



Berne, le 6 septembre 2017

---

# **Comparaison des institutions de prévoyance**

Rapport du Conseil fédéral  
en réponse au postulat Vitali 13.3109  
du 19 mars 2013

---

## Table des matières

<b>1</b>	<b>Contexte .....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Résultats de l'étude de faisabilité .....</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>Conclusions .....</b>	<b>4</b>
<b>4</b>	<b>Annexe : texte du postulat 13.3109 Vitali .....</b>	<b>5</b>

## 1 Contexte

Le Conseil fédéral publie le présent rapport en réponse au postulat Vitali du 19 mars 2013 (13.3109 : « Rendre les taux de couverture LPP comparables »), qui a été adopté par le Conseil national le 8 mai 2013. Ce postulat chargeait le Conseil fédéral d'examiner des méthodes permettant de mieux comparer la situation financière des institutions suisses de prévoyance professionnelle. Il demandait aussi que ces dernières publient un indicateur servant à évaluer leur capacité d'honorer leurs engagements et de fournir les prestations promises. Cet indicateur pourrait prendre la forme d'un chiffre de référence ou d'un système de feux tricolores.

Dans son avis du 8 mai 2013, le Conseil fédéral constate que le taux de couverture tel qu'il est défini à l'art. 44 OPP 2 n'est pas à lui seul un élément probant pour juger de la situation financière des institutions de prévoyance ou pour établir une comparaison entre elles. Pour cela, d'autres indicateurs sont nécessaires, par exemple le taux d'intérêt technique, le rapport entre les actifs et les retraités, le taux de conversion, la part de prestations surobligatoires, le *cash-flow*, etc. En outre, la diversité des caisses de pension (institutions autonomes, institutions avec assurance intégrale, caisses de pension d'entreprise, institutions collectives ou communes, établissements de droit privé ou de droit public) complique les comparaisons. Compte tenu de ces nombreux facteurs d'influence, l'Office fédéral des assurances sociales et la Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle ont commandé une étude de faisabilité visant à dresser un état des lieux et à lancer une discussion sur le choix des méthodes et des indicateurs pertinents. Ses résultats serviraient à sélectionner des indicateurs prometteurs et permettraient de les tester sur un échantillon d'institutions de prévoyance. L'étude de faisabilité a été réalisée par PPCmetrics SA. Ses résultats et ses conclusions sont résumés dans le présent rapport.

## 2 Résultats de l'étude de faisabilité

Afin d'identifier et de définir les indicateurs permettant d'évaluer la sécurité d'une caisse de pension, l'étude a, dans un premier temps, analysé différentes institutions de prévoyance types. Pour la comparaison, les chercheurs ont varié différents paramètres de ces institutions types, tels que les prestations, les cotisations ou les indices d'évaluation. Ils ont procédé à des simulations pour évaluer la précision avec laquelle les indicateurs choisis permettaient de mesurer la sécurité. Ont été jugés inadéquats, ceux qui indiquaient une variation fautive de la sécurité des prestations lorsqu'un paramètre était modifié. Il s'agissait entre autres d'indicateurs pour lesquels les institutions de prévoyance fixaient des paramètres individuels afin d'évaluer leurs engagements, sans prendre en considération la situation effective des marchés financiers.

L'étude a retenu un set de trois groupes d'indicateurs, déterminés sur la base des données provenant de 17 institutions de prévoyance très représentatives du paysage suisse des caisses de pension. Ce set a été soumis à des tests empiriques, qui ont montré qu'une approche tenant compte des risques permettait de donner une appréciation non contradictoire de la sécurité des institutions de prévoyance et de comparer leur sécurité respective.

Forts de ce constat, les auteurs de l'étude de faisabilité jugent qu'il est possible de comparer les institutions de prévoyance. Une comparaison peut se faire dans la perspective des institutions ou dans celle des assurés actifs. Il n'est pas nécessaire de développer pour cela des indicateurs foncièrement nouveaux. Il faut cependant demander aux institutions d'évaluer leurs engagements selon des bases uniformes (taux d'intérêt technique, tables de mortalité) tout en tenant compte de la situation courante des marchés financiers.

S'agissant de la perspective des assurés actifs, l'étude de faisabilité propose d'utiliser comme indicateurs le « taux de couverture sous risque II » et le « taux de couverture sous risque II calculé selon la valeur à risque ». Ces indicateurs mesurent la capacité d'une institution de prévoyance à honorer les promesses de prestations faites aux assurés actifs dans les cinq prochaines années grâce à la fortune dont elle dispose. Plus le taux de couverture sous risque II est élevé, plus l'institution offre de sécurité.

En ce qui concerne la perspective des institutions de prévoyance, les auteurs de l'étude recommandent l'utilisation du « taux de couverture sous risque III ». Celui-ci prend en considération, outre le « taux de couverture sous risque II », la sécurité financière de l'institution sur cinq ans, en tenant compte des mesures d'assainissement pouvant être prises entre autres à la charge des assurés actifs.

En résumé, on peut dire que ces trois indicateurs peuvent fournir une comparaison transparente de la possibilité pour les caisses de pension d'honorer leurs engagements et de verser leurs prestations, aussi bien du point de vue de l'institution de prévoyance que de celui de l'assuré actif. Un test ponctuel a par ailleurs confirmé que les indicateurs étaient applicables en pratique.

### 3 Conclusions

L'étude de faisabilité a montré qu'il est en principe possible de mieux comparer les institutions de prévoyance en instaurant un set d'indicateurs pertinents. Cependant, les institutions ne seraient rigoureusement comparables qu'à condition qu'elles appliquent et publient les indicateurs requis.

Le Conseil fédéral choisit néanmoins de ne pas soumettre les caisses de pension à une telle obligation, et ce pour plusieurs raisons.

- Les institutions de prévoyance auraient une obligation légale d'appliquer les indicateurs et de publier les résultats, ce qui les contraindrait soit à modifier leurs propres indicateurs de gestion, soit à calculer des indicateurs supplémentaires. Si, comme le suggèrent les auteurs de l'étude, le set d'indicateurs devait aussi englober les risques actuariels, il faudrait encore adapter les expertises actuarielles et compléter les dispositions légales pour tenir compte des exigences additionnelles que devraient remplir les expertises. Le mandat d'étude ne portait pas sur l'impact financier de ces mesures, mais il est évident que de telles contraintes provoqueraient un surcroît de travail et de conseil considérable pour les institutions de prévoyance. Il faut noter en outre que les caisses de pension doivent aujourd'hui déjà informer chaque année leurs assurés sur divers éléments de la prévoyance, mais n'ont aucune obligation de publier ces informations. Comme le montre l'adoption par le Parlement de la motion Graber (10.3795 : « LPP. Simplifications administratives »), il faut faire preuve de retenue et ne pas imposer de trop nombreuses contraintes aux institutions de prévoyance. Il importe surtout de prendre en considération le rapport coût-bénéfice d'éventuelles nouvelles mesures.
- L'obligation de publier un set d'indicateurs n'apporterait pas non plus d'avantages aux autorités de surveillance, qui disposent aujourd'hui déjà des chiffres nécessaires pour évaluer les institutions de prévoyance par un système de feux tricolores, à l'exemple de la Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle. Les autorités de surveillance ont accès non seulement aux comptes annuels des institutions de prévoyance, mais aussi aux expertises actuarielles rédigées par l'expert en matière de prévoyance professionnelle. Elles disposent donc d'ores et déjà de toutes les informations requises pour exercer une surveillance adéquate.
- La comparaison entre les institutions n'est pas non plus utile pour les assurés, car ils sont affiliés d'office à l'assurance collective de leur employeur. D'ailleurs le set d'indicateurs, notamment s'il

comprend des indicateurs actuariels, serait d'une telle complexité que la majorité des assurés ne pourraient pas l'interpréter judicieusement. Il n'est pas non plus certain que les assurés puissent être sensibilisés à la lecture des indicateurs, comme le suggèrent les auteurs de l'étude. En tout état de cause, il est douteux que cela puisse renforcer la confiance des assurés dans la prévoyance professionnelle. Ce qui compte pour les assurés, c'est que l'organe suprême de leur institution assure une gestion financière fiable. Dans ce but, les dispositions concernant la transparence ont été renforcées dans le cadre de la 1<sup>re</sup> révision LPP et la réforme structurelle a introduit de nouvelles dispositions relatives à l'intégrité et à la loyauté des responsables.

- Enfin, pour utiliser un système d'indicateurs suivant le modèle proposé par l'étude, il faudrait définir périodiquement des paramètres clés uniformes, tels que le taux d'intérêt technique ou la courbe des taux, comme le fait par exemple la FINMA pour le Test suisse de solvabilité des assureurs privés. Imposer de tels chiffres clés reviendrait à s'ingérer substantiellement dans la gestion financière des institutions de prévoyance et constituerait une atteinte à l'autonomie de leurs organes suprêmes. Ceux-ci doivent conserver leur indépendance pour choisir librement les méthodes et les modèles qui leur permettent d'évaluer au mieux les risques de leur institution en collaboration avec l'expert en matière de prévoyance professionnelle. C'est la meilleure façon de sauvegarder les intérêts des assurés.

## 4 Annexe : texte du postulat 13.3109 Vitali

### Po. Vitali 13.3109 « Rendre les taux de couverture LPP comparables »

#### Texte déposé

Le Conseil fédéral est chargé d'examiner dans quelle mesure la possibilité de comparer la situation financière des institutions suisses de prévoyance professionnelle pourrait être améliorée. Pour attester leur capacité d'honorer leurs obligations, les institutions de prévoyance pourraient publier un chiffre de référence comparable entre les diverses caisses de pension. À titre de solution de rechange, un système d'indicateurs par feux tricolores sera également étudié.

#### Développement

La confiance que la population manifeste à l'égard de la prévoyance professionnelle est allée en diminuant ces dernières années et les caisses de pension se sont vu reprocher leur manque de transparence. Or il est indispensable que la population puisse à nouveau faire confiance aux caisses de pension et à notre système de prévoyance, notamment pour que la paix sociale se maintienne. La transparence est tout particulièrement nécessaire lorsqu'il s'agit d'évaluer la capacité d'une institution de prévoyance à fournir les prestations promises (rentes, prestations de sortie, etc.).

Il est aujourd'hui courant de comparer la situation financière des différentes caisses de pension sur la base de leurs taux de couverture respectifs. Le taux de couverture n'est toutefois pas pertinent à lui seul. Il ne permet pas de reconnaître suffisamment tôt le moment où une institution de prévoyance va rencontrer des difficultés. Le taux d'intérêt technique est au moins aussi important. S'en tenir au taux de couverture économique (calcul du taux de couverture sur la base du rendement actuel des obligations de la Confédération, en lieu et place du taux technique) comme moyen de comparaison est insuffisant, car l'espérance de vie (évolution et/ou tables de mortalité), les proportions respectives d'actifs et de rentiers au sein d'une même institution de prévoyance (de même que l'évolution démographique), le taux de conversion minimal et la part de la LPP dans la prévoyance sociale globale jouent également un rôle essentiel.

## Comparaison des institutions de prévoyance

Outre le « taux de couverture », les caisses de pension devraient publier un chiffre de référence, comparable entre les diverses institutions de prévoyance, qui reflète les variables énumérées plus haut. Ce chiffre doit constituer un indicateur facile à comprendre par le plus grand nombre possible d'assurés. L'indicateur ne doit d'ailleurs pas forcément se présenter sous la forme du chiffre en question : un système de feux tricolores pourrait parfaitement être envisagé.

### **Avis du Conseil fédéral du 8 mai 2013**

Il est vrai que le taux de couverture d'une institution de prévoyance n'est pas à lui seul un élément probant pour juger de la situation financière de celle-ci. D'autres indicateurs doivent être pris en considération à cette fin, par exemple le taux d'intérêt technique, le rapport entre les actifs et les pensionnés, le taux de conversion, la part de prestations assurées allant au-delà du minimum légal avec les engagements y relatifs, la solidité de l'employeur, le *cash-flow*, etc.

Une réelle comparaison ne pourrait avoir lieu que si toutes les institutions de prévoyance adoptaient les mêmes paramètres actuariels. Mais ceci ne serait pas correct du point de vue de la technique d'assurance et supprimerait la responsabilité propre des partenaires sociaux impliqués dans les institutions de prévoyance.

Ceci dit, on pourrait bien entendu tenter de construire un indice, voire un système de signaux lumineux, combinant les principaux indicateurs afin de permettre la comparaison de diverses institutions de prévoyance. Il s'agirait toutefois là d'une tâche particulièrement ardue. Quoi qu'il en soit, cet indice ne permettrait pas de résoudre le problème de base, qui est qu'on ne peut pas comparer ce qui n'est pas comparable au vu des différents contextes. On voit donc ainsi les limites d'un tel indice.

De plus, l'indice choisi donnerait inmanquablement des résultats faux, voire absurdes, au moins pour une partie des institutions de prévoyance ou dans certaines situations. C'est d'ailleurs la problématique à laquelle on est confronté dans le cadre du taux d'intérêt minimal LPP par exemple : une formule serait certainement souhaitable, mais elle ne tiendrait que partiellement compte de la situation et livrerait un résultat inadéquat selon l'année. Pour cette raison, un tel indice ne manquerait pas d'être continuellement remis en question, comme c'est le cas à propos d'une formule pour le taux d'intérêt minimal LPP.

Si nécessaire, les organes suprêmes, les employeurs et les collectivités de droit public doivent agir, quelle que soit la source des problèmes, de manière circonstanciée, et indépendamment du fait que d'autres institutions de prévoyance y procèdent ou non. Un tel indice risquerait également de donner aux conseils de fondation et aux parties intéressées une fausse sécurité s'il donnait un bon résultat. Par ailleurs, il ne serait d'aucune utilité dans la recherche de solutions concrètes. Dans ce sens, il ne couvrirait pas non plus les besoins des autorités de surveillance.

L'introduction d'un tel indice représenterait aussi une charge supplémentaire pour les institutions de prévoyance et engendrerait donc un surcoût de frais administratifs. Ceci irait à l'encontre des efforts actuels menés en vue de faciliter, ou tout au moins de ne pas compliquer, la mise en oeuvre de la prévoyance professionnelle.