – la gestion de deux plans pour les assurés (le plan obligatoire et le plan surobligatoire, qui peut être choisi). De

¹⁷⁰ Il est donc fort probable que les frais de gestion de la fortune (en pour-cent) augmentent.

plus, l'institution de prévoyance doit proposer plusieurs plans aux assurés. Ces deux exigences entraînent une nette hausse des frais d'administration, notamment pour les petites caisses de pension.

R11. Institutions de prévoyance : relation avec le troisième pilier

Quel serait l'impact sur le troisième pilier ?

Compréhension de la question et remarques préliminaires

Cette question se pose avant tout en relation avec le modèle Prasa, qui postule la réunion du deuxième et du troisième pilier. Il faudrait dès lors examiner les arguments en faveur de ce regroupement. Or le rapport Prasa (2000) ne les mentionne que très superficiellement (argumentation avec renvoi à la Constitution fédérale).

Hypothèses

Hypothèse 11.1 : Les mesures de prévoyance complémentaires facultatives sont également possibles dans un système de libre choix de la caisse de pension.

Selon les auteurs, le point de vue de Prasa évoqué en introduction est trop restreint, c'est-à-dire étroitement lié à la définition des piliers. La situation se présente autrement si, par exemple, les piliers sont définis comme ci-dessous:

- Le premier pilier a pour but, lors de la survenance d'un cas de prévoyance, de garantir le service de rentes assurant le minimum vital. Il est régi par l'Etat et financé selon le système de la répartition.
- Le deuxième pilier a pour but, lors de la survenance d'un cas de prévoyance, de permettre aux assurés de maintenir de manière appropriée leur niveau de vie antérieur, niveau qui est déterminé par le revenu provenant d'une activité lucrative. Le deuxième pilier est en principe cofinancé par les employeurs et par les salariés selon le système de la capitalisation, compte tenu de certaines prescriptions minimales légales.
- Le troisième pilier, conçu sous la forme d'une prévoyance individuelle facultative, vient compléter les prestations des premier et deuxième piliers. L'Etat peut prendre des mesures pour l'encourager.

Selon les auteurs, le deuxième pilier ne doit pas forcément être défini en fonction de son lien avec l'employeur.¹⁷¹ Dans un système de libre choix de la caisse de pension, il peut aussi être interprété en ce sens que tout contrat de travail implique nécessairement des rapports de prévoyance de droit privé financés par capitalisation et destinés à garantir une partie donnée du revenu tiré de l'activité lucrative. Cette prévoyance peut ensuite être complétée par une prévoyance individuelle sous la forme d'une épargne vieillesse ou d'une couverture des risques supplémentaires facultatives.

¹⁷¹ Le modèle chilien, par exemple, est aussi qualifié de « deuxième pilier » par Prasa.

On observe aujourd'hui déjà des chevauchements entre les deuxième et troisième piliers, puisque certaines caisses de pension offrent la possibilité de procéder à des rachats volontaires de prestations supplémentaires. A noter également que l'assurance facultative (individuelle) auprès de l'institution supplétive est, aujourd'hui déjà, compatible avec la prévoyance complémentaire.

Hypothèse 11.2 : Le regroupement des institutions du deuxième et du troisième pilier est possible en cas de libre choix de la caisse de pension.

Suivant le produit de prévoyance proposé, il peut être judicieux d'améliorer la prévoyance financée sur la base du revenu tiré de l'activité lucrative par une prévoyance facultative aménagée au sein de la même institution. Il peut être opportun, pour conserver la vue d'ensemble des capitaux de prévoyance, de constituer un avoir de vieillesse supplémentaire dans le cadre de l'institution de prévoyance du deuxième pilier au titre de l'épargne vieillesse complémentaire facultative.

Actuellement, la préférence est cependant souvent donnée au troisième pilier lié, même lorsque le deuxième pilier offre des possibilités de rachat. Cette tendance s'explique, dans la plupart des cas, par l'une des raisons suivantes (ou par les deux):

- le placement dans la caisse de pension semble moins intéressant ;
- un versement dans le troisième pilier n'entame pas les possibilités de déduction fiscale d'un rachat.

Conclusions sur la faisabilité

Modèle 1

Etant donné que, à l'exception du lien avec l'employeur, le système de la prévoyance en faveur du personnel demeure inchangé ou presque, le troisième pilier ne subit aucune influence.

Modèle 2

Comme pour le modèle 1.

Modèle 3

Comme pour le modèle 1.

Extension des modèles

Dans la perspective d'un système de libre choix de la caisse de pension faisable et approprié, les modèles doivent tenir compte des critères supplémentaires suivants :

- L'épargne supplémentaire facultative allant au-delà de la prévoyance aménagée dans le cadre des rapports de travail doit continuer d'être encouragée (par des mesures fiscales).
- Il faut rendre possible le regroupement des deuxième et troisième piliers dans un plan unique.

R12. Institutions de prévoyance : frais d'administration

Quelles sont les conséquences du changement de système sur les frais d'administration dans la prévoyance professionnelle ?

Compréhension de la question et remarques préliminaires

La question des frais d'administration au sein des institutions de prévoyance a déjà été abordée plus haut. C'est pourquoi nous allons nous contenter d'examiner l'influence possible des mesures de marketing des institutions de prévoyance sur les coûts de la prévoyance.

Cela étant, il convient également de tenir compte des deux paramètres importants suivants :

- Frais occasionnés à l'**employeur**

Actuellement, ces frais comprennent pour l'essentiel :

- les frais liés au choix de l'institution de prévoyance (frais d'information) ;
- les frais afférents à la gestion paritaire de l'institution de prévoyance (frais opérationnels) ;
- les frais afférents à l'administration courante des contrats de prévoyance (frais opérationnels).

- Frais occasionnés au **salarié**

Actuellement, ces frais englobent principalement les frais liés à l'optimisation de l'ensemble des rapports de prévoyance (frais d'information et frais de transaction). Les frais afférents à la représentation paritaire sont généralement faibles, puisqu'ils sont dans la plupart des cas pris en charge par l'employeur (activité pendant les heures de travail).

Hypothèses

Hypothèse 12.1 : *Les frais de marketing n'entraîneront pas un renchérissement sensible de la prévoyance, mais ils seront davantage utilisés dans l'optique de la prévoyance.*

Le système actuel génère déjà des frais de marketing. Les banques, compagnies d'assurances, gérances d'immeubles, experts, organes de contrôle et conseillers prospectent les institutions de prévoyance et les fondations collectives, les employeurs. Seul l'assuré n'est guère considéré comme une cible de marketing. En 2002, les chiffres¹⁷² de la prévoyance professionnelle étaient les suivants :

- le nombre de caisses de pension (sans fonds de bienfaisance, fondations de financement ni institutions de prévoyance en cessation d'activité) s'élevait à 3 170 ;
- le nombre d'employeurs affiliés à des fondations collectives ou communes s'élevait à 295 000 environ ;
- quelque 3 311 000 personnes étaient assurées dans le cadre du deuxième pilier.

De toute évidence, il faut s'attendre à un décuplement du nombre de contacts des fournisseurs et des acheteurs de prévoyance déterminant pour le calcul des frais de marketing. En parallèle, il ne fait aucun doute que la préparation et le suivi des contacts entre les assurés et l'institution de prévoyance à choisir seront plus simples et plus rationnels que les contacts actuels entre les caisses de pension et les fournisseurs, d'une part, et entre les employeurs et les institutions de prévoyance, d'autre part. Il faut néanmoins s'attendre à une hausse des frais de marketing.

¹⁷² Statistique des caisses de pensions, 2002.

Ce constat doit être relativisé pour trois raisons :

- Dans un système de libre choix de la caisse de pension, les mesures publicitaires – qui sont autant de vecteurs d'informations – s'adressent presque exclusivement aux assurés. En ce sens, elles ont également un but de prévoyance.
- Si les coûts afférents aux produits de prévoyance sont suffisamment transparents et qu'une concurrence efficace est encouragée, on peut partir du principe que les fournisseurs de prévoyance n'auront aucun intérêt commercial à pratiquer un marketing excessif.
- Une concurrence efficace va accroître la pression sur les autres frais, ce qui pourrait avoir un effet positif sur le total des frais.¹⁷³

Hypothèse 12.2 : Les modalités du système sont déterminantes pour les frais occasionnés à l'employeur.

S'il est vrai que l'employeur n'aura plus à faire face aux frais liés au choix du fournisseur de prévoyance et à la gestion paritaire, celui-ci devra néanmoins, dans le cadre du libre choix de la caisse de pension, établir des décomptes avec de nombreux fournisseurs de prévoyance différents. Si l'on admet que le système de prévoyance demeure inchangé (sauf en ce qui concerne le libre choix), l'employeur serait ainsi amené à devoir annoncer les salaires et les mutations à diverses instances et à gérer des systèmes de cotisations très différents (déduction des cotisations des salariés, réserve de cotisations de l'employeur, transfert régulier, contrôle des décomptes, contrôle et paiement des intérêts moratoires, etc.), ce qui entraînerait des frais supplémentaires importants pour lui.

Hypothèse 12.3 : S'il est associé à des mesures de simplification dans les autres assurances sociales, le libre choix de la caisse de pension facilite la planification financière pour les assurés.

Dans l'actuel système de prévoyance, la plupart des assurés n'ont pas la vue d'ensemble de leur prévoyance.¹⁷⁴ En cas de libre choix de la caisse de pension, cette vue d'ensemble pourrait être améliorée si l'on simplifiait le système tout en exerçant un contrôle plus rigoureux de la prévoyance dans le cadre du deuxième pilier. Cette nouvelle donne constituerait en outre une base plus solide pour la mise en œuvre de mesures de prévoyance supplémentaires facultatives (troisième pilier). Ainsi, le total des frais liés à l'information à la charge des assurés ne subirait pas d'augmentation, malgré les frais d'information supplémentaires afférents au libre choix de l'institution de prévoyance.

Conclusions sur la faisabilité

Modèle 1

¹⁷³ La libéralisation du marché des télécommunications peut servir d'exemple à cet égard : on peut en effet admettre que les dépenses de marketing des entreprises de télécommunications ont fortement augmenté à la suite de la libéralisation de la branche, alors que les prix (du moins dans la mesure où ils sont transparents et influençables) pour le consommateur ont considérablement diminué.

D'aucuns pourraient rétorquer que, sur le marché des fondations collectives par exemple, la concurrence existe déjà, et que les frais d'administration se situent donc déjà à un « niveau concurrentiel ». Relevons à cet égard que, dans le cadre des comparaisons des frais effectuées principalement par l'employeur, seuls les frais liés aux cotisations sont pris en considération. Ainsi, la pression concurrentielle exercée sur les frais qui entraînent une réduction des prestations reste faible.

¹⁷⁴ Voir aussi les commentaires au chapitre 2.2.1.

Le modèle imposé ne précise pas les éléments susceptibles de favoriser la concurrence et la transparence,¹⁷⁵ éléments pourtant déterminants pour le succès du modèle. Dans ces conditions, il est difficile de présager les conséquences du libre choix de la caisse de pension sur les frais de marketing des institutions de prévoyance. D'une manière générale, on peut cependant partir du principe que l'individualisation engendre surtout des frais de marketing supplémentaires, qu'il serait néanmoins possible de compenser par la diminution d'autres éléments de frais dans une situation de concurrence appropriée.

Mise à part la suppression du lien de l'institution de prévoyance avec l'employeur, ce modèle ne postule pas de changement du système de la prévoyance professionnelle. Par conséquent, étant donné qu'il devra établir des décomptes avec de nombreuses institutions de prévoyance, l'employeur doit s'attendre une nette hausse des charges administratives.

Les exigences en matière d'information et les coûts en résultant augmentent aussi pour les assurés. De plus, si des mesures d'accompagnement ne sont pas prises dans le cadre des autres assurances sociales, les assurés ne peuvent pas espérer avoir une meilleure vue d'ensemble de leurs prestations de prévoyance.

Modèle 2

Sur le fond, analogue au modèle 1 en raison du libre choix dans le domaine subobligatoire.

Modèle 3

Le fait que l'employeur ne doive établir des décomptes qu'avec une seule institution de prévoyance, mais pour des contrats de prévoyance très divers, limite l'effet haussier du libre choix de la caisse de pension sur les frais. Par ailleurs, il ne faut guère s'attendre à des frais de marketing supplémentaires. Les frais d'information supplémentaires pour les assurés seront aussi moins importants en raison du nombre restreint d'offres à comparer. Par contre, l'effet compensateur de la pression de la concurrence sur les frais d'administration sera supprimé puisqu'il n'y a pas de libre choix du fournisseur.

Extension des modèles

Dans la perspective d'un système de libre choix de la caisse de pension faisable et approprié, les modèles doivent tenir compte des critères supplémentaires suivants :

- Il convient d'accorder une grande importance à la transparence des coûts et à la clarté de la communication de la part de l'institution de prévoyance en ce qui concerne les fonds affectés à la couverture des frais d'administration.
- Le système doit garantir une administration aisée pour l'employeur. Il s'agit de réduire à un minimum les annonces aux institutions de prévoyance et de définir une règle simple pour le calcul des cotisations à verser.
- Les frais d'information pour les destinataires doivent être limités par des mesures ad hoc, qui pourraient p. ex. être mises en place par l'autorité de surveillance.¹⁷⁶

¹⁷⁵ Une transparence qui se limite aux comptes annuels ne suffit guère, à elle seule, à renseigner le client sur les frais d'administration et leurs conséquences.

¹⁷⁶ Une de ces mesures pourrait consister à donner une vue d'ensemble de tous les prestataires, comme c'est le cas dans le domaine de l'assurance-maladie.

- Des mesures d'accompagnement dans le cadre des autres assurances sociales devraient procurer aux assurés une bonne vue d'ensemble de leur prévoyance actuelle.

R13. Institutions de prévoyance : principe de la parité

Quand le principe de la parité s'applique-t-il ?

Compréhension de la question et remarques préliminaires

Le principe de la parité ne doit pas être considéré comme un but en soi de la prévoyance. En tant qu'instrument de l'organisation actuelle, il doit plutôt garantir que les intérêts des parties qui financent la prévoyance et ceux des porteurs de risque soient pris en compte au niveau de la direction de l'institution de prévoyance.¹⁷⁷ Il s'agit dès lors de répondre aux questions suivantes :

- Quelles sont les mesures qui peuvent ou doivent garantir que les intérêts des assurés seront respectés en cas de libre choix de la caisse de pension ?
- Quel est le rôle, dans le cadre de la prévoyance professionnelle, des représentants des salariés et des représentants des employeurs en cas de libre choix de la caisse de pension ?

Hypothèses

Hypothèse 13.1 : Dans un système de libre choix de la caisse de pension, la prise en compte des intérêts des assurés est garantie par des forces du marché réglementées.

Dans le cadre d'une organisation appropriée du marché des caisses de pension caractérisée par une transparence suffisante et une concurrence efficace, les prestataires de produits de prévoyance auront tout intérêt à préserver les intérêts des assurés. Concernant les mesures envisageables pour réglementer le marché, on se référera au chapitre « Surveillance : contenu et compétences ». La représentation paritaire n'est dès lors plus nécessaire pour atteindre les objectifs.

Hypothèse 13.2 : Dans un système de libre choix de la caisse de pension, les organisations de salariés et les associations patronales continuent à remplir des fonctions importantes.

Une de ces fonctions est déjà contenue dans le modèle 1, à savoir la décision commune – dans le cadre du contrat de travail, p. ex. – concernant le montant de la prévoyance à mettre en œuvre.

Autres fonctions possibles :

- aide pour le choix des caisses de pension par des organisations de salariés ;
- lancement de produits de prévoyance par des organisations de salariés ;

¹⁷⁷ Le principe de la parité constitue ainsi un élément essentiel de la « pension governance ». En relation avec le maintien de taux de conversion trop élevés, on se pose aujourd'hui d'avantage la question de savoir si la représentation des salariés défend réellement et efficacement les intérêts de tous les groupes de salariés ou si, au contraire, elle privilégie les intérêts des collaborateurs d'un certain âge et pouvant se prévaloir de longs rapports de service.

- élaboration, par des associations patronales, de propositions de produits pour les collaborateurs ;
- détermination de valeurs de référence, d'indices de référence, etc.

Conclusions sur la faisabilité

Concernant la faisabilité, il n'y a aucune conclusion supplémentaire à tirer de cette question.

R14. Economie : marché du travail

Quelles sont les conséquences du changement de système sur le marché de l'emploi (salariés d'un certain âge ou salariés atteints dans leur santé) ?

Hypothèses

Hypothèse 14.1 : Ce n'est pas le système du libre choix de la caisse de pension qui pénalise les collaborateurs d'un certain âge ou ceux atteints dans leur santé, mais l'obligation pour les entreprises de prendre en charge leurs coûts de prévoyance.

Pour l'argumentation topique, se référer à l'hypothèse 2.2.

Hypothèse 14.2 : La baisse des frais d'administration et la suppression des charges liées aux garanties de l'entreprise peuvent entraîner une hausse de la demande de travail.

Dans le système actuel, une partie importante des coûts de la prévoyance sont à la charge de l'entreprise. C'est en particulier le cas de la fonction de garantie – pratiquement inévitable – que remplit l'entreprise dans le domaine de la prévoyance minimale obligatoire et, à une moindre échelle, dans celui de la prévoyance subobligatoire. Arrivent ensuite les dépenses administratives des entreprises au titre de la mise en œuvre de la prévoyance, dépenses que les institutions de prévoyance répercutent également sur les entreprises au moyen des cotisations.¹⁷⁸

La suppression de ces coûts pourrait induire une hausse de la demande de travail de la part des entreprises, tandis que leur augmentation entraînerait une diminution de cette demande.

Hypothèse 14.3 : L'utilisation des capitaux de prévoyance selon les désirs des salariés accroît la valeur de cette forme de versement de salaire.

Si l'utilité des éléments de salaire affectés à la prévoyance augmente du fait des possibilités de choix offertes aux assurés, il en résulte un salaire réel plus élevé et, partant, une hausse de l'offre de travail.

Conclusions sur la faisabilité

¹⁷⁸ A la suite de l'abaissement du seuil d'entrée dans la prévoyance, certains employeurs ont ainsi commencé, lorsque les salaires sont faibles, à n'engager plus que des personnes à temps partiel dont le revenu n'atteint pas ledit seuil d'entrée.

Modèle 1

En raison de l'« éloignement » croissant entre l'employeur et l'institution de prévoyance, le rapport entre l'évolution des dommages dans l'effectif des collaborateurs et les coûts à la charge de l'entreprise aura tendance à se distendre. Les personnes atteintes dans leur santé devraient ainsi avoir de meilleures chances sur le marché de l'emploi. La force de ce lien dépend toutefois dans une large mesure des modalités du système de l'assurance risque.

La prise en charge des risques par l'employeur disparaît dans tous les cas ; il faut s'attendre à ce que cette suppression ait des effets positifs sur la demande de travail en général, effets qui pourraient cependant être (plus que) compensés par la hausse des frais d'administration.

Modèle 2

Etant donné que l'institution de prévoyance demeure étroitement liée à l'employeur, il ne faut pas tabler sur des améliorations pour les collaborateurs atteints dans leur santé.

Le maintien de la prévoyance obligatoire caractérisée par des garanties élevées dans une institution liée à l'employeur, associé au fait que ces garanties ne peuvent plus être atténuées par des éléments de prévoyance surobligatoire, devrait avoir des effets négatifs sur la demande de travail. Le même effet est attendu de l'augmentation des frais d'administration occasionnés à l'employeur du fait de la gestion de deux systèmes. En revanche, l'utilité accrue de la prévoyance pour les collaborateurs tendra à encourager l'offre de travail.

Modèle 3

Etant donné que l'institution de prévoyance demeure liée à l'employeur, il ne faut pas tabler sur des améliorations pour les collaborateurs atteints dans leur santé.

En admettant que l'employeur ou son institution de prévoyance soient contraints de proposer systématiquement certaines possibilités de choix, il faut s'attendre à ce que la hausse des frais administratifs qui en résulte pour l'employeur influe négativement sur la demande de travail. En revanche, l'utilité accrue de la prévoyance pour les collaborateurs tendra à encourager l'offre de travail.

Extension des modèles

Dans la perspective d'un système de libre choix de la caisse de pension faisable et approprié, les modèles doivent tenir compte des critères supplémentaires suivants :

- Le libre choix de la caisse de pension ne doit pas déboucher sur une augmentation des frais d'administration pour l'employeur.
- Afin de maximiser l'utilité des cotisations de prévoyance pour le salarié, les possibilités de choix doivent être aussi vastes que faire se peut. Il va sans dire que les restrictions destinées à garantir les objectifs sociaux et visant à limiter les frais d'information, d'administration et de marketing incombant à l'institution de prévoyance et au salarié doivent être respectées.

R15. Economie : entreprises

Quel est l'impact sur les entreprises ?

Les effets sur les entreprises ont déjà été commentés dans divers chapitres, à savoir :

- réglementation de l'obligation de contracter (engagement de personnes dont l'état de santé constitue un risque important) ;
- incitations pour améliorer la prévoyance (offre de prévoyance des entreprises, effets des garanties légales en matière de prévoyance de l'employeur) ;
- frais d'administration (frais occasionnés à l'employeur) ;
- marché du travail (répercussions sur la demande de travail).

R16. Résumé des conclusions sur la faisabilité

Conclusions pour les divers modèles

Garanties

Conformément aux directives de l'OFAS, les garanties essentielles actuellement à la charge des fournisseurs de prévoyance et, par ricochet, des employeurs et des salariés, sont maintenues. Il s'agit des garanties suivantes :

- taux d'intérêt minimal selon la LPP (prévoyance obligatoire) ;
- taux de conversion en rente selon la LPP (prévoyance obligatoire) ;
- taux d'intérêt minimal selon la LFLP (prévoyance obligatoire et prévoyance surobligatoire).

Compte tenu de la situation sur le marché des capitaux et des données biométriques actuelles, il ne se trouvera guère de prestataires sérieux en mesure de remplir ces conditions. Si ceux-ci avaient le droit de facturer l'intégralité des coûts des garanties relatives aux prestations sous forme de cotisations, il faudrait s'attendre à un renchérissement considérable du système. *La faisabilité du système du libre choix de la caisse de pension est ainsi fortement compromise.*

Dans un système surdéterminé, des objectifs de prestations au contraire trop modestes risquent de confiner la concurrence à des éléments difficiles à définir et à vérifier contractuellement, à l'instar du versement des excédents. La transparence en tant que facteur déterminant d'une concurrence efficace serait alors restreinte, et *l'un des principaux avantages du libre choix de la caisse de pension demeurerait par conséquent sans effet.*

Dans un système de prévoyance financé par capitalisation, l'application d'un taux de conversion trop élevé peut aussi être interprétée comme une composante de répartition. Or celle-ci est source *d'instabilité chez les fournisseurs de prévoyance et exigerait la mise en place d'un grand nombre mesures régulatrices sous la forme de compensations pour structure d'âge défavorable.*

La prescription de garanties est fondamentalement incompatible avec les grands principes qui sous-tendent le libre choix de la caisse de pension, car elle engloberait aussi le choix entre différents profils rendement-risque. *De fait, tous les modèles (dans une moindre mesure le modèle 3) prévoient une mise en œuvre par des compagnies d'assurances au moyen de produits de garantie, et ne réalisent pas le libre choix sur plusieurs points essentiels.*

Il convient à cet égard de préciser que le problème des garanties dans la prévoyance obligatoire s'aggrave particulièrement dans les modèles 2 et 3, puisque les caisses enveloppantes disparaîtraient.

Assurance risque

Une assurance risque générale et sans réserves dans le régime obligatoire *peut conduire à une trop forte concentration de mauvais risques chez certains fournisseurs de prévoyance.*

Dans le domaine surobligatoire – et compte tenu des réserves pour raisons de santé appliquées aujourd'hui – le *libre choix de la prévoyance globale serait considérablement restreint pour les assurés d'un certain âge et/ou atteints dans leur santé.*

D'une manière générale, il faudrait s'attendre à de fortes hausses des primes pour certains groupes de risques.

Dans la mesure où (comme dans le modèle 1 et, de manière atténuée, dans le modèle 2) les coûts supplémentaires liés à l'assurance risque des collaborateurs d'un certain âge et/ou atteints dans leur santé ne sont pas imputés à l'employeur, *ce groupe personnes devrait avoir de meilleures chances sur le marché de l'emploi, le cas échéant au détriment de ses dépenses ou de ses prestations de prévoyance.*

Coûts / efficacité

Le durcissement de la concurrence en cas de libre choix de la caisse de pension et le processus de concentration attendu du côté des fournisseurs de prévoyance peuvent – dans la mesure où ils sont canalisés par des mesures régulatrices – conduire à une *baisse des coûts liés à l'application de la prévoyance*, même si on s'attend en principe à une hausse des coûts de marketing. Cette évolution n'est pas possible selon le modèle 3.

Dans tous les modèles, dans une moindre mesure dans le modèle 3, il faut par contre s'attendre à des *charges administratives plus élevées pour l'employeur*. De même, les assurés – en cas d'utilité limitée du libre choix – devront faire face à des *frais d'information accrus* ainsi qu'à des frais d'administration élevés lorsque les sommes de prévoyance sont minimales. Dans les modèles 2 et 3, les caisses d'entreprise qui subsisteront devront assumer des dépenses supplémentaires (par franc de prévoyance versé), sans oublier que la gestion de deux contrats de prévoyance se répercutera elle aussi négativement sur les coûts. *Tous ces effets influent fortement sur la faisabilité*, voire peuvent, comme dans le modèle 3, *supprimer certaines possibilités de choix pour de nombreuses catégories d'assurés*. Etant donné le nombre très restreint de possibilités de choix (voir le chapitre relatif aux garanties et à la définition des plans de prévoyance non pas par les personnes concernées, mais par les partenaires sociaux), on ne saurait présumer que le niveau d'utilité pour les assurés permettra de compenser la hausse des coûts. Au final, on observe un accroissement des coûts d'exploitation internes et, partant, un effet négatif sur la demande de travail (voir cependant le point suivant) et les prestations de prévoyance.

La possibilité pour les entreprises de supprimer des risques inhérents à la prévoyance (entièrement donnée dans le modèle 1 uniquement) peut éventuellement renforcer la compétitivité internationale des entreprises.

Niveau de prévoyance

Un effet (seulement à première vue) négatif sur le montant de la prévoyance doit être attendu uniquement si, jusqu'ici, l'employeur a utilisé la prévoyance à ses propres fins. Cette attitude étant

contraire aux objectifs sociaux, *rien ne permet d'affirmer que le libre choix de la caisse de pension empêchera la réalisation de ces objectifs.*

Etant donné que, en cas de choix de la caisse de pension par le salarié, l'entreprise n'assume plus la responsabilité des risques de prévoyance, on peut tabler sur le fait que les entreprises qui ont jusqu'alors refusé d'aménager une prévoyance élargie en raison des risques encourus *seront davantage disposées à offrir une prévoyance surobligatoire*, pour autant que les frais d'administration ne soient pas trop importants.

Autres éléments

Il ne faut pas s'attendre, en ce qui concerne la surveillance, la protection en cas d'insolvabilité et le contrôle de l'assurance complète, *à des entraves importantes au libre choix de la caisse de pension.* Il est cependant nécessaire d'adapter les systèmes à la nouvelle donne.

Extension des modèles

Afin de compléter et de modifier les modèles de l'OFAS compte tenu des exigences mises en évidence dans la perspective d'un système de libre choix de la caisse de pension faisable et approprié, les auteurs esquissent le modèle supplémentaire ci-dessous :

Séparation entre épargne vieillesse et couverture des risques

Une séparation entre l'épargne vieillesse et la couverture des risques s'impose pour les raisons suivantes :

- L'épargne vieillesse, exprimée en pour-cent d'un salaire déterminant, est aisément réalisable par l'employeur du point de vue administratif : celui-ci doit uniquement créditer la partie définie du salaire (l'employeur et le salarié conviennent p. ex. d'un minimum obligatoire et d'un montant maximal fixé pour des raisons fiscales que le salarié financera dans une mesure correspondante) sur le plan d'épargne vieillesse choisi par le collaborateur, et sera libéré de toute autre obligation de nature administrative. Ce système se prête ainsi aussi à l'application de la prévoyance vieillesse en cas de rapports de travail de courte durée ou multiples.
- L'assurance risque requiert une collaboration très étroite entre l'employeur et l'institution de prévoyance. L'employeur peut continuer de la conclure dans le cadre d'un contrat collectif, solution en faveur de laquelle plaident également d'autres raisons.¹⁷⁹ Une assurance collective garantirait le maintien des solidarités actuelles entre les divers risques, ce qui est souhaitable du point de vue de la politique sociale. Une mise en œuvre conjointe avec l'assurance-accidents s'impose en vue réduire les dépenses administratives. Dans le même ordre d'idées, il serait possible d'harmoniser le niveau des prestations et de fournir ainsi aux assurés une meilleure information sur leur couverture d'assurance globale. Par ailleurs, ces derniers devraient pouvoir financer – de manière limitée – des assurances risque supplémentaires au moyen de leur compte d'épargne.
- En cas de décès (survivants) ou d'invalidité, l'avoir de vieillesse peut continuer d'être constitué à partir de l'assurance risque.
- L'actuelle « réduction de prix » accordée à l'assurance décès par l'avoir de vieillesse est partiellement supprimée. La possibilité d'opter pour une rente de vieillesse ajournée pourrait permettre de « réduire le prix » de la prestation de vieillesse à titre de compensation, au moyen d'effets similaires.

Garanties

Les garanties peuvent être remplacées par des prescriptions de placement appropriées pour les avoirs d'épargne vieillesse : les jeunes collaborateurs devraient être tenus de prendre certains risques de placement minimaux, de même qu'il faudrait plafonner les risques assumés par les collabo-

¹⁷⁹ Il s'agit notamment de l'assurabilité légèrement améliorée des mauvais risques dans le cadre d'un contrat collectif. La séparation entre l'assurance risque et les rapports de travail présenterait quant à elle l'avantage que les collaborateurs d'un certain âge et/ou atteints dans leur santé seraient moins pénalisés sur le marché de l'emploi. Cependant, il faut aussi s'attendre à des incitations négatives pour les employeurs, qui seraient enclins à ne prendre aucune mesure en vue de limiter les cas d'invalidité (réduction des dommages), voire à exploiter davantage l'invalidité en tant qu'instrument de restructuration.

rateurs plus âgés. Les produits de garantie (et les rentes) ne pourraient être proposés que par des fournisseurs soumis à une surveillance adéquate (banques ou compagnies d'assurances). La surveillance doit être renforcée pour les risques opérationnels des fournisseurs de prévoyance afin de limiter la protection en cas d'insolvabilité aux produits de garantie.

Avec son épargne, l'assuré pourrait (à partir d'un certain âge) acquérir une rente de vieillesse (ajournée) auprès d'une compagnie d'assurance. Ainsi, il peut obtenir à titre individuel une sécurité en matière de taux de conversion qu'il ne pouvait avoir jusqu'ici. En vue de mieux garantir les objectifs sociaux, il est envisageable de restreindre les possibilités de versement en capital (à des retraits échelonnés dans le temps, p. ex.).

La transparence du marché et la concurrence constituent des éléments centraux. L'information des assurés doit être la plus simple, la plus rapide et la plus complète possible (mise en place de « filtres », d'indices de référence, etc.). L'accent doit être mis sur les aspects suivants :

- la stratégie de placement, les rendements et les risques escomptés (observation nominale et réelle, extrapolations fondées de la prestation projetée) ;
- les résultats obtenus et les raisons des éventuelles variations ;
- le montant des coûts.

Coûts / efficacité

L'administration de la prévoyance pourra se faire à un coût avantageux, même pour les sommes d'épargne peu élevées, à condition que les plans d'épargne soient simples à gérer et que l'on dispose d'une définition claire et n'impliquant pas de garanties en ce qui concerne la valeur de remboursement en cas de sortie (valeur du marché de la fortune de prévoyance). Il y a lieu d'édicter des prescriptions sévères afin de garantir la transparence des coûts, dont la charge peut aussi être limitée par des mesures régulatrices. La possibilité doit être donnée de constituer des capitaux supplémentaires au titre de la prévoyance individuelle facultative aménagée dans les mêmes plans d'épargne.

L'autorité de surveillance joue un rôle central dans l'élaboration et la mise à disposition d'informations pertinentes (coûts, profil rendement-risque, évolution attendue, évaluation des produits et autres instruments d'aide au choix) visant à ce que la concurrence déploie ses effets et à limiter les frais d'information. Les employeurs et les organisations de salariés peuvent également contribuer à la baisse de ces frais. A cet égard, la formation des assurés constitue un élément essentiel au bon fonctionnement de la concurrence entre les caisses de pension et à l'utilisation judicieuse des possibilités de choix. Plusieurs exemples observés à l'étranger (Etats-Unis, Australie) témoignent de l'importance des mesures de formation en matière de prévoyance et de prestations de prévoyance. Ces mesures sont proposées soit par l'Etat dans le cadre des écoles et/ou des universités, soit par les employeurs/partenaires sociaux sur le lieu de travail.