

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Évaluation des coûts administratifs dans le 2^e pilier

Office fédéral des assurances sociales

Bestelladresse	Contrôle fédéral des finances (CDF)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Berne
Ordering address	Suisse
Bestellnummer	318.20297
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Sauf indication contraire, les dénominations de fonction dans ce rapport s'entendent aussi bien à la forme masculine que féminine.

Table des matières

L'essentiel en bref	5
Das Wesentliche in Kürze.....	7
L'essenziale in breve	10
Key facts.....	12
1 Mission et déroulement	15
1.1 Contexte	15
1.2 Objectif et questions d'audit	15
1.3 Étendue de l'audit et principe	16
1.4 Documentation et entretiens	16
1.5 Discussion finale	17
2 Une loi-cadre mise en œuvre de manière décentralisée	18
2.1 Des dispositions légales minimales	18
2.2 Un paysage institutionnel hétérogène	18
2.3 Le rôle central des assureurs	20
2.4 Les employeurs et les salariés avec un double rôle	20
3 Une assurance sociale aux coûts importants	22
3.1 Une transparence réelle des coûts.....	22
3.2 Une forte variabilité des frais administratifs selon les types d'institution.....	23
3.3 Des coûts de gestion qui reflètent les stratégies de placement	25
4 Le marché de la prévoyance professionnelle	29
4.1 Un marché dynamique	29
4.2 Des primes de frais au montant souvent trompeur	29
4.3 Des incitations problématiques chez les courtiers.....	31
5 Le contrôle des coûts au sein des institutions.....	32
5.1 Une information à disposition des conseils de fondation	32
5.2 Une sensibilité variable face aux coûts administratifs	32
5.3 Des coûts sans incidence sur la stratégie de placement	34
5.4 Un contrôle partiel des coûts par les appels d'offre	35
5.5 Un potentiel d'économie dans les échanges d'informations.....	36
6 La surveillance sur les coûts.....	39

6.1	Des coûts hors du périmètre de la surveillance	39
6.2	Un rôle différent de la surveillance à l'étranger.....	40
Annexe 1 : Réglementation sur la transparence en matière de coûts.....		42
Annexe 2 : Bases légales		44
Annexe 3 : Abréviations		45
Annexe 4 : Méthodes.....		46
Annexe 5 : Bibliographie		48

Évaluation des coûts administratifs dans le 2^e pilier

Office fédéral des assurances sociales

L'essentiel en bref

Le 2^e pilier constitue un des éléments centraux de la prévoyance sociale en Suisse. En 2020, il comptait 4,3 millions d'assurés actifs et versait des rentes à près de 1,2 millions de personnes. La fortune de cette assurance basée sur le principe de la capitalisation avoisinait alors les 1100 milliards de francs. Par an, les frais des institutions du 2^e pilier se montent à près de 6,8 milliards de francs, dont 5,1 milliards dans la gestion de fortune. Cela représente chaque année plus de 1500 francs par assuré dans la caisse médiane.

Pour la première fois, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a analysé en détail la statistique des caisses de pensions, en particulier ses données sur les coûts. Il a examiné le niveau de transparence sur ces coûts, l'accessibilité de l'information pour les différents acteurs de la prévoyance professionnelle et dans quelle mesure cette information les conduit à prendre des décisions visant à maîtriser ces coûts.

L'évaluation montre que la transparence des coûts dans la prévoyance professionnelle est globalement satisfaisante. Quelques mesures permettraient néanmoins d'améliorer la sensibilité des acteurs à cette dimension importante de l'assurance.

Un domaine très hétérogène avec une transparence des coûts suffisante

En Suisse, les 1206 institutions de prévoyance présentent une très grande variété en matière de taille et de forme d'organisation. Les plus petites couvrent quelques dizaines d'assurés alors que les plus grandes en comptent des dizaines de milliers. Si la plupart sont des fondations d'un seul employeur, les institutions regroupant plusieurs employeurs sont des organisations complexes qui sont en concurrence pour affilier les petites et moyennes entreprises. Cette hétérogénéité conduit à une très grande variabilité des coûts par assuré.

Les différentes mesures prises par les autorités au cours des vingt dernières années permettent d'atteindre aujourd'hui un bon niveau de transparence des coûts de la prévoyance professionnelle dans les comptes des caisses. La décision prise en 2013 d'étendre la transparence des frais de gestion aux placements collectifs a été une étape essentielle. Même si la transparence des coûts n'est pas totale, le niveau atteint est suffisant d'après le CDF.

Une accessibilité à améliorer ponctuellement, notamment pour les coûts administratifs

Les conseils de fondation des caisses sont bien informés sur les coûts de leur institution. Les processus de relevé et de contrôle des coûts fonctionnent. Les comparatifs de coûts disponibles sur le marché sont accessibles de sorte que les responsables des caisses peuvent aisément se situer sur une échelle de coûts.

En Suisse, les institutions de prévoyance ne sont légalement pas tenues de publier leurs coûts. Certaines choisissent néanmoins de le faire. Dans tous les cas, les caisses sont soumises à un devoir d'informer leurs assurés qui demanderaient des renseignements. En pratique, ces demandes sont rares, ce qui illustre une curiosité très faible des assurés à la question des coûts.

Les coûts administratifs jouent un rôle dans la décision d'un employeur lors d'une affiliation. Or, ces coûts apparaissent de manière biaisée, car les primes de frais proposées par les caisses peuvent être fixées légalement sans refléter les frais administratifs effectifs. La différence est alors couverte par le rendement du capital. Une meilleure information à ce sujet dans les comptes serait souhaitable. Le CDF renonce néanmoins à adresser à l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) une recommandation, l'édiction des normes comptables des caisses de pension n'étant pas de sa compétence.

Réduire les coûts : un facteur plutôt secondaire dans la gestion des caisses

Les responsables des caisses adoptent peu de stratégies orientées sur une réduction des coûts. En matière de gestion, la priorité vise à garantir le niveau de prestations pour ensuite s'assurer que celles-ci soient fournies à un coût maîtrisé. Même s'ils n'y sont pas contraints, ils procèdent à des appels d'offre pour veiller à obtenir des prestations ayant un bon rapport coût-utilité. Les petites caisses, qui sont aussi les plus chères, montrent en général une sensibilité plus faible aux coûts. Leurs responsables les considèrent comme incompressibles et externalisent souvent l'administration de leurs assurés à des prestataires externes.

En matière de gestion de fortune, le critère de coûts intervient très tard dans le processus de décision. Les stratégies de placement sont définies sur la base des attentes de rendements et des risques uniquement. C'est lors de leur mise en œuvre, soit lors de l'attribution des mandats de placement, que les coûts sont pris en compte. Si le produit de placement recherché est exclusif, coûteux et promet des rendements élevés, d'autres critères d'attribution des mandats sont prioritaires.

Des échanges plus efficaces, une surveillance formelle et une sensibilisation de l'opinion

Par an, les institutions de la prévoyance professionnelle échangent quelque 1,3 million de communications en lien avec leur clientèle et le libre-passage. La tentative de l'institution supplétive de standardiser cette procédure sur une base volontaire ne rencontre pas le succès espéré. Le CDF voit ici la possibilité d'améliorer la qualité des échanges tout en augmentant l'efficacité du système. Une recommandation a été faite à ce sujet à l'OFAS.

Comme la loi attribue aux organes paritaires une responsabilité complète sur l'organisation et le financement des institutions, la surveillance est nécessairement conçue de manière formelle. Les autorités régionales de surveillance disposent des données sur les coûts des institutions de prévoyance. Elles n'ont pas la compétence d'intervenir sur la seule base de coûts supposément trop élevés. Pour le CDF, il ne serait pas opportun d'étendre le champ de la surveillance de ces institutions sur la question des coûts. Le risque serait de créer des situations de cogestion confuses et problématiques.

Par contre, le CDF recommande aux autorités de participer activement à l'amélioration de la sensibilité de la population aux coûts de la prévoyance professionnelle. Bailleurs de fonds de cette assurance, les assurés et les employeurs doivent accorder à ce thème toute l'attention qu'il mérite au regard des milliards de francs annuellement dépensés en frais d'administration et de gestion.

Evaluation der Verwaltungskosten in der 2. Säule

Bundesamt für Sozialversicherungen

Das Wesentliche in Kürze

Die 2. Säule ist ein zentrales Element der sozialen Vorsorge in der Schweiz. 2020 gab es 4,3 Millionen aktive Versicherte, und es wurden an nahezu 1,2 Millionen Personen Renten ausbezahlt. Das Vermögen in der 2. Säule, die auf dem Kapitaldeckungsverfahren basiert, betrug damals rund 1100 Milliarden Franken. Die jährlichen Kosten der Vorsorgeeinrichtungen belaufen sich auf fast 6,8 Milliarden Franken, wovon die Vermögensverwaltung 5,1 Milliarden ausmacht. Im Median sind das bei den Pensionskassen jedes Jahr mehr als 1500 Franken pro versicherte Person.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat zum ersten Mal die Statistik der Pensionskassen im Detail analysiert, insbesondere die Daten zu den Kosten. Sie hat überprüft, wie transparent diese Kosten sind, ob diese Informationen für die verschiedenen Akteure der beruflichen Vorsorge zugänglich sind und inwiefern diese Informationen die Akteure dazu bewegen, Massnahmen zur Senkung der Kosten zu beschliessen.

Die Evaluation zeigt, dass die Kostentransparenz in der beruflichen Vorsorge insgesamt zufriedenstellend ist. Dennoch könnten einige Massnahmen die Akteure für diesen wichtigen Aspekt im Bereich der Versicherung noch stärker sensibilisieren.

Ein sehr heterogener Bereich mit ausreichender Kostentransparenz

In der Schweiz sind die 1206 Vorsorgeeinrichtungen in Bezug auf Grösse und Organisationsform sehr unterschiedlich. Die kleinsten Einrichtungen betreuen ein paar Dutzend Versicherte, bei den grössten sind es Zehntausende. Während die meisten Vorsorgestiftungen von einem einzigen Arbeitgeber sind, handelt es sich bei Einrichtungen, die mehrere Arbeitgeber auf sich vereinen, um komplexe Organisationen, die miteinander darum konkurrieren, kleine und mittlere Unternehmen aufzunehmen. Diese Heterogenität führt dazu, dass die Kosten pro versicherte Person stark variieren.

Dank der verschiedenen Massnahmen, die die Behörden in den letzten zwanzig Jahren ergriffen haben, ist heute bei der Rechnungslegung der Pensionskassen eine hohe Transparenz der Kosten der beruflichen Vorsorge erreicht worden. Die Entscheidung von 2013, die Transparenz der Vermögensverwaltungskosten auf die kollektiven Anlagen auszuweiten, war ein wichtiger Schritt. Auch wenn es keine totale Kostentransparenz gibt, so ist sie gemäss EFK doch ausreichend.

Eine Zugänglichkeit, die punktuell zu verbessern ist, insbesondere bei den Verwaltungskosten

Die Stiftungsräte der Pensionskassen sind über die Kosten ihrer Einrichtung gut informiert. Die Erhebungs- und Kontrollprozesse bei den Kosten funktionieren. Auf dem Markt sind Kostenvergleiche verfügbar, sodass die Pensionskassenleitungen genau erfahren können, wo sie sich auf der Kostenskala befinden.

In der Schweiz sind die Vorsorgeeinrichtungen gesetzlich nicht dazu verpflichtet, ihre Kosten offenzulegen. Einige haben sich jedoch dafür entschieden. In jedem Fall unterliegen die

Pensionskassen der Pflicht, ihre Versicherten zu informieren, wenn diese eine Auskunft verlangen. In der Praxis sind solche Anfragen selten, was auf ein geringes Interesse der Versicherten für die Kostenfrage hindeutet.

Die Verwaltungskosten spielen bei der Entscheidung eines Arbeitgebers, sich einer Pensionskasse anzuschliessen, eine Rolle. Allerdings sind diese Kosten etwas verzerrt, denn die von den Pensionskassen vorgeschlagenen Kostenprämien können gesetzlich festgelegt sein, ohne die effektiven Verwaltungskosten widerzuspiegeln. Die Differenz wird dann durch den Kapitalertrag gedeckt. Eine Erläuterung diesbezüglich in der Rechnungslegung wäre wünschenswert. Die EFK verzichtet dennoch darauf, dem Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) eine Empfehlung abzugeben, da es nicht in ihrer Kompetenz liegt, für die Pensionskassen Rechnungslegungsstandards zu erlassen.

Kostensenkung: ein eher sekundärer Faktor bei der Verwaltung der Pensionskassen

Die Verantwortlichen der Pensionskassen beschliessen kaum Strategien zur Senkung der Kosten. Bei der Verwaltung steht die Sicherung des Leistungsniveaus an erster Stelle, erst danach wird sichergestellt, dass die Leistungen kosteneffizient erbracht werden können. Obwohl die Pensionskassen nicht dazu verpflichtet sind, führen sie Ausschreibungen durch, um Leistungen zu einem guten Kosten-Nutzen-Verhältnis zu erhalten. Die kleinen Pensionskassen, die auch die teuersten sind, haben im Allgemeinen ein geringeres Kostenbewusstsein. Deren Verantwortlichen halten Kostensenkungen für unmöglich und lagern die Verwaltung ihrer Versicherten oft an externe Dienstleister aus.

Bei der Vermögensverwaltung fliesst das Kostenkriterium erst sehr spät in den Entscheidungsprozess ein. Die Anlagestrategien werden ausschliesslich auf der Basis von Renditeerwartungen und Risiken festgelegt. Erst bei der Umsetzung der Strategien oder bei der Vergabe der Vermögensverwaltungsmandate werden die Kosten berücksichtigt. Selbst wenn das fragliche Anlageprodukt exklusiv und kostspielig ist und hohe Renditen verspricht, stehen bei der Vergabe der Mandate andere Kriterien im Vordergrund.

Effizienterer Austausch, Aufsicht formeller Natur und Sensibilisierung der Öffentlichkeit

Jährlich tauschen die beruflichen Vorsorgeeinrichtungen untereinander etwa 1,3 Millionen Mitteilungen zu ihrer Kundschaft und zur Freizügigkeit aus. Der Versuch der Auffangeinrichtung, dieses Verfahren auf freiwilliger Basis zu vereinheitlichen, hat nicht zum erhofften Erfolg geführt. Hier sieht die EFK eine Möglichkeit, die Qualität des Austauschs zu verbessern und gleichzeitig die Effizienz des Systems zu steigern. Dazu wurde dem BSV eine Empfehlung abgegeben.

Da das Gesetz die komplette Verantwortung für die Organisation und Finanzierung der Einrichtungen paritätischen Organen zuweist, ist die Aufsicht zwangsläufig formeller Natur. Die regionalen Aufsichtsbehörden verfügen über die Daten zu den Kosten der Vorsorgeeinrichtungen. Es liegt nicht in ihrer Kompetenz, alleine aufgrund von vermeintlich zu hohen Kosten einzugreifen. Die EFK hält es nicht für sinnvoll, die Aufsicht dieser Einrichtungen auf die Kostenfrage auszuweiten. Das Risiko dabei wäre, dass unübersichtliche und problematische Situationen entstehen könnten.

Hingegen empfiehlt die EFK den Behörden, aktiv zur Sensibilisierung der Bevölkerung für die Kosten der beruflichen Vorsorge beizutragen. Als Kapitalgeber dieser Versicherung müs-

sen Versicherte und Arbeitgeber dem Thema die Aufmerksamkeit schenken, die es angesichts der Milliarden von Franken, die jährlich für Verwaltungs- und Vermögensverwaltungskosten ausgegeben werden, verdient.

Originaltext auf Französisch

Valutazione dei costi amministrativi del secondo pilastro

Ufficio federale delle assicurazioni sociali

L'essenziale in breve

Il secondo pilastro costituisce uno degli elementi centrali della previdenza sociale in Svizzera. Nel 2020 contava 4,3 milioni di assicurati attivi e versava rendite a circa 1,2 milioni di persone. Allora, il patrimonio di questa assicurazione, basato sul principio della capitalizzazione, era pari a circa 1100 miliardi di franchi. Le spese annuali delle istituzioni del secondo pilastro ammontano a quasi 6,8 miliardi di franchi, di cui 5,1 miliardi sono utilizzati per la gestione del patrimonio, che rappresenta oltre 1500 franchi all'anno per assicurato in una cassa di medie dimensioni.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha analizzato per la prima volta nel dettaglio la statistica delle casse pensioni, in particolare i dati relativi ai costi. Ha esaminato il livello di trasparenza di questi costi, l'accessibilità alle informazioni da parte dei diversi attori della previdenza professionale e la misura in cui tali informazioni li portano a prendere decisioni volte a controllare i costi.

La valutazione mostra che in generale la trasparenza in termini di costi nella previdenza professionale è soddisfacente. Tuttavia, alcune misure potrebbero migliorare la sensibilità degli attori a questo aspetto importante dell'assicurazione.

Un settore molto eterogeneo con sufficiente trasparenza in termini di costi

Le 1206 istituzioni di previdenza esistenti in Svizzera variano notevolmente per dimensioni e struttura organizzativa. Le istituzioni più piccole gestiscono alcune decine di assicurati, quelle più grandi diverse migliaia. Mentre nella maggior parte dei casi si tratta di fondazioni di un unico datore di lavoro, le istituzioni che riuniscono più datori di lavoro sono delle organizzazioni complesse che competono per affiliare le piccole e le medie imprese. Questa eterogeneità causa una grande variabilità dei costi per assicurato.

Grazie alle misure adottate dalle autorità nel corso degli ultimi vent'anni, oggi la contabilità delle casse pensioni presenta un elevato grado di trasparenza per quel che concerne i costi della previdenza professionale. La decisione presa nel 2013 di estendere la trasparenza delle spese di gestione agli investimenti collettivi è stata essenziale. Anche se la trasparenza non è totale, secondo il CDF il livello raggiunto è sufficiente.

Un'accessibilità da migliorare puntualmente, in particolare per i costi amministrativi

I consigli di fondazione delle casse pensioni sono al corrente dei costi dei propri istituti. Il processo di rilevamento e quello di controllo dei costi funzionano. Le analisi comparative dei costi disponibili sul mercato sono accessibili e consentono ai responsabili delle casse di posizionarsi facilmente su una scala dei costi.

In Svizzera le istituzioni di previdenza non sono tenute per legge a pubblicare i propri costi. Tuttavia, alcune hanno deciso di farlo. In ogni caso, le casse pensioni sono obbligate a fornire agli assicurati le informazioni che richiedono. Nella prassi queste richieste sono rare, il che mostra che gli assicurati non si interessano molto alla questione dei costi.

I costi amministrativi svolgono un ruolo importante nella decisione di un datore di lavoro di affidarsi a una determinata cassa pensioni. Tuttavia questi costi sono distorti, perché i premi dei costi proposti dalle casse possono essere fissati legalmente senza riflettere i costi amministrativi effettivi. La differenza viene quindi coperta dal reddito di capitale. Bisognerebbe migliorare l'informazione in tal senso nei conti. Nondimeno, il CDF rinuncia a formulare una raccomandazione nei confronti dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS), poiché l'emissione di norme contabili per le casse pensioni non rientra nel suo ambito di competenza.

La riduzione dei costi è un fattore piuttosto secondario nella gestione delle casse pensioni

Sono poche le casse pensioni ad adottare strategie orientate alla riduzione dei costi. In materia di gestione si attribuisce la priorità alla garanzia del livello delle prestazioni e si assicura che queste ultime vengano fornite a costi contenuti. Anche se non sono obbligati a farlo, i responsabili delle casse pensioni pubblicano dei bandi di concorso per ottenere prestazioni con un buon rapporto costi-benefici. Le casse pensioni di piccole dimensioni, che sono anche le più care, in generale sono meno sensibili ai costi. I loro responsabili li considerano come non riducibili e spesso esternalizzano la gestione dei propri assicurati a fornitori esterni.

In ambito della gestione del patrimonio, il criterio dei costi confluisce molto tardi nel processo decisionale. Le strategie di investimento sono stabilite unicamente in base alle aspettative di rendimento e dei rischi. I costi vengono presi in considerazione soltanto al momento dell'attuazione delle strategie o dell'attribuzione di mandati di investimento. Se il prodotto d'investimento in questione è esclusivo, costoso e promette un rendimento elevato, prevalgono altri criteri di attribuzione.

Uno scambio di dati più efficiente, una sorveglianza formale e una sensibilizzazione dell'opinione pubblica

Ogni anno si contano circa 1,3 milioni di messaggi scambiati dalle istituzioni della previdenza professionale in relazione alla loro clientela e al libero passaggio. Il tentativo dell'istituto collettore di standardizzare questa procedura su base volontaria non ha avuto l'effetto sperato. Il CDF intravede la possibilità di migliorare la qualità dello scambio di dati aumentando l'efficienza del sistema. A tal fine ha formulato una raccomandazione nei confronti dell'UFAS.

Poiché la legge attribuisce agli organi paritetici la piena responsabilità dell'organizzazione e del finanziamento delle istituzioni, la sorveglianza è necessariamente concepita in modo formale. Le autorità di sorveglianza regionali dispongono dei dati sui costi delle istituzioni di previdenza. Non hanno la competenza di intervenire soltanto sulla base di costi presumibilmente troppo elevati. Il CDF è dell'avviso che non sarebbe opportuno estendere il campo di sorveglianza di queste istituzioni alla questione dei costi. Si correrebbe il rischio di creare situazioni di cogestione confuse e problematiche.

Invece il CDF raccomanda alle autorità di contribuire attivamente a migliorare la sensibilità della popolazione ai costi della previdenza professionale. In quanto finanziatori di questa assicurazione, gli assicurati e i datori di lavoro devono accordare al tema l'attenzione che merita, considerati i miliardi di franchi di spese amministrative e di gestione.

Testo originale in francese

Evaluation of the administrative costs of the 2nd pillar

Federal Social Insurance Office

Key facts

The 2nd pillar is one of the core elements of social security in Switzerland. In 2020, it had 4.3 million active insured persons and paid out pensions to around 1.2 million people. The assets of this capital-based insurance scheme were around CHF 1,100 billion. The annual costs of the 2nd pillar institutions amount to around CHF 6.8 billion, of which CHF 5.1 billion is spent on asset management. This amounts to more than CHF 1,500 per insured person in the median pension fund each year.

For the first time, the Swiss Federal Audit Office (SFAO) analysed the pension fund statistics in detail, in particular the cost data. It examined the level of cost transparency, the accessibility of the information for the various stakeholders in the occupational benefits system, and the extent to which this information leads them to make decisions to control costs.

The evaluation shows that cost transparency in occupational benefits is generally satisfactory. However, certain measures could be taken to improve stakeholders' awareness of this important aspect of the insurance.

A very heterogeneous sector with sufficient cost transparency

Switzerland's 1,206 pension funds vary greatly in size and organisational form. The smallest have a few dozen insured persons, while the largest have tens of thousands. While most are foundations belonging to a single employer, multi-employer institutions are complex organisations that compete for the membership of small and medium-sized enterprises. This heterogeneity leads to a very high variation in costs per insured person.

The various measures taken by the authorities over the last twenty years have made it possible to achieve a good level of transparency in the costs of occupational benefits in the pension funds' accounts. The decision taken in 2013 to extend the transparency of management fees to collective investment schemes was an essential step. Even if cost transparency is not fully achieved, the SFAO considers the level achieved to be sufficient.

Accessibility needs to be improved in certain areas, in particular for administrative costs

The boards of trustees of the pension funds are well informed about their institutions' costs. The processes for recording and monitoring costs are working. The cost comparisons available on the market are accessible, meaning pension fund managers can easily see where they are situated within a cost scale.

In Switzerland, pension funds are not legally required to publish their costs, although some choose to do so. In any case, they have a duty to provide information to insured persons who request it. In practice, such requests are rare, which illustrates the low level of curiosity among insured persons about costs.

Administrative costs play a role in an employer's decision to join a pension fund. However, these costs are biased, as the funds can legally set and offer fee premiums that do not reflect the actual administrative costs. The difference is then covered by the return on capital.

Improved information on this in the accounts would be desirable. However, the SFAO decided not to make a recommendation to the Federal Social Insurance Office (FSIO), as it is not responsible for setting accounting standards for pension funds.

Reducing costs: more of a secondary factor in pension fund management

Pension fund managers rarely adopt cost-cutting strategies. Their management priority is to guarantee the level of services and then to ensure that these are provided at a controlled cost. Although they are not obliged to do so, they do tender out services to ensure that they are provided in a cost-effective manner. The small pension funds, which are also the most expensive, are generally less cost-conscious. Their managers consider their costs to be irreducible and often outsource the administration of their insured persons to external service providers.

In terms of asset management, the cost criterion comes into play very late in the decision-making process. Investment strategies are defined solely on the basis of return expectations and risks; costs are taken into account during the implementation, i.e. the allocation of investment mandates. If the investment product sought is exclusive, expensive and promises high returns, other criteria for the allocation of mandates take precedence.

More efficient exchanges, formal supervision and public awareness

Every year, occupational pension funds send and receive around 1.3 million communications relating to their clients and vested benefits. The attempt by the Substitute institution to standardise this procedure on a voluntary basis has not been as successful as hoped. The SFAO sees an opportunity to improve the quality of communication and increase the efficiency of the system. A recommendation has been made to the FSIO in this regard.

Since the law gives the joint bodies full responsibility for the organisation and financing of the institutions, supervision is inevitably designed in a formal way. The regional supervisory authorities have access to the cost data of the pension funds. They do not have the authority to intervene solely on the basis of allegedly excessive costs. In the SFAO's view, it would not be appropriate to extend the scope of supervision for these institutions to include the issue of costs. This could lead to confusing and problematic co-management situations.

However, the SFAO recommends that the authorities play an active role in improving public awareness of the costs of occupational pension funds. As the financial backers of this insurance, insured persons and employers must give this matter the attention it deserves in view of the billions of Swiss francs spent annually on administration and management costs.

Original text in French

Prise de position générale de l'Office fédéral des assurances sociales

Die Verwaltungskosten und die Vermögensverwaltungskosten der Vorsorgeeinrichtungen sind einerseits Ausfluss der zahlreichen und komplexen Vorgaben des Gesetzgebers. Sie sind nicht vergleichbar mit den Verwaltungskosten der umlagefinanzierten, anders strukturierten ersten Säule. Sie sind andererseits auch abhängig von kassenspezifischen Faktoren wie der Grösse, der Struktur, der Zusammensetzung des Destinatärsbestandes, der risiko- und renditebasierten Anlagestrategie, den Vorsorgeplänen und der Servicequalität der einzelnen Vorsorgeeinrichtungen. Schliesslich sind sie auch das Resultat von konkreten betrieblichen Entscheidungen der Vorsorgeeinrichtungen. Deshalb hat der Gesetzgeber sie in die ausschliessliche Verantwortung der jeweiligen obersten, paritätisch verwalteten Organe der Vorsorgeeinrichtungen gelegt. Auf Ebene Jahresrechnung legen die Vorsorgeeinrichtungen ihren Versicherten und Rentenbeziehenden sowie den angeschlossenen Arbeitgebern gegenüber detailliert Rechnung ab über ihre Kosten. Sie sind nur diesen gegenüber verpflichtet.

Les prises de position ont été intégrées dans le rapport telles quelles et sans commentaires.

1 Mission et déroulement

1.1 Contexte

Le 2^e pilier est un fondement des assurances sociales helvétique. Lié au 1^{er} pilier, il assure en moyenne le quart du revenu des personnes à la retraite¹. Il intervient également en cas d'invalidité ou afin de couvrir les conséquences d'un décès.

Il est mis en œuvre par 1206 institutions de prévoyance, parfois réassurées auprès de neuf grands assureurs-vie. Contrairement au 1^{er} pilier, qui applique le principe de la répartition, la prévoyance professionnelle opte pour le système de la capitalisation. Les institutions sont à la tête d'un capital considérable proche de 1100 milliards de francs. Ce montant inclut non seulement le capital de couverture nécessaire à la prévoyance obligatoire, dont les prestations sont définies dans la loi, mais aussi celui du régime surobligatoire², que chaque caisse est libre d'étendre dans les limites fixées par la loi.

Les frais liés à l'administration et l'acquisition des destinataires ainsi que ceux, en particulier, liés à la gestion du capital consomment annuellement près de 6,8 milliards de francs, soit un peu plus de 1500 francs par destinataires. Les frais de gestion de fortune de la caisse médiane représentent 0,46 % du capital.

Le législateur a souhaité laisser aux caisses, dont les organes dirigeants sont toujours composés de manière paritaire entre représentants des employeurs et des employés, la responsabilité entière de la gestion de leur institution. Il a néanmoins exigé avec l'entrée en vigueur de la première partie de la révision de la loi sur la prévoyance professionnelle (LPP) en 2004 une transparence comptable de leurs frais. Ces exigences ont été étendues par étape pour aboutir en 2013 à la décision d'exiger la transparence des frais de gestion des placements collectifs³, qui sont des véhicules usuels d'investissement des institutions de prévoyance.

1.2 Objectif et questions d'audit

Les experts ont montré que les institutions de prévoyance appliquent de manière conforme les dispositions de transparence sur les frais⁴. Le CDF a souhaité aborder la question complémentaire : « Que font réellement les acteurs avec cette information ? » Cette interrogation a été répartie sur trois questions d'évaluation :

- Les informations sur les coûts sont-elles accessibles pour les acteurs de la prévoyance professionnelle ?
- Les informations sur les coûts conduisent-elles les acteurs à prendre des décisions visant à les maîtriser ?
- Existe-t-il des mesures qui permettraient de réduire les coûts, compte tenu de la situation des institutions de prévoyance ?

¹ « La situation économique de la population en âge d'activité et à l'âge de la retraite », Wanner P. & Gerber R., Rapport de recherche No 4, OFAS, 2022.

² En pratique, régime obligatoire et régime surobligatoire peuvent être fusionnés dans des solutions englobantes ou splittés.

³ Les frais des placements collectifs sont usuellement imputés aux rendements et ainsi considérés comme « cachés ».

⁴ Sur l'application des dispositions de transparence des frais de gestion de fortune voir en particulier « Vermögensverwaltungskosten in der 2. Säule », Mettler U., Schwendener A., Von Lindeiner B., C-alm, 2019.

1.3 Étendue de l’audit et principe

Le projet a été réalisé de début août 2021 à fin mars 2022, avec des interruptions. La situation des caisses examinées porte essentiellement sur l’année 2020 pour laquelle les comptes annuels et les rapports de gestion les plus récents étaient disponibles. L’évaluation couvre l’ensemble des formes d’institutions de prévoyance enregistrées connues en Suisse (institutions d’un seul employeur, caisses collectives et communes, institutions réassurées ou non). Si les constats portent sur un type particulier, cela est toujours précisé.

L’évaluation présente pour la première fois une analyse complète des coûts de la prévoyance professionnelle au niveau des institutions. Elle intègre les points de vue des responsables d’une quinzaine d’institution de prévoyance et de deux grands assureurs, de représentants des autorités de surveillance, de courtiers en assurance et d’experts du domaine.

L’évaluation a été réalisée dans le respect des standards de la Société suisse d’évaluation (SEVAL) et respecte les principes fondamentaux de l’audit de performance (International Standards of Supreme Audit Institutions, normes 300)⁵.

Le projet a été réalisé par François Donini (chef de projet) avec la collaboration d’Alkuin Kölliker (expert évaluateur), Mario Luketic (évaluateur junior) et Nadja Koster (stagiaire). Le projet s’est déroulé sous la supervision d’Emmanuel Sangra, responsable du centre de compétence évaluations. Un mandat d’analyse du prix des mandats de gestion de fortune négociés sur le marché institutionnel a été confié à l’entreprise PPCMetrics qui possède une base de donnée représentative dans ce domaine.

L’évaluation a été réalisée sur la base de modules méthodologiques décrits dans l’annexe 4.

1.4 Documentation et entretiens

Les informations nécessaires ont été fournies au CDF de manière exhaustive et compétente par l’ensemble des acteurs interrogés.

La législation en matière de protection des données a conduit le CDF à devoir passer par les autorités régionales de surveillance pour sélectionner sur la base de critères prédéfinis les institutions de prévoyance et les inviter à participer à l’évaluation. Environ la moitié des quelque trente institutions approchées y ont collaboré. Les caisses participantes représentent bien le paysage institutionnel de la prévoyance professionnelle sur le plan des coûts (voir les détails dans l’annexe 4).

Le CDF tient en particulier à remercier les responsables des autorités de surveillance pour leur soutien. Il remercie également toutes les institutions et les personnes approchées pour leur grande disponibilité à répondre à ses questions.

⁵ Voir : https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/ISSAI_100_to_400/issai_300/ISSAI_300_fr_2019.pdf

1.5 Discussion finale

La discussion finale a eu lieu le 16 juin 2022. Les participants étaient pour l'OFAS, la responsable du domaine AVS, prévoyance professionnelle et PC et la responsable du secteur Financement de la prévoyance professionnelle. La Commission de haute surveillance de la haute prévoyance professionnelle était également représentée par son directeur. Pour le CDF, les participants étaient le responsable de la supervision ainsi que le responsable de l'évaluation.

Le CDF remercie l'attitude coopérative et rappelle qu'il appartient aux directions d'office, de surveiller la mise en œuvre des recommandations.

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES

2 Une loi-cadre mise en œuvre de manière décentralisée

2.1 Des dispositions légales minimales

La prévoyance professionnelle est une assurance sociale obligatoire destinée aux personnes actives ou au chômage. Si les institutions de prévoyance souhaitent étendre la couverture au-delà du minimum prescrit, elles peuvent librement le faire. Elles doivent néanmoins toujours respecter des dispositions légales, par exemple en matière de financement⁶ ainsi que des normes dans les formes de placement. La loi fixe également un certain nombre de règles en matière d'organisation, en particulier la nécessité d'une composition (paritaire) de l'organe responsable.

Pour garantir la transparence de leur activité, les institutions de prévoyance sont contraintes depuis 2004 d'appliquer une norme comptable uniforme (Swiss GAAP RPC 26). Les exigences minimales en matière de présentation des frais administratifs ont été légèrement étendues en 2012 et les frais de gestion de fortune doivent depuis 2013 inclure les frais « cachés »⁷ liés aux placements collectifs sur la base de directives techniques émises par la haute autorité de surveillance (CHS PP). Celle-ci mesure dès son introduction de tripler les frais de gestion de fortune apparents⁸. Si la loi n'impose aucune publication des coûts, elle contraint les institutions à les communiquer à leurs assurés sur demande.

Au-delà de ces dispositions minimales obligatoires, les institutions de prévoyance ont une liberté étendue en matière de financement, de choix du régime de prestation, d'organisation et de politique de rémunération et de qualité des services offerts à leurs destinataires. Il en résulte un paysage institutionnel très hétérogène qui a des incidences sur les coûts.

2.2 Un paysage institutionnel hétérogène

La prévoyance professionnelle est en Suisse gérée par 1206 caisses de pension enregistrées⁹ (schéma 1). Elles s'occupent des intérêts de près de 5,5 millions d'assurés.¹⁰ Ces institutions de prévoyance sont pour la plupart des fondations de droit privé ou de droit public qui présentent une grande variété en matière d'organisation.

Près de quatre cinquièmes des institutions de prévoyance sont liées à un employeur (une entreprise ou un groupe d'entreprises). Ces caisses peuvent être de taille très diverse. 20 % des plus petites caisses liées à un seul employeur ont moins de 190 destinataires alors que les 20 % les plus grandes dépassent les 1400. Ces caisses gèrent la prévoyance professionnelle d'un peu moins d'un tiers des assurés de la prévoyance professionnelle. Les caisses d'un seul employeur sont par principe fermées et ne se trouvent pas en concurrence avec d'autres institutions dans la recherche de nouveaux affiliés.

⁶ Principe des cotisations paritaires par exemple.

⁷ Frais non imputés directement à l'institution de prévoyance, mais directement soustraits des rendements.

⁸ « Vermögensverwaltungslosten in der 2. Säule », Mettler U., Schwendener A., Von Lindeiner B., C-Alm, 2019.

⁹ Enregistrées : qui appliquent au moins le régime obligatoire.

¹⁰ Le terme d'« assuré » couvre dans ce rapport les assurés actifs et les rentiers.

Les quelque 200 institutions restantes sont des caisses collectives et communes, de taille plutôt importante. Ces institutions s'adressent en principe à des employeurs à la recherche de solutions de prévoyance qui ne peuvent ou ne souhaitent pas créer une fondation de prévoyance propre.

Les *caisses communes* se caractérisent par la tenue d'une comptabilité commune à tous leurs affiliés. Elles proposent un nombre limité de plans de prévoyance. Souvent fondées par des associations professionnelles, elles s'adressent à des secteurs économiques définis. Elles peuvent avoir parfois un caractère interprofessionnel, elles ont alors une forte assise régionale. Dans les *caisses collectives*, à chaque employeur correspond une œuvre de prévoyance autonome. L'employeur dispose de la liberté de définir son régime de prévoyance « à la carte ». Une comptabilité séparée est tenue pour chacun des contrats et chaque organe de prévoyance a une commission paritaire indépendante. Ces caisses collectives sont souvent fondées par un assureur, une banque ou une société fiduciaire¹¹. Ces institutions couvrent près de 70 % des assurés (assurés actifs et rentiers) de la prévoyance professionnelle et la plupart sont en concurrence pour affilier de nouveaux employeurs.

Cette typologie ne peut pas rendre compte de toutes les nuances pouvant exister dans ces structures. Les caisses collectives présentent néanmoins toujours un degré de complexité supérieur aux caisses communes.

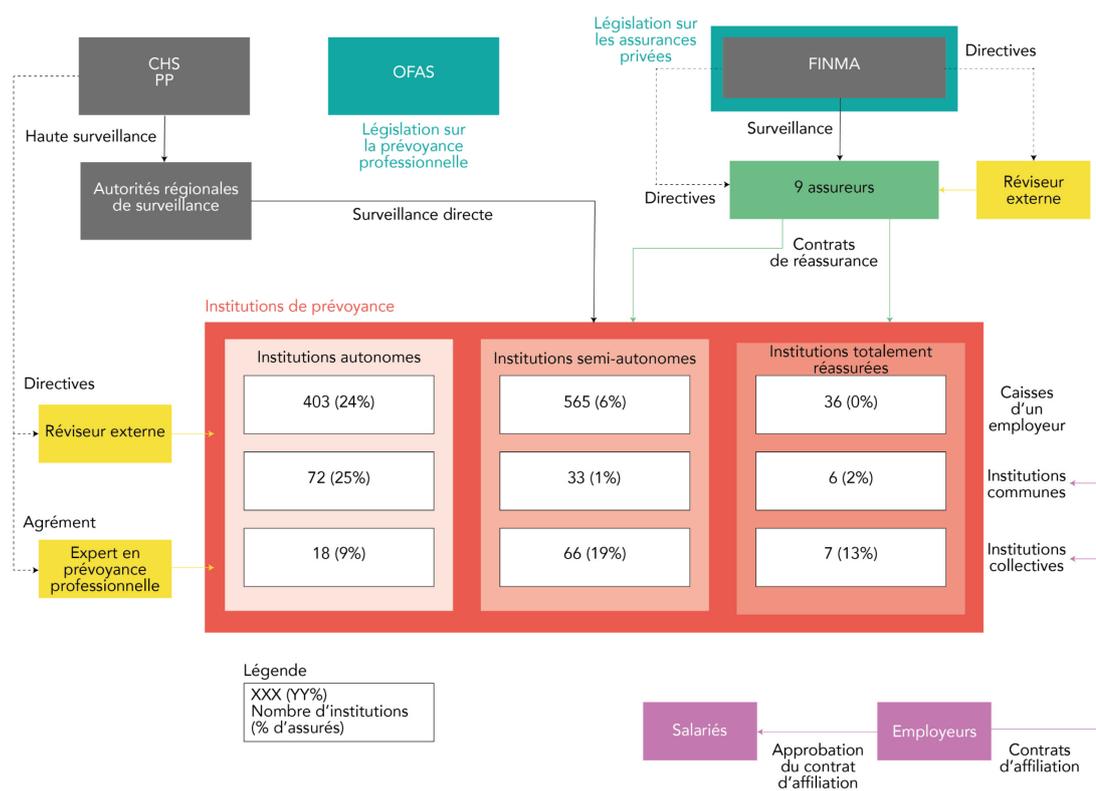


Schéma 1 : Organisation de la prévoyance professionnelle en Suisse en 2020 (schéma CDF).

¹¹ Statistique des caisses de pension 2019, Office fédéral de la statistique, Neuchâtel, 2021.

Toutes les institutions de prévoyance sont soumises à surveillance : huit autorités régionales sont chargées de la surveillance directe. Sur la base des documents que chaque caisse enregistrée doit fournir¹², elles vérifient qu'elles agissent conformément à la loi.

Une haute autorité de surveillance (CHS PP) assure à travers ses directives les conditions d'une unité de pratique dans l'exercice de la surveillance directe. Elle décide également de l'agrément des experts de la prévoyance professionnelle. En matière de coûts de gestion de fortune, elle émet des directives techniques à l'intention des institutions sur la manière de les estimer pour les différents types de placement collectifs et de les présenter dans les comptes annuels.

2.3 Le rôle central des assureurs

Neuf assureurs vie jouent un rôle central dans la prévoyance professionnelle. Ils réassurent de manière totale ou partielle les risques d'une partie des institutions de prévoyance. En 2020, 713 caisses de pension étaient considérées comme semi-autonome¹³ ou entièrement réassurées.

Pour financer leur activité, les assureurs encaissent des primes d'épargne, de risque et de frais auprès des institutions de prévoyance. Pour couvrir certaines obligations découlant des contrats de prévoyance professionnelle, ils gèrent un capital de couverture spécifique. Les assureurs sont ainsi, à côté des institutions de prévoyance, des acteurs à part entière de la prévoyance professionnelle.

Les assureurs ne sont pas soumis à la législation sur la prévoyance professionnelle, mais à la législation sur les assurances. Le législateur a cependant veillé à ce que les dispositions en matière de transparence développées pour les institutions de prévoyance trouvent une adéquation dans la législation sur les assurances.

La régulation en matière de prévoyance professionnelle appliquée aux assureurs diffère néanmoins sur différents points de celle appliquée aux institutions de prévoyance. En premier lieu, les tarifs appliqués aux institutions de prévoyance doivent être approuvés par l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA). Le tarif de frais doit ainsi être fixé de manière à couvrir en moyenne les frais administratifs effectifs de l'assureur. En second lieu, chaque assureur est contraint de publier la comptabilité relative à son activité en matière de prévoyance professionnelle.

2.4 Les employeurs et les salariés avec un double rôle

Dans la mesure où les institutions de prévoyance fonctionnent selon le principe d'une « autogestion régulée », les assurés et les employeurs disposent d'une double fonction :

- Ils sont *les clients* de ces institutions. Le rapport d'assurance du salarié est subordonné à la décision d'affiliation de l'employeur. Si ce dernier n'a pas fondé sa propre institution, ce qui est la majorité des cas, il recherche parmi l'offre des caisses communes et collectives une affiliation qui lui convient. Une décision récente du Tribunal fédéral des

¹² Les comptes annuels révisés, le rapport annuel de révision, le rapport d'expert et les statuts.

¹³ Il existe dans le domaine des institutions semi-autonomes différentes formes de réassurance (couverture du risque d'invalidité uniquement, extension au risque de longévité). Selon la nomenclature appliquée par l'OFS, les institutions connaissant des solutions excess of loss/stop loss entrent dans l'univers des caisses autonomes.

assurances a atténué ce déséquilibre en exigeant l'approbation de tous les salariés en cas de changement de contrat d'affiliation de leur employeur¹⁴.

- Leurs représentants se partagent de manière paritaire la *responsabilité de la gestion des institutions de prévoyance au sein des conseils de fondation*. Le mode d'élection des représentants des salariés au sein de ces organes est encadré par la loi.

Les assurés sont informés annuellement sur leur situation d'assurance par le biais d'un certificat d'assurance. Ils doivent par ailleurs être également informés « de manière adéquate » sur l'organisation, le financement de l'institution ainsi que la composition de son organe paritaire¹⁵. Dans tous les cas, la loi contraint les institutions de prévoyance à répondre aux questions de leurs clients, notamment en matière de coûts.

¹⁴ Arrêt 9C_409/2019 du 5 mai 2020.

¹⁵ Art. 86b al.2 LPP.

3 Une assurance sociale aux coûts importants

3.1 Une transparence réelle des coûts

Les coûts de la prévoyance professionnelle peuvent être répartis en deux catégories :

- *Les frais administratifs* regroupent l'ensemble des frais, internes ou externalisés, liés à la gestion des destinataires (y compris au besoin les frais liés à leur acquisition) ainsi que les frais d'expertise, de révision et de surveillance.
- *Les frais de gestion de fortune* comprennent tous les frais liés à la gestion interne ou externe, directe et indirecte, attachés à la gestion du capital, y compris les frais de transaction, de dépôt et les dépenses de nature fiscale.

Dans la tenue de leurs comptes, les institutions de prévoyance doivent appliquer les recommandations professionnelles Swiss GAAP RPC 26. Si la présentation des frais administratifs doit suivre une nomenclature précise, les frais de gestion de fortune sont présentés en un bloc. C'est dans ce dernier domaine que des initiatives importantes ont été prises ces dernières années (voir annexe 1).

Pour obtenir une vue d'ensemble des coûts de la prévoyance professionnelle, il faut rajouter aux coûts des institutions de prévoyance celui généré par les assureurs. Un nombre important d'institutions¹⁶ se voient facturer des primes de frais afin de couvrir les frais administratifs qu'occasionnent leurs destinataires. Les benchmarks disponibles sur le marché¹⁷ ne prennent aujourd'hui pas toujours en compte ces primes de frais dans les comparatifs des frais administratifs relatifs aux institutions de prévoyance.

Si la régulation de la transparence des frais chez les assureurs présente de fortes analogies avec celle prévue dans les institutions de prévoyance, des différences demeurent (annexe 1).

Les dispositions comptables des institutions de prévoyance prévoient la publication de la prime de frais facturée par l'assureur. Les frais de gestion de la fortune constituée chez l'assureur pour couvrir les contrats de réassurance n'apparaissent pour leur part pas au niveau des institutions de prévoyance individuelles dans la mesure où il s'agit d'une fortune collective. Les assureurs sont contraints à leur niveau de fournir de manière globale les informations comptables sur tous leurs frais ainsi que sur les primes de frais facturées dans le cadre de la prévoyance professionnelle.

Appréciation

Le CDF considère que les différentes dispositions au niveau légal et réglementaire permettent de faire apparaître les frais des institutions de prévoyance de manière suffisamment transparente, même s'il n'est pas possible de considérer cette transparence comme absolue. La partie des frais des placements collectifs encore non apparente est cependant réduite et la CHS PP indique souhaiter reprendre les méthodes d'estimation de ces frais une fois que celles-ci seront bien établies.

¹⁶ Les caisses réassurées sont en principe plutôt des caisses de taille petite à moyenne.

¹⁷ Plusieurs sociétés ou organisations privées offrent des comparatifs de coûts des institutions de prévoyance, accessibles à différentes conditions. On compte par exemple parmi elles C-Alm AG, Complementa, Comparis, Interpension, PPCMetrics, Swisscanto, Weibel, Hess & Partner AG.

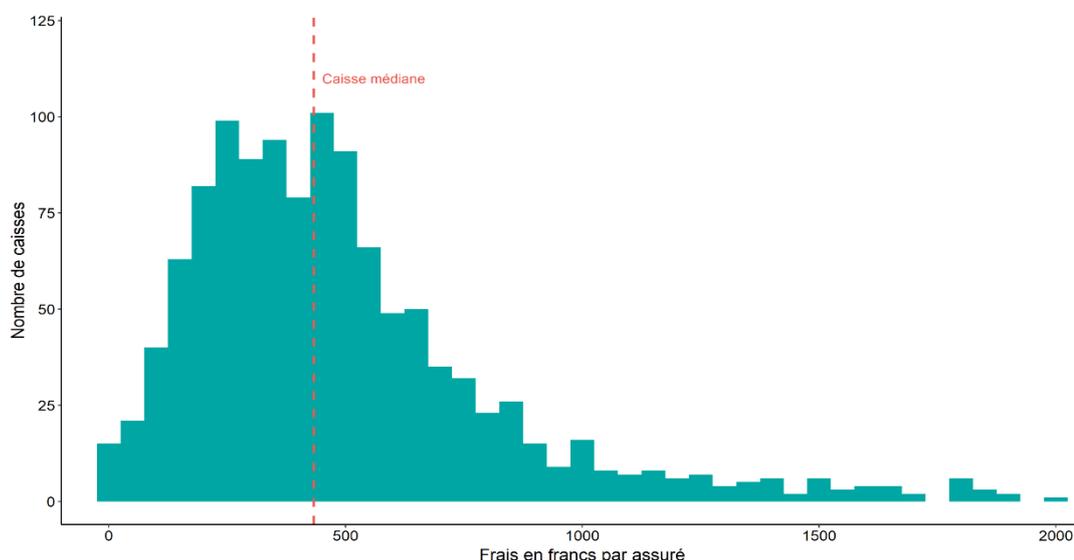
Les frais administratifs et les frais de gestion de fortune relatifs à l'activité des assureurs apparaissent de manière claire dans leur comptabilité séparée.

Pour le CDF, il est ainsi possible sur la base des frais annoncés par les caisses (relevés par l'OFS) et des frais annoncés par les assureurs (relevés par la FINMA) d'avoir une vue d'ensemble des coûts de la prévoyance professionnelle. Il est aussi possible, avec quelques hypothèses, d'avoir une vue fiable des coûts totaux au niveau des institutions de prévoyance.

Même si les institutions de prévoyance ne sont pas contraintes de publier leurs comptes, ces informations sont accessibles à leurs destinataires et transmises aux autorités.

3.2 Une forte variabilité des frais administratifs selon les types d'institution

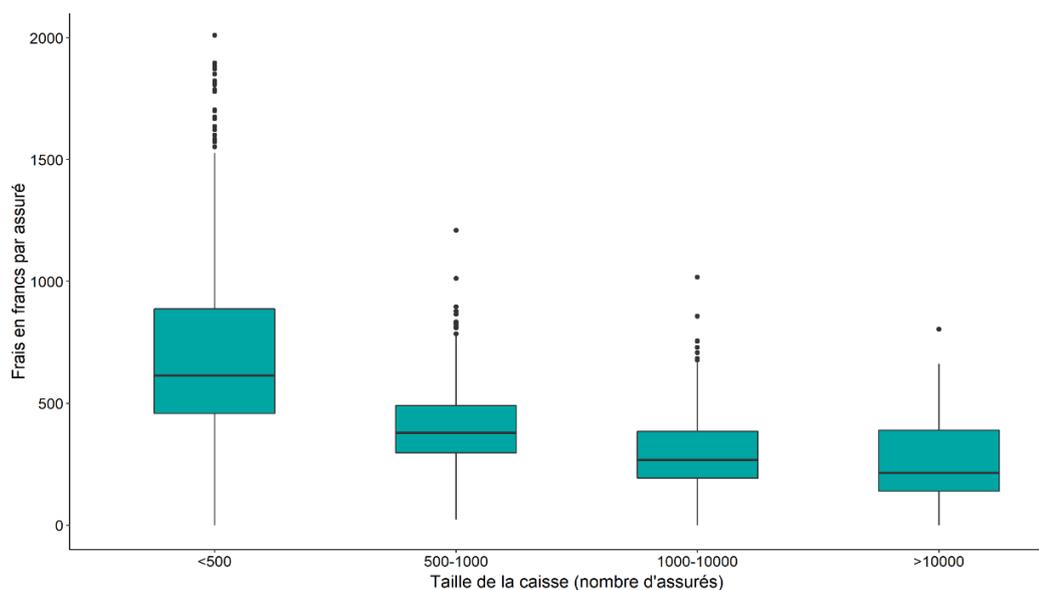
Les frais administratifs se sont montés à 1,7 milliards en 2020. Au niveau des institutions de prévoyance, l'éventail des frais par destinataire est très large (graphique 2). La caisse médiane présente des frais administratifs d'un peu plus de 430 francs par assuré.



Graphique 2 : Frais administratifs totaux¹⁸ par assuré des caisses de pension, 2020 (source : statistique des caisses de pension OFS, analyse CDF).

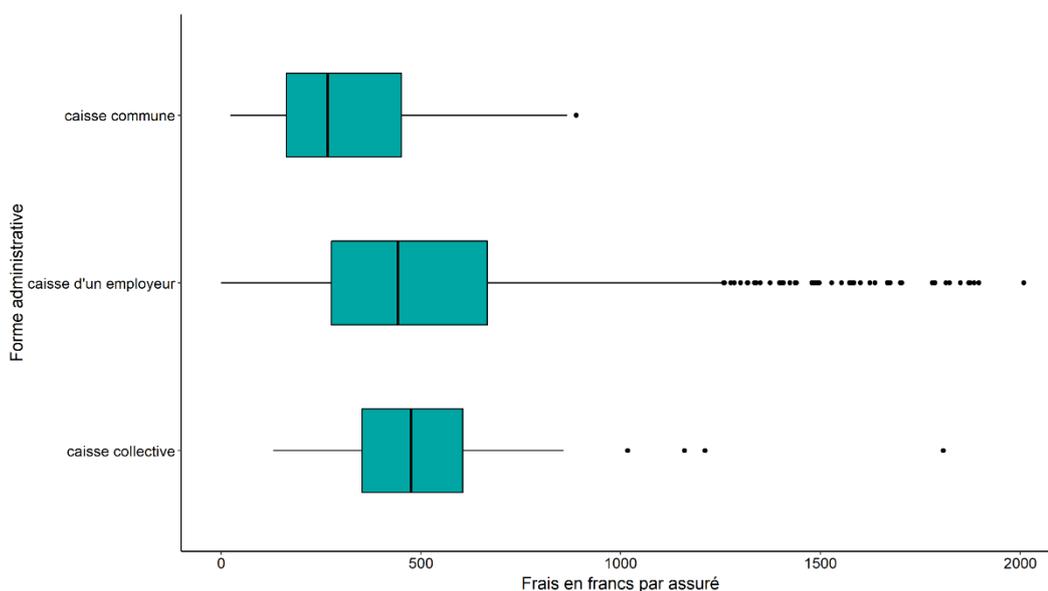
Ces différences peuvent s'expliquer grâce à deux facteurs. D'une part, la *taille de la caisse* (graphique 3), mesurée en fonction du nombre de destinataires (assurés actifs et rentiers), est un phénomène explicatif majeur. Les petites caisses ne bénéficient pas des effets d'échelle sur lequel peuvent compter les grandes. Les frais de révision, d'expertise et les indemnités de surveillance représentent ainsi en moyenne dans une caisse de moins de 500 destinataires plus du quart des frais administratifs alors qu'ils ne représentent que quelques pourcents dans les caisses de plus de 10 000 destinataires.

¹⁸ Frais administratifs de la caisse et frais administratifs de l'assureur relatifs à la caisse. Pour estimer les frais administratifs de l'assureur relatifs à la caisse une majoration de 15% est appliquée à la prime de frais facturée. Cette majoration s'explique du fait du décalage existant entre primes de frais et frais administratifs effectifs dans les comptes des assureurs (voir partie 3.1). Présentation sans les valeurs extrêmes. Cette méthode est appliquée tout le long du rapport pour estimer les frais administratifs totaux au niveau des institutions.



Graphique 3 : Frais administratifs totaux par destinataire selon la taille de la caisse, 2020 (source : statistique des caisses de pension OFS, analyse CDF).

La *forme administrative* est un second paramètre essentiel (graphique 4). Si l'on isole ce facteur à l'aide d'une analyse de régression, on constate que les caisses collectives, à *taille égale*, sont beaucoup plus chères que les caisses communes et celles d'un seul employeur. L'organisation très complexe de ces institutions est un facteur pesant fortement sur leurs frais. Les caisses communes ont aussi en soi des frais supérieurs aux caisses d'un seul employeur, mais réussissent grâce aux économies d'échelle à garantir globalement les frais administratifs les plus bas.



Graphique 4 : Frais administratifs totaux par assuré selon la forme administrative de la caisse, 2020 (source : statistique des caisses de pension OFS, analyse CDF).

Autant dans les caisses collectives que dans les caisses communes, il existe une corrélation positive des frais avec le nombre de règlements proposés et négative avec le nombre moyen des destinataires par contrat d'affiliation : un nombre élevé de règlements et la gestion de nombreux petits contrats pèse sur les frais de gestion.

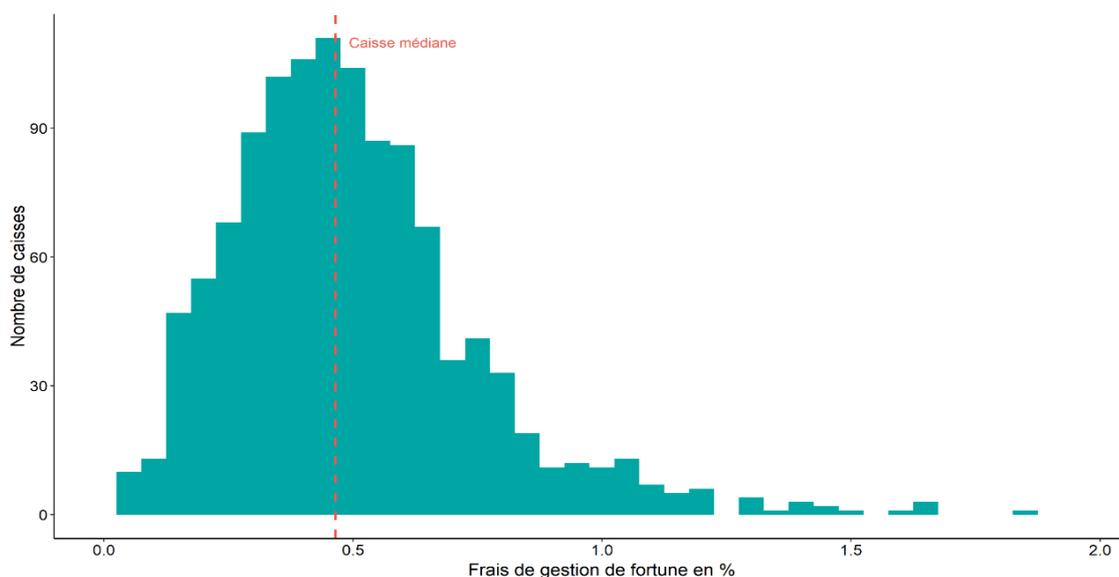
Les frais administratifs médians des institutions d'un seul employeur présentent une très grande dispersion qui est liée à l'extrême variabilité de leur taille. Ces caisses peuvent également avoir des accords particuliers selon lesquels une partie de leurs dépenses sont prises en charge par l'employeur, sans être imputées à la caisse.

Entre 2016 et 2020, le nombre des institutions de prévoyance s'est réduit environ d'un sixième. Ce mouvement de concentration a touché principalement des petites caisses autonomes, plutôt chères. Dans la mesure où l'on observe parallèlement une croissance des destinataires dans des caisses collectives plus onéreuses, les *frais administratifs moyens* par destinataire sont restés stables.

3.3 Des coûts de gestion qui reflètent les stratégies de placement

Les frais de gestion de fortune de la prévoyance professionnelle représentent en 2020 près de 5,1 milliards, dont 420 millions sont chez les assureurs. Vu l'absence d'imputation des frais de gestion de fortune des assureurs aux institutions de prévoyance, leur analyse au niveau des institutions de prévoyance ne peut pas les prendre en compte. En excluant les quelque dizaines de caisses entièrement réassurées et en ne tenant compte pour les autres que du capital dont elles ont la gestion effective, il est possible d'éviter ce biais.

En 2020, les frais de gestion de fortune de la caisse médiane représentaient 0,46 % de son actif. Ces frais variaient beaucoup d'une caisse à l'autre, certaines annonçant des frais totaux supérieurs au double (voir graphique 5).



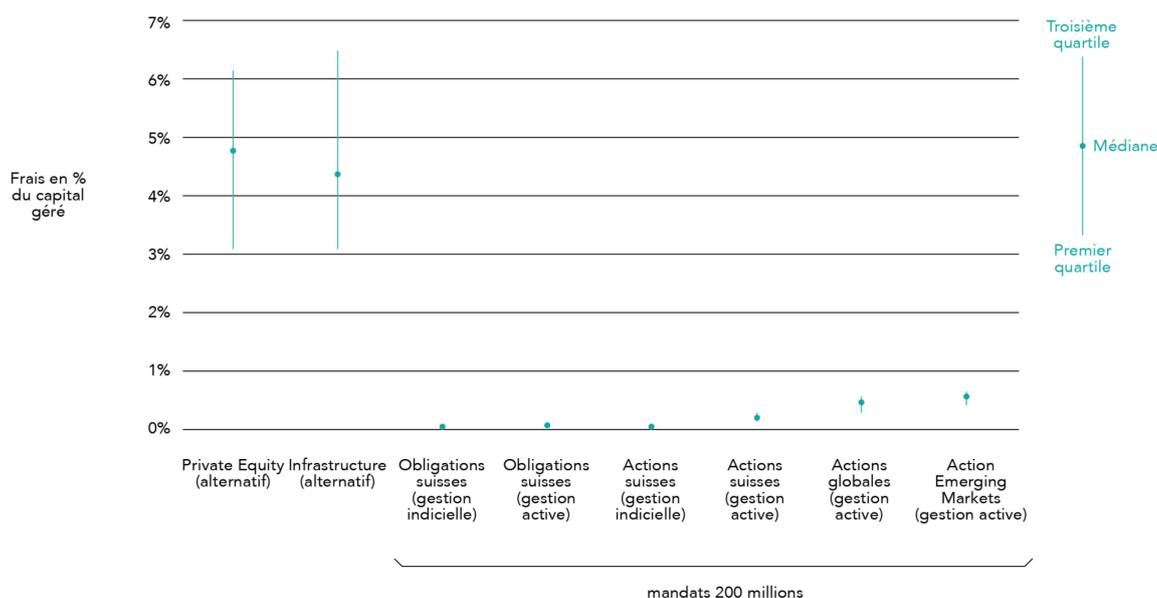
Graphique 5 : Frais de gestion de fortune¹⁹, caisses autonomes et semi-autonomes, 2020 (source : statistique des caisses de pension OFS, analyse CDF).

¹⁹ Frais de gestion de fortune indiqués dans les comptes auxquels sont ajoutés des frais de 2 % estimés sur les placements non transparents. En % de la fortune diminuée des actifs auprès des assureurs. Présentation sans les valeurs extrêmes. Cette méthode est appliquée tout le long du rapport pour estimer les frais de gestion de fortune au niveau des institutions.

Ces différences dans les frais de gestion reposent principalement sur la stratégie d'allocation de la fortune des caisses. Les études de marché conduites par PPCMetrics sur les tarifs de gestion de fortune montrent des différences considérables entre genres de produits. C'est en particulier le cas pour tous les produits relevant de la catégorie des placements alternatifs par rapport aux placements ordinaires (voir graphique 6). Ces placements représentent aujourd'hui un peu moins de 10 % de l'actif des caisses.

Les placements alternatifs se distinguent des autres types de placement du fait qu'ils ne sont pas négociés en bourse et sont peu liquides (le capital investi est bloqué pendant une certaine période). Les avantages qu'y voient les institutions sont avant tout des possibilités de rendement élevées - liés à des risques élevés - et une diversification des risques par rapport au marché²⁰.

Il existe différentes catégories de placements alternatifs. Le Private Equity est aujourd'hui pour les institutions la forme de placement alternatif la plus fréquente, raison pour laquelle une explication plus détaillée en est donnée. A travers le Private Equity, les caisses mettent à disposition des fonds destinés au financement de nouvelles entreprises (capital risque) ou au rachat (et à la restructuration) d'entreprises existantes en difficultés. Les frais de gestion appliqués à ces produits incluent généralement une composante liée à leur performance. Les profits, réalisés par exemple à la revente de l'entreprise redressée, peuvent se faire des années après l'engagement financier.

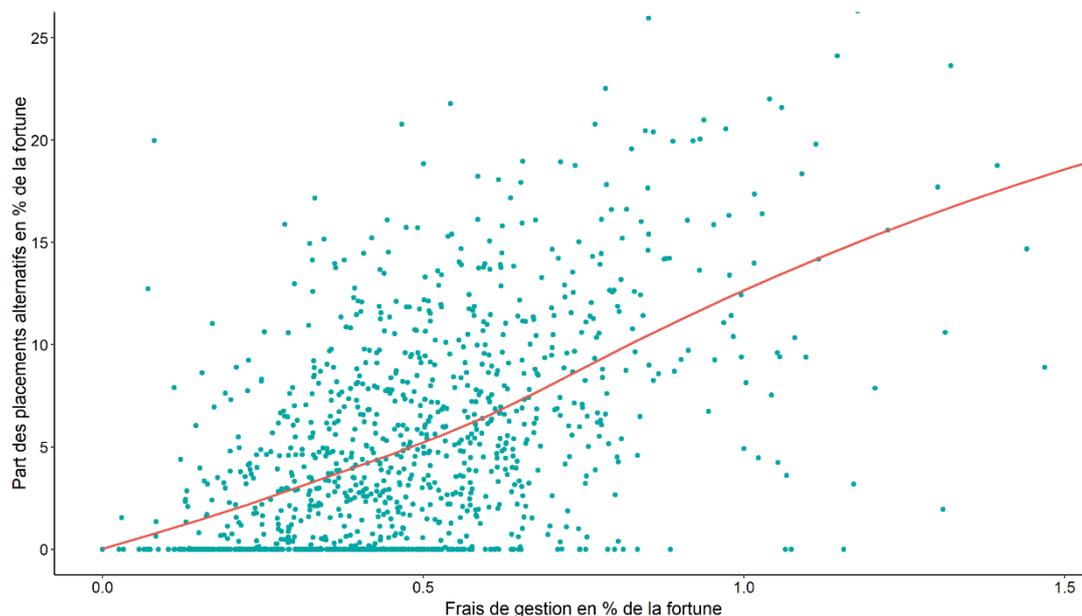


Graphique 6 : Tarifs de gestion appliqués aux investisseurs institutionnels pour une sélection de placements (médiane, 1^{er} et 3^{ème} quartile), 2020 (source : PPCMetrics, analyse CDF)²¹.

²⁰ Les placements alternatifs ont en principe une corrélation plus faible par rapport aux mouvements du marché. Cette règle peut changer en période de crise.

²¹ Valeurs médianes. Les frais des différentes catégories de placements alternatifs correspondent au TER historique indiqué par les gestionnaires de ces produits. Les frais des mandats de placement ordinaires correspondent aux frais négociés par les caisses pour des mandats d'une valeur de 200 millions.

Il n'est dès lors pas surprenant de constater une corrélation marquée entre la part des placements alternatifs dans les actifs et les coûts totaux enregistrés par les caisses, même si une variabilité résiduelle reste visible (graphique 7).



Graphique 7 : Frais de gestion de fortune en fonction de la part des placements alternatif dans l'actif, caisses autonomes et semi-autonomes, 2020 (source : statistique des caisses de pension OFS, analyse CDF).

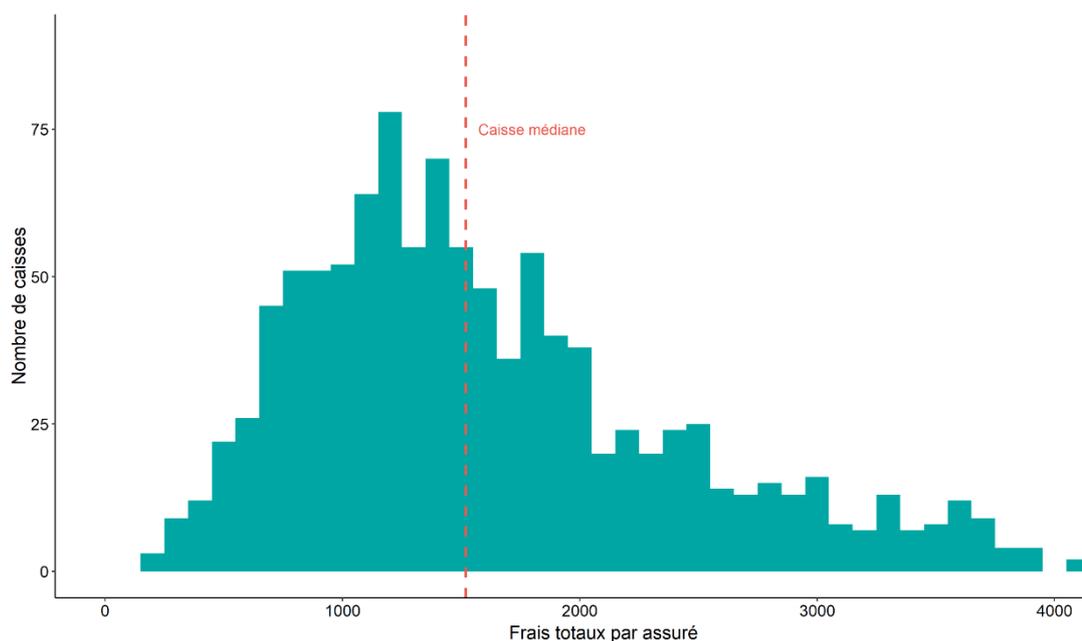
Les recommandations comptables ne prévoient pas le même degré de détail dans la présentation des placements au bilan et celle de leurs rendements et de leurs coûts dans le compte d'exploitation. Les rares études quantitatives portant sur les relations existant entre rendements et frais dans la prévoyance professionnelle doivent donc être réalisées à partir de simulations. Leurs résultats sont en conséquence plutôt fragiles. Une étude de référence récente montre qu'en tenant compte de la structure d'allocation, il existerait une légère corrélation négative entre les rendements et les coûts. La dispersion des données est cependant tellement forte que la valeur explicative du résultat est très réduite.²²

Entre 2016 et 2020, en passant de 0,48 % à 0,46 %, les frais de gestion de fortune médians ont diminué dans les institutions de prévoyance. Cette baisse reflète une diminution marquée des frais de gestion de fortune que relève PPCMetrics dans ses résultats. Selon l'analyste, les frais de gestion négociés par les caisses sur les différents types de mandats traditionnels²³ ont diminué entre 6 à 41 % durant ces dix dernières années. Cette évolution a été en partie contrebalancée par le glissement vers des catégories de placements plus risquées et donc plus onéreuse de la part des institutions.

²² « Vermögensverwaltungslosten in der 2. Säule », Mettler U., Schwendener A., Von Lindeiner B., C-Alm, 2019.

²³ Portefeuilles d'actions et obligations suisses et étrangères en gestion indicielle ou active. Analyse réalisée par PPCMetrics pour le CDF.

En faisant le bilan final des coûts de la prévoyance professionnelle, la caisse médiane fait face à des frais totaux de l'ordre de 1500 francs par assuré (graphique 7). La moitié des caisses présentent donc des coûts totaux supérieurs.



Graphique 7 : Frais administratifs et de gestion de fortune par destinataire, caisses autonomes et semi-autonomes, 2020 (source : statistique des caisses de pension OFS, analyse CDF).

Appréciation

L'examen des coûts au niveau des institutions de prévoyance montre des différences importantes entre les institutions. Pour les frais administratifs – environ un quart de tous les frais –, il ressort que la taille de la caisse et le degré de complexité de son organisation sont des facteurs explicatifs essentiels. À taille égale, les caisses collectives sont bien plus chères que les caisses communes ou d'un seul employeur. Même en tenant compte de ces deux critères, il demeure néanmoins des différences notables. Elles peuvent être liées à des particularités réglementaires, à des collectifs d'assurés aux besoins différents, à des niveaux variés de service, mais également à une productivité inégale. Sur la base des données statistiques, il n'est pas possible pour le CDF de distinguer la part de ces différents facteurs. Quoiqu'il en soit, les coûts administratifs moyens par assuré dans la prévoyance professionnelle n'ont pas diminué au cours de ces dernières années, malgré un mouvement de concentration institutionnel important.

Les frais de gestion de fortune représentent près des trois quarts des frais de la prévoyance professionnelle. Ils varient fortement dans les caisses et reflètent pour le CDF les choix des allocations. Contrairement aux frais administratifs, les frais de gestion de fortune des institutions (mesurés en proportion de la fortune) ont baissé ces dernières années. La tendance reflète la forte concurrence sur le marché de la gestion de fortune. Il reste néanmoins de très grandes différences de tarifs entre véhicules de placement. Le glissement de l'allocation de fortune des caisses vers des produits aux rendements plus élevés (et plus chers) a modéré la tendance à la baisse observée sur le marché de la gestion de fortune.

L'absence dans les comptes, à côté des informations sur les rendements par catégorie de placement, d'informations au même niveau sur les frais, constitue un obstacle à une compréhension précise des liens entre allocation, rendements et frais. Il est nécessaire de passer par des simulations. Les plus récentes ne mettent pas à jour des liens explicatifs forts entre frais et rendements.

4 Le marché de la prévoyance professionnelle

4.1 Un marché dynamique

Sur les quelque 1200 caisses de pension en activité, seules 200 sont en compétition pour la recherche de nouveaux employeurs (fondations communes ou collectives). Les caisses d'un seul employeur sont par définition des caisses hors marché.

Des six caisses ouvertes sur le marché ayant participé à l'enquête, quatre livrent une information sur leur démographie. En 2020, le nombre de nouveaux contrats d'affiliation représente entre 0 et 8 % de l'effectif du début d'année, alors que la proportion des contrats dénoncés varie entre 0 et 5 %. Les fins de contrats correspondent rarement à des résiliations, mais plutôt à une cessation d'activité de l'employeur. En cas de résiliation, le motif invoqué n'est jamais lié à un différend sur les frais, selon les administrateurs des caisses.

Si on observe les évolutions au niveau des assurés, les variations peuvent être beaucoup plus amples. Dans une caisse commune spécialisée dans le secteur du bâtiment, 40 % de l'effectif des assurés est renouvelé en cours d'année.

Les chiffres sur l'évolution des contrats d'affiliation ne disent pas tout de la dynamique de ce marché. Un contrat d'affiliation est en général passé pour une période de trois ans et il est ensuite renouvelé tacitement tous les ans²⁴. Les courtiers en assurance, qui représentent les intérêts d'un nombre important d'employeurs, procèdent à un réexamen régulier des conditions contractuelles tous les trois à cinq ans. Ils demandent des offres à plusieurs institutions afin d'examiner s'il est possible d'obtenir une prime moins élevée pour une solution équivalente. Une telle procédure donne malgré l'hétérogénéité des offres une certaine visibilité au marché et permet de renégocier le contrat d'affiliation.

Avant de faire une offre ferme, les fondations collectives et communes conduisent pour leur part aussi une analyse du risque de l'employeur et de ses salariés. Une procédure d'affiliation est dans chaque cas le fruit de tractations autour des intérêts de deux parties.

4.2 Des primes de frais au montant souvent trompeur

Les institutions collectives et communes relèvent en générale une prime de frais auprès de leurs affiliés. Cette prime joue un rôle dans la décision d'affiliation d'un employeur, mais un rôle un peu subsidiaire. Une fois le produit d'assurance défini, l'employeur s'assure en effet d'abord, souvent à l'aide de son courtier, que l'institution soit suffisamment solide financièrement et que la qualité de la prestation corresponde à ses attentes. Ces conditions clarifiées, le prix est examiné avant tout sur la base des cotisations de frais ainsi que les des cotisations de risque. Les cotisations de vieillesse ne sont pas discriminantes, car égales d'une institution à l'autre.

La loi sur la prévoyance professionnelle n'impose aucune règle de financement aux caisses, si ce n'est que les employeurs doivent prendre en charge au moins la moitié des cotisations. Sur la base de l'échantillon de caisses examiné, le CDF constate que la liberté de financement a pour conséquence que les primes de frais correspondent rarement aux frais admi-

²⁴ Un contrat peut être résilié sans pénalité dans ces délais.

nistratifs effectifs. La différence est couverte par les autres canaux de financement, notamment le revenu du capital.

Les entretiens conduits avec les responsables des 14 caisses sélectionnées dans le cadre de cette évaluation témoignent de la grande diversité dans les modes de financement des frais administratifs. Dans les caisses d'un seul employeur, il existe dans environ la moitié des cas examinés une contribution spéciale de l'employeur permettant de couvrir tout ou partie des frais. Le reste est imputé au rendement du capital.

Dans les caisses collectives ou communes, les frais administratifs sont couverts, partiellement ou totalement, par des primes par tête ou selon une part définie des salaires assurés. Dans un cas, ce sont les frais effectifs qui sont imputés annuellement aux affiliés. Si la caisse est entièrement réassurée, fondée et gérée par un assureur, la prime de frais est fixée en fonction du tarif de frais approuvé par la FINMA. Il existe dans ce cas une correspondance entre les frais administratifs de l'assureur et le niveau de la prime. Dans les caisses collectives et communes, la répartition de la prime de frais entre employeur et employé peut-être définie au niveau de chaque contrat.

Finalement, les institutions disposent souvent d'un règlement des coûts qui leur permet de facturer directement à l'assuré les frais liés aux opérations sortant d'une gestion administrative courante, comme la préparation d'un dossier de retrait pour accès au logement par exemple. Selon les entretiens, la somme de ces émoluments facturés individuellement reste cependant négligeables au regard des frais administratifs totaux d'une caisse.

Il n'est pas possible sur la base des comptes annuels établis selon Swiss GAAP RPC 26 de comprendre comment les coûts administratifs sont financés. Les cotisations ne sont pas différenciées selon leur affectation dans le compte d'exploitation et l'annexe au compte annuel ne fournit jamais d'information à ce sujet. Toute personne intéressée doit se plonger dans les règlements des caisses pour comprendre le mécanisme de financement des frais administratifs.

Si la prime de frais joue un rôle subsidiaire dans le choix d'affiliation, le niveau des frais de gestion de fortune ne jouent aucun rôle du tout. Autant les administrateurs de la caisse que les courtiers confirment qu'en matière de placement, l'information centrale est le rendement historique net et la politique de redistribution des rendements (notamment sous la forme d'intérêt sur les comptes des assurés).

Les coûts des institutions de prévoyance ne suscitent de manière générale que peu de questions de la part des employeurs affiliés et des assurés. La seule exception ressortie des entretiens étant l'institution d'un établissement bancaire dans laquelle les assurés, du fait d'un « habitus professionnel », souhaitent plus régulièrement des informations sur les résultats et les coûts des placements.

Appréciation

Même si elle doit être considérée comme un facteur subsidiaire lors d'une décision d'affiliation, la prime de frais demeure un élément qui joue un rôle dans le choix de la solution d'assurance. La liberté laissée aux institutions de choisir leur mode de financement conduit au fait que la prime de frais annoncée peut présenter un décalage important avec les frais administratifs effectifs. Cette situation peut induire un biais dans l'analyse des offres des institutions collectives ou communes.

La liberté laissée aux caisses dans le choix de leur financement est un principe de la prévoyance professionnelle qui ne doit pas être modifié. Pour le CDF, une information plus

explicite par les institutions sur le mode de financement des frais administratifs serait souhaitable, en particulier dans les institutions en concurrence sur le marché. Il renonce néanmoins à formuler une recommandation précise à l'OFAS sur ce plan dans la mesure où les modifications de la norme Swiss GAAP RPC 26 ne relèvent pas directement de sa compétence.

Ce problème n'existe pas en matière des coûts de gestion de fortune dans la mesure où l'attention est portée exclusivement sur les rendements nets, que ceux-ci sont détaillés par type de placement dans les annexes et que le niveau global des coûts de gestion imputés aux rendements est transparent.

4.3 Des incitations problématiques chez les courtiers

Les courtiers en assurance se sont ces dernières années de plus en plus positionnés comme les intermédiaires des employeurs auprès des institutions de prévoyance. Sur mandat des employeurs, ils analysent leurs besoins et recherchent en leur nom des solutions d'assurance appropriées. Via un courtier, l'employeur réduit ses coûts de transaction²⁵, particulièrement élevés dans un domaine aussi complexe que la prévoyance professionnelle.

La tendance à rémunérer les prestations des intermédiaires par les institutions de prévoyance ou les assureurs plutôt que par les employeurs qui les mandatent crée un risque d'incitations indésirables.

Toute institution de prévoyance collective ou commune qui tente de s'extraire de ce modèle en refusant la rémunération des courtiers est confrontée au risque de se voir partiellement exclue du marché. Il existe néanmoins des modèles d'affaire permettant de s'en passer : les institutions bénéficiant d'une implantation forte dans une branche économique ou/et adossées à une caisse AVS ont un potentiel d'acquisition de nouveaux clients qui leur permet de renoncer à rémunérer des courtiers.

Les personnes chargées du courtage sont contraintes de fournir « dès le premier contact avec le client, des informations sur la nature et sur l'origine de toutes les indemnités qu'elles ont reçues pour leur activité de courtage » (l'art. 48k OPP2). Cette disposition contribue à réduire le risque de décisions biaisées au moment de l'affiliation.

Le Conseil fédéral a jugé la situation globalement insatisfaisante et a proposé récemment de réguler le mode de rémunération des courtiers dans la prévoyance professionnelle²⁶. Cette volonté n'a pas été soutenue par le Parlement. Les opposants ont avancé comme arguments la transparence prévue par l'art. 48k OPP2 ainsi qu'un transfert de coûts sur les employeurs qui les conduirait à renoncer à tout conseil.

²⁵ Au sens de la théorie des organisations, coûts liés à la recherche et l'analyse des informations permettant la conclusion d'un contrat.

²⁶ Message concernant la révision de la loi fédérale sur l'assurance vieillesse et survivants du 20.11.2019 (RS 19.080).

5 Le contrôle des coûts au sein des institutions

5.1 Une information à disposition des conseils de fondation

Dans la totalité des caisses rencontrées, les conseils de fondation sont informés régulièrement sur les coûts administratifs et les frais de gestion de fortune de leur caisse. Les frais administratifs sont traités dans le cadre de l'approbation des comptes annuels et de la préparation du budget de l'année suivante. Dans les grandes caisses, les coûts administratifs font l'objet d'un suivi plus régulier.

Les résultats de la gestion de fortune sont abordés de façon plus régulière dans le cadre de séances des comités de placement. La consolidation des frais de gestion de fortune, incluant les frais liés aux placements collectifs est faite en fin d'année, lors de la clôture des comptes. C'est alors que se présente la situation complète de la caisse en matière de coûts.

Hormis de petites institutions de prévoyance, les conseils de fondation des caisses intègrent des comparatifs de frais dans l'analyse de leur situation. Les caisses d'une certaine taille participent activement aux enquêtes privées sur la situation des institutions de prévoyance. Elles obtiennent en retour une brève analyse de leur situation par rapport à leurs pairs.

Même si ces différents comparatifs ne sont pas équivalents en termes d'indicateurs et de représentativité, ils suffisent aux conseils de fondation dans la mesure où ils ne sont utilisés que pour situer *en gros* leur institution dans le paysage des coûts des institutions de prévoyance. D'après les entretiens, les responsables de caisses sont parfaitement en mesure de situer leur institution relativement aux autres en matière de coûts.

Les institutions de prévoyance ne sont légalement pas contraintes de publier leurs comptes. L'échantillon des caisses examinées montre que les caisses ouvertes au marché ainsi que, les grandes caisses d'un seul employeur choisissent en général de le faire, parfois en adoptant la voie intermédiaire d'un rapport restreint. Si leur situation en matière de coûts est favorable, elles ne se privent pas de le souligner.

5.2 Une sensibilité variable face aux coûts administratifs

Si les organes dirigeants des institutions de prévoyance sont conscients des coûts générés par leur caisse, ils s'appuient rarement sur une stratégie explicite de réduction des coûts, liée à un objectif chiffré et à un plan de mesure. Ils invoquent plutôt la nécessité d'assurer d'abord une bonne qualité du service à leurs destinataires puis de maîtriser leurs coûts. Cette position est partagée tant par les représentants des employeurs que des employés.

Les petites institutions de prévoyance accordent pour leur part une importance très relative à leurs coûts administratifs dans la mesure où elles estiment qu'il s'agit de dépenses incompressibles et d'un niveau modeste.

La partie la plus importante des frais administratifs d'une caisse de pension qui ne soustraite pas l'administration des assurés est constituée – entre la moitié et deux tiers – par les salaires. Parmi les caisses d'un seul employeur examinées, l'échelle des rémunérations adoptée s'inspire de celle de l'entreprise fondatrice. Dans les caisses communes ou collectives, les entretiens montrent que les caisses sont à la recherche de références : plusieurs indiquent avoir fait appel à des cabinets de conseil afin d'examiner si leur modèle de rému-

nération est aligné à celui de caisses analogues. Les conseils de fondation n'hésitent d'ailleurs pas à revoir à la baisse les revenus de leur équipe dirigeante. Le niveau de rémunération de la direction de deux des caisses interrogées a été corrigé dans ce sens ces dernières années, les conseils de fondation les trouvant trop orientés sur les standards du secteur bancaire.

Toutes les caisses rencontrées ont introduit un système de gestion électronique des dossiers, les dernières l'ayant fait durant ces deux dernières années. La digitalisation a conduit à une meilleure efficacité des procédures, sans engendrer des réductions de personnel importantes. Le décompte des cotisations est toujours réalisé de manière digitale, les caisses collectives et communes disposant toutes de portails électroniques dans leur relation avec les employeurs. La situation est plus hétérogène pour l'interface avec les assurés où des caisses renoncent de manière volontaire au portail électronique. Elles privilégient le conseil personnalisé et continuent d'adresser les certificats annuels uniquement par courrier. Cette situation se rencontre dans les caisses d'un seul employeur où les salariés ne sont pas répartis sur plusieurs lieux de travail distants. S'ils existent, les portails électroniques développés pour les assurés peuvent avoir des degrés de maturité très différents. Certains consistent en une zone protégée où des documents peuvent être consultés (read only). D'autres permettent d'effectuer des simulations et même parfois d'exécuter des rachats.

Afin de contourner l'impossibilité de profiter des effets d'échelle, les petites institutions de prévoyance ont la possibilité d'externaliser tout ou partie de leur administration technique à des sociétés spécialisées. Les petites caisses rencontrées y recourent. Cette situation offre aussi des opportunités de gain pour de plus grandes institutions : elles assument dans certains cas en sous-traitance l'administration des petites caisses.

Les différences sont importantes pour l'indemnisation des conseils de fondation. Les caisses d'un seul employeur se contentent en général d'indemnités de séance symboliques, l'employeur assurant le salaire. Dans les caisses collectives et communes, les membres des conseils de fondation touchent des rémunérations beaucoup plus conséquentes. La loi ne fixe ici aucune règle, sinon l'obligation de définir une rémunération « appropriée »²⁷, l'interprétation étant laissée à la libre appréciation de chacune des institutions.

Une manière de contrôler les coûts liés aux contrats passés avec les externes consiste à les mettre au concours périodiquement. Il n'existe aucune disposition légale contraignant les institutions de prévoyance à le faire²⁸. Le législateur contraint seulement les organes dirigeants à ne pas engager leur institution dans des contrats qu'elles ne peuvent résilier sans pénalité après une période de cinq ans²⁹. Plus largement, il n'existe aucune disposition légale ou réglementaire imposant une rotation des experts en prévoyance professionnelle et des organes de révision. Certains tirent cependant de l'exigence « d'indépendance » (art. 34 OPP 2) un certain devoir « moral » à le faire.³⁰

La plupart des caisses appartenant à l'échantillon recourent en pratique à des appels d'offres ou/et effectuent un réexamen périodique des conditions contractuelles, sans que

²⁷ Art 51a al. 4 LPP.

²⁸ Les institutions de droit public sont en outre exclues des lois sur les marchés publics au niveau fédéral et dans la plupart des cantons (l'accord inter-cantonal sur les marchés publics exclut dans sa version révisée de 2019 explicitement les caisses cantonales et communales des lois sur les marchés publics).

²⁹ Disposition qui concerne les contrats administratifs, de gestion de fortune et d'assurance (Art 48h, al. 2 OPP 2).

³⁰ « Faire examiner les livres de manière approfondie », Schaller P., Schweizer Personalvorsorge, 2/22.

jamais cela ne soit défini au niveau de leurs règlements³¹. Cette orientation au marché semble faire partie de la culture des institutions de prévoyance. Les entretiens montrent néanmoins que les caisses modulent leur approche en la matière de manière assez pragmatique :

- Le choix d'un partenaire informatique a toujours un caractère stratégique qui implique un engagement à long terme. Si les conditions contractuelles sont revues périodiquement, le partenariat est rarement remis en cause.
- Si un rapport de confiance a été établi avec un expert actuair, la relation peut aisément perdurer sur une très longue période. Il peut être appelé à occuper plusieurs rôles : apprécier l'équilibre à long-terme de la caisse, proposer et rédiger des modifications réglementaires, soutenir le conseil de fondation dans ses décisions.

5.3 Des coûts sans incidence sur la stratégie de placement

Une des décisions les plus importantes d'un conseil de fondation consiste à établir la stratégie de placement de sa caisse. Cette décision, prise sur la base d'une étude d'Asset Liability Management (ALM)³², vise à définir comment financer les engagements présents et futurs de la caisse (tels qu'ils ont été définis par l'expert) compte tenu des rendements et des risques attendus des placements³³, de la capacité au risque de la caisse (illustrée en particulier par son degré de couverture) et de la propension ou l'aversion aux risques de ses dirigeants.

La définition d'une stratégie prend en compte également les contraintes légales en matière de placement ainsi que l'actif actuel de la caisse. Une nouvelle stratégie n'est jamais faite ex nihilo : par exemple, une caisse disposant d'un parc immobilier important élabore sa stratégie autour de cet acquis.

L'allocation stratégique consiste à répartir le capital entre différents véhicules de placement, à définir les marges de variation tolérées (bornes d'allocation tactique) et les espérances de rendement. Elle peut être associée à des objectifs qualitatifs, par exemple en matière de placements responsables. Elle constitue le cadre dans lequel est mise en œuvre la gestion de la fortune.

Une stratégie est en principe révisée tous les trois à cinq ans. Pour conduire cette procédure, les caisses s'appuient sur des conseillers externes. Ce sont néanmoins toujours les conseils de fondation qui décident au final et endossent la responsabilité. Les entretiens montrent que ces stratégies sont largement soutenues tant par les représentants des salariés que ceux des employeurs.

Pour la très grande majorité des caisses, les coûts de gestion de fortune attendus ne jouent aucun rôle dans la définition de la stratégie. Ils en constituent simplement une conséquence. Seule une des institutions rencontrées a indiqué intégrer les coûts comme paramètre de décision déjà à ce stade. S'il arrive que les caisses excluent certains produits chers

³¹ Une seule caisse rencontrée l'avait fait pour une catégorie spécifique de contrats, elle a choisi de revenir sur sa décision pour s'offrir plus de marge de manœuvre.

³² Une étude ALM est une base de décision centrale des institutions. Elle permet d'établir l'équilibre entre le passif et l'actif du bilan, soit les engagements présents et futurs, tels qu'ils ressortent des analyses de l'expert et le financement.

³³ Les risques par catégorie de placement mais aussi la corrélation de ses risques entre eux.

au niveau de la stratégie (comme les hedge funds ou les commodities), elles le font pour d'autres raisons : un manque de transparence des produits ou alors une mauvaise expérience en matière de rendement.

Comme vu au chapitre 3.3, la part des placements alternatifs apparaît comme un facteur explicatif du niveau des coûts de gestion de fortune. Ces placements associent des promesses de rendement élevés à des coûts importants ainsi qu'à des risques liés à leur manque de liquidité. Leur corrélation limitée avec l'évolution du marché en fait néanmoins un instrument financier de diversification apprécié. Dans l'une des caisses examinées, le Private Equity, qui représente environ 2 % de l'actif, a constitué sur une année donnée plus de 40 % de la totalité des frais de gestion de fortune. Cette forte disproportion est due aux coûts de base, à l'indemnisation des dépenses du prestataire et également aux « performances fees »³⁴, qui sont une composante classique des tarifs de gestion pour ce genre de produit.

Si la Swiss GAAP RPC 26 recommande une présentation structurée des placements dans le bilan, cela n'est le cas ni pour les rendements, ni pour les coûts de gestion de fortune au niveau du compte d'exploitation. La plupart des caisses fournissent des informations détaillées sur les résultats des placements dans l'annexe aux comptes annuels, suivant en cela les recommandations³⁵. Elles ne font par contre qu'exceptionnellement le choix d'une présentation détaillée des frais de gestion de fortune au niveau du type de placement. Les responsables d'institutions justifient ce choix par la priorité donnée aux rendements nets, mais également par la difficulté d'expliquer la nécessité d'investir dans des placements très onéreux. Ces informations sont par contre accessibles aux conseils de fondation.

5.4 Un contrôle partiel des coûts par les appels d'offre

Il existe pour les caisses une marge de manœuvre dans la mise en œuvre de leur stratégie. Elles ont par exemple la possibilité de choisir le type de gestion souhaitée, une gestion plutôt active, associée à des promesses de rendements supérieurs, conduisant à des coûts de transactions plus élevés. Elles peuvent également pondérer de manière plus ou moins forte le critère des coûts dans la sélection du gestionnaire. Elles peuvent aussi choisir des stratégies de rééquilibrage ayant des incidences différentes sur les frais de transaction.

Excepté deux petites institutions, dans lesquelles la gestion opérationnelle de fortune est entièrement déléguée, les institutions rencontrées ont mis en place des procédures d'attribution des mandats de gestion de fortune assez analogues. Une fois les contours du mandat défini, elles procèdent à un appel d'offre visant à créer une première liste de candidats qui doivent fournir des informations, en particulier sur leurs coûts³⁶. Sur cette base est établie une « short list » à partir de laquelle le choix du mandataire final est fait.

³⁴ Les performance fees sont une tarification des frais de gestion par rapport au rendement du produit, pas au volume de l'investissement.

³⁵ « Les informations relatives aux placements doivent être conçues de manière à ce que les lecteurs avertis puissent se faire une idée précise de la structure des placements et de leurs principales variations par rapport à la période précédente, de la répartition des risques, du respect des dispositions réglementaires et (le cas échéant) légales de placement ainsi que du résultat des placements » (GAAP FER 26, version 1.1.2014).

³⁶ Selon les experts, ces examens couvrent en principe les dimensions d'analyses suivantes : Price, Performance, Persons, Processus, Product auxquels peut s'ajouter les conséquences en matière de frais de transaction (changement du portefeuille des titres) en cas de changement du titulaire du mandat.

Selon la complexité du produit retenu et du savoir interne disponible, les caisses choisissent de se faire accompagner par un expert externe pour la conduite opérationnelle de l'appel d'offre. La plupart des caisses disposent au niveau de leur organisation d'un expert en placement soutenant le conseil de fondation.

Les analyses de PPCMetrics (voir graphique 5) montrent que la variabilité des prix négociés sur le marché n'est pas le même pour tous les types de placement. La concurrence aligne les tarifs de gestion des placements indiciels sur les placements traditionnels (obligations, actions suisses et étrangères). Lorsque les compétences de gestion recherchées sont plus exclusives – comme celles nécessaires à la gestion active d'un portefeuille d'action sur un marché particulier ou alors à la gestion d'un investissement en Private Equity – les différences dans les frais sont alors plus grandes.

Ces différences reflètent en partie les mécanismes de sélection des gestionnaires par les caisses. Si le produit recherché est courant et sa gestion ne réclame aucune compétence particulière, le niveau des frais est le critère principal de sélection du gestionnaire. Mais, le niveau des frais est secondaire lorsque les produits recherchés sont plus exclusifs. La performance et la réputation du manager, son style de gestion, la structure et les procédures de décision au sein du fonds deviennent entre autres les critères de choix prédominants.

Les institutions de prévoyance expliquent suivre étroitement la performance des gestionnaires de fonds une fois les mandats de gestion attribués. Elles reçoivent périodiquement des données sur les rendements qu'elles évaluent par rapport au benchmark défini. La conformité des coûts facturés à la caisse est contrôlée systématiquement. Si le placement de la fortune est complexe et le nombre des mandats importants, les caisses délèguent la surveillance opérationnelle à des contrôleurs d'investissements externes qui synthétisent régulièrement les informations des différentes sources et préparent les bases d'appréciation à l'attention de la caisse.

Si toutes les caisses font un bilan de la performance nette atteinte par les gestionnaires de fonds, elles peuvent en tirer des conséquences très différentes. La plupart utilisent leur benchmark interne comme critère d'appréciation. Les gestionnaires n'ayant pas atteint ce niveau sont mis en observation et une période de tolérance leur est accordée pour redresser la barre. Si les résultats restent insatisfaisants, le mandat est retiré³⁷. De l'avis des caisses pratiquant cette approche, elle permet d'établir un rapport à plus long terme avec les gestionnaires, ce qui à leur avis a un effet modérateur sur les frais facturés (avantage du client privilégié). D'autres caisses appliquent des méthodes plus radicales menant chaque année au retrait immédiat du mandat le moins performant. Dans tous les cas, ces méthodes s'appuient toujours sur l'examen des rendements nets, jamais des frais.

5.5 Un potentiel d'économie dans les échanges d'informations

Les institutions de prévoyance fonctionnent par nature de manière très indépendante. Elles gèrent l'ensemble de l'avoir de l'assuré relatif à leur plan d'assurance. Elles n'entrent en relation l'une avec l'autre que lors de la mutation d'un assuré. Le capital de prévoyance (la prestation de libre-passage) est alors transféré à une autre institution sur les indications de l'assuré. Ces échanges sur le libre-passage sont aujourd'hui réalisés par courrier ou par mail. En pratique, les informations sont extraites des systèmes informatiques, communiquées et

³⁷ La forme juridique du mandat permet une résiliation immédiate du contrat de la part des deux parties.

recopiées souvent manuellement dans le système informatique de la nouvelle institution. Tout cela se déroule selon des procédures non standardisées.

Selon la statistique des caisses de pension, les institutions enregistrées ont procédé en 2020 au transfert de près de 680 000 prestations de libre-passage (sur 4,3 millions d'assurés actifs). Le nombre des prestations de libre-passage réceptionnées n'est pas connu mais doit à l'évidence représenter un ordre de grandeur plus ou moins équivalent³⁸. C'est ainsi environ 1,4 million de messages qui sont échangés en Suisse annuellement dans ce domaine. Ces chiffres incluent également les échanges avec les institutions de libre-passage.

Avec BVG-Exchange, l'institution supplétive offre gratuitement depuis 2009 une plateforme électronique de transferts d'informations structurées sur le libre-passage. L'initiative a été lancée afin de réduire les coûts administratifs liés aux traitements de ces données à l'institution supplétive tout en assurant une meilleure qualité des échanges³⁹. Chaque caisse peut choisir d'utiliser la plate-forme pour recevoir ou/et envoyer des messages, uniquement avec l'institution supplétive ou également avec les autres caisses annoncées sur la plate-forme.

Un peu plus de 90 000 messages ont été échangé en 2021 sur cette plateforme, soit un peu plus de 5 % de l'ensemble de messages de libre-passage. Seul 10 % des institutions sont aujourd'hui inscrites sur cette plateforme et la plupart l'utilise pour les échanges bilatéraux avec l'institution supplétive. Aucune institution de libre passage ne collabore. Suite à une campagne de promotion plus active, la participation des caisses augmente de manière plus marquée depuis 2020.

Le manque de succès de cette solution est lié à la difficulté de coordonner des centaines d'institutions aux intérêts particuliers⁴⁰ sur la base du volontariat. Plusieurs des administrateurs des caisses interrogées ont néanmoins indiqué ne pas connaître l'existence de cette solution. Face à cette situation compliquée, l'institution supplétive dit vouloir continuer la promotion de cette solution auprès des caisses et de leurs fournisseurs informatiques.

Appréciation

Les informations détaillées sur les coûts et leur évolution sont toujours disponibles au niveau des conseils de fondation et, là où le conseil de fondation estime qu'il existe une marge de manœuvre, le niveau des coûts est discuté. Les benchmarks privés en matière de coûts sont intégrés dans l'analyse. Si l'information est garantie, une bonne appréciation de la situation des coûts, en particulier en matière de placements, réclame des membres de conseils de fondation des compétences qu'ils doivent acquérir.

Même s'ils ne sont pas toujours réalisés sur la base des mêmes indicateurs et même s'ils n'assurent pas une même représentativité, ces benchmarks apparaissent aux yeux du CDF suffisants. Les responsables des caisses de pension sont en mesure de situer leur institution dans une échelle des coûts.

³⁸ Les caisses ont annoncé dans leur compte des prestations de libre-passage en sortie de 46,2 milliards et en entrée de 37,2 milliards en 2020. La différence s'explique par l'existence de périodes de chômage ou d'inactivité professionnelle, ainsi que du fait de niveaux de couverture variant d'une institution à l'autre. Les institutions de libre-passage s'occupent de la gestion des avoirs de prévoyance lorsqu'ils ne sont pas dans les institutions de prévoyance.

³⁹ Selon les chiffres de l'institution supplétive, l'utilisation de la plateforme permet de réduire d'environ 20 fois le temps nécessaire au traitement d'une prestation de libre passage.

⁴⁰ Le nombre de prestations de libre-passage émises ou reçues varient beaucoup d'une caisse à l'autre et le gain est lié avant tout au traitement de l'information à sa réception, moins à son envoi.

À l'exception des plus petites, qui considèrent leurs frais administratifs comme incompréhensibles, les institutions de prévoyance sont plutôt attentives à leurs frais administratifs, même si peu de caisses disposent de stratégies orientées spécifiquement sur leur réduction. La nécessité d'assurer un certain niveau de service est clairement prioritaire. Même si elles n'y sont pas contraintes légalement, les caisses procèdent périodiquement à la révision des contrats passés avec des externes, ce que le CDF juge positif.

Les frais de gestion de fortune jouent un rôle négligeable dans le choix de la stratégie de placement. Les coûts sont la conséquence d'une décision prise sur la base d'autres critères prioritaires, comme les rendements attendus et les risques. Ces stratégies bénéficient de la large approbation des membres des conseils de fondation. Avec le système des appels d'offre, les caisses sont bien organisées pour maîtriser les frais de gestion de fortune liés à leur stratégie. Elles semblent toutefois disposer encore d'une marge de négociation des tarifs en particulier dans les produits exclusifs et chers.

Le CDF relève une difficulté des institutions de la prévoyance professionnelle à se coordonner sur une base volontaire pour mettre en place une solution structurée d'échange sur le libre passage. L'absence de collaboration des institutions de libre-passage à la solution offerte par l'institution supplétive apparaît surprenante. Une plateforme d'échange fonctionnelle sur le libre passage permettrait aux yeux du CDF d'atteindre une meilleure efficacité du système tout en améliorant la qualité des informations transmises.

Recommandation 1 (Priorité 1)

Le CDF recommande à l'OFAS, en collaboration avec l'institution supplétive et les associations représentatives des institutions de la prévoyance professionnelle, de tirer un bilan écrit de la situation en matière d'échange de données sur le libre passage et d'examiner l'opportunité de soutenir le développement d'une plateforme d'échange commune, y compris à travers la création d'une nouvelle base légale.

La recommandation est acceptée.

Prise de position de l'OFAS

La recommandation est partiellement acceptée dans ce sens :

Wie generell die Durchführung ist auch der Datenaustausch zwischen den diversen Akteuren der 2. Säule Aufgabe dieser Akteure. Das gilt auch für die Abwicklung der Freizügigkeitsfälle, die nur einen Teilbereich der sehr zahlreichen administrativen Abläufe von Vorsorgeeinrichtungen darstellt. Es ist also diesen Akteuren, geeignete und effiziente Lösungen zu finden, nicht an der Bundesverwaltung. Gute und kosteneffiziente Lösungen setzen sich in der Regel nach einer gewissen Zeit von selbst im Markt durch. Dazu braucht es keine gesetzliche Grundlage. Néanmoins, l'OFAS s'échangera avec l'institution supplétive et avec les autres acteurs pertinents du deuxième pilier sur la situation en matière d'échange de données pour les cas de libre passage et sur les plateformes disponibles.

6 La surveillance sur les coûts

6.1 Des coûts hors du périmètre de la surveillance

La loi attribue au conseil de fondation une responsabilité totale sur tous les aspects de l'organisation et du financement d'une institution de prévoyance dont les coûts administratifs et de gestion de fortune. De fait, la surveillance sur les institutions de prévoyance est nécessairement en retrait et de nature formelle. Elle vise à vérifier si les organes dirigeants remplissent leurs obligations légales quant au financement et aux prestations ainsi que quant à l'organisation et le fonctionnement de l'institution.

Dans le système de surveillance pyramidal de la prévoyance professionnelle, le niveau des coûts d'une caisse de pension n'est jamais un élément conduisant à une intervention :

- Si les *organes de révision* se prononcent sur la conformité de l'organisation, de la gestion et des placements de la caisse, ainsi que sur les procédures mises en place par la caisse pour garantir la loyauté en matière d'administration (art. 52c LPP), ils ne s'expriment jamais dans leur rapport sur l'efficacité et les coûts que la gestion occasionne. Il n'est néanmoins pas exclu que l'organe de révision conseille les organes de fondation si celui-ci le demande.⁴¹
- *L'autorité de surveillance directe* intègre le niveau des coûts dans l'analyse de risque. Cette *veille* ne débouche néanmoins que très rarement sur une intervention auprès du conseil de fondation, et souvent uniquement par le biais d'une demande de renseignement ou un rappel oral du principe de gestion économe. Là où des coûts élevés sont la conséquence d'une gestion délictueuse, l'autorité et néanmoins tenue d'agir. Les autorités régionales de surveillance ne se coordonnent pas sur leur approche des coûts des institutions de prévoyance.
- La CHS PP a édicté en 2013 à l'intention des caisses des directives sur la transparence des coûts de gestion de fortune. Elle approuve les ratios de transparence applicables dans le domaine des placements collectifs. Elle n'a par contre émis aucune directive à l'intention des autorités régionales en matière de surveillance des coûts. Elle ne produit aucune donnée comparative régulière relative à ce domaine⁴².

L'OFAS ne dispose d'aucune compétence dans la surveillance de la prévoyance professionnelle. Les informations qu'il a mis en place sur cette assurance⁴³ n'abordent pas de manière particulière la question des coûts. L'OFS qui conduit le relevé statistique sur les caisses de pension, diffuse ponctuellement des informations sur leurs coûts dans ses publications⁴⁴, sans traiter néanmoins les coûts de la prévoyance professionnelle liés à l'activité des assureurs, hors du périmètre de son enquête

⁴¹ « Faire examiner les livres de manière approfondie », Schaller P., Schweizer Personalvorsorge, 2/22.

⁴² L'analyse de la CHS PP sur la situation financière des institutions de prévoyance et basée sur un relevé propre n'aborde pas la thématique des coûts. L'accès aux données de la statistique des caisses de pension de l'OFS est interdit pour des raisons légales.

⁴³ Le rapport annuel sur les assurances sociales (rapport ATSG) ou la statistique des assurances sociales suisses (SAS). Les données synthétisées et publiées par l'OFAS se basent sur la statistique des caisses de pension de l'OFS.

⁴⁴ Par exemple : Statistique des caisses de pension 2019, OFS, Neuchâtel, 2021.

6.2 Un rôle différent de la surveillance à l'étranger

Cet arrangement institutionnel propre à la Suisse diffère des pays connaissant des systèmes analogues. Les Pays-Bas ont des exigences plus élevées en matière de transparence sur les coûts. Toutes les caisses (y compris les caisses d'un seul employeur) sont contraintes de publier des indicateurs de coûts harmonisés autant dans le domaine des frais administratifs que des frais de gestion de fortune. L'autorité assure l'existence d'un benchmark annuel public des institutions de prévoyance, y compris des institutions d'un seul employeur. Au Royaume-Uni, les exigences en matière de transparence sont plus réduites. Des prescriptions en matière de saisie (uniforme) des coûts n'existent que dans le domaine de la gestion de fortune. Comme en Suisse, les caisses ne sont pas contraintes de publier leurs comptes. L'autorité dispose par contre d'une compétence légale d'intervention sur la base des coûts de gestion de fortune (en dehors des frais de transaction). S'ils dépassent un certain plafond, l'institution peut être soumise à des sanctions qui peuvent aller jusqu'à la liquidation.

Appréciation

L'attribution légale d'une responsabilité pleine et entière de la gestion des institutions de prévoyance à leur conseil de fondation conduit le CDF à ne pas émettre de recommandation visant à renforcer la surveillance sur les coûts. Une telle recommandation pourrait déboucher sur des conflits de compétence ou créer des situations de cogestion peu claires, ce qui n'est pas souhaitable. L'établissement de normes matérielles sur le niveau acceptable des coûts conduirait en outre à des difficultés de mise en œuvre, vu la grande diversité de forme des institutions de prévoyance.

Par contre, le CDF s'étonne de l'absence au niveau fédéral d'une information périodique, aisément accessible sur le niveau et l'évolution des coûts totaux de la prévoyance professionnelle dans son ensemble. L'information est actuellement dispersée dans différentes sources que seuls des experts sont en mesure de synthétiser. Pour le CDF, les autorités fédérales manquent ainsi l'occasion de garantir la visibilité des coûts de cette assurance sociale et d'améliorer la sensibilité de l'opinion publique sur ce thème important.

Recommandation 2 (Priorité 1)

Le CDF recommande à l'OFAS, en collaboration avec l'OFS, de garantir une publication périodique sur le niveau et l'évolution des coûts totaux de la prévoyance professionnelle ainsi que sur la répartition des coûts par assuré. Cette publication doit s'appuyer sur les données des caisses de pension et des assureurs déjà disponibles au niveau fédéral.

La recommandation est rejetée.

Prise de position de l'OFAS

Die Empfehlung wird abgelehnt.

Die Pensionskassenstatistik des BFS enthält bereits detaillierte Informationen über die Verwaltungskosten und die Vermögensverwaltungskosten der Vorsorgeeinrichtungen sowie über deren Entwicklung. Sie ist sehr gut zugänglich. Weitergehende Auswertungen würden keinen Mehrwert bringen. Insbesondere eine Darstellung der durchschnittlichen Verwaltungskosten pro versicherte Person resp. pro Destinatär (auch für Rentenbeziehende entstehen Verwaltungs- und Vermögensverwaltungskosten) würde angesichts der sehr unterschiedlichen Strukturen, Bestände, Vorsorgepläne und Leistungen der einzelnen Vorsorge-

einrichtung keinen Sinn machen, zu gross sind die Unterschiede. Die Vermögensverwaltungskosten müssen zudem in Relation zum Anlagevermögen gesetzt werden, eine Präsentation « pro Kopf » ist nicht sachgerecht. Die Verwaltungskosten und Vermögensverwaltungskosten der in der beruflichen Vorsorge tätigen Lebensversicherer werden von der FINMA veröffentlicht. Die Vorsorgeeinrichtungen haben ihren Versicherten und den angeschlossenen Arbeitgebern gegenüber weitgehende Informationspflichten und nehmen diese auch wahr. Die Kosten sind also bereits gut sichtbar. Die Versicherten und Rentenbeziehenden wie auch die angeschlossenen Arbeitgeber können auch weitergehende Informationen über die Kosten, die Kostenstruktur und die Gründe für diese Kosten bei ihrer jeweiligen Vorsorgeeinrichtung erhalten. Sie haben auch die Möglichkeit, sich diesbezüglich an ihre Vertreter im obersten paritätischen Organ oder in anderen Gremien ihrer Vorsorgeeinrichtung zu wenden. Die berufliche Vorsorge ist auf betrieblicher Ebene organisiert, es besteht keine individuelle Kassenwahl. Die Vorsorgeeinrichtungen sind nur ihren eigenen Destinatären gegenüber verpflichtet, nicht der Öffentlichkeit. Eine Sensibilisierung der Öffentlichkeit macht somit keinen Sinn.

Le CDF prend connaissance du rejet de la recommandation.

Annexe 1 : Réglementation sur la transparence en matière de coûts

Réglementation appliquée aux institutions de prévoyance

La présentation des coûts dans les caisses de pension s'appuie sur une régulation déclinée sur plusieurs niveaux. L'art. 65a LPP énonce de manière générale le principe de transparence imposé aux institutions de prévoyance. Il renvoie pour la mise en œuvre au Conseil fédéral.

C'est l'ordonnance sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (art. 48a al. 1 OPP2) qui fixe les modalités détaillées de la transparence des frais. Les frais administratifs doivent être répartis entre frais généraux, frais de marketing et de publicité, frais de courtage, frais d'expertise et de révision et frais de surveillance. Les frais de gestion de fortune ne doivent, pour leur part, pas être détaillés.

La commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle (CHS PP) a requis depuis 2013 d'inclure les frais liés aux placements collectifs au niveau du « Total Expense Ratio » (TER). Il s'agit pour l'essentiel des honoraires de gestion et des frais de dépôts qui sont en général imputés aux rendements. Afin de les établir, il faut en général les estimer. La CHS PP examine, approuve et impose les méthodes d'estimation des ratios proposés par les associations professionnelles sur les différents véhicules de placements.

Les coûts estimés au niveau TER ne représentent pas les coûts complets. Selon les experts, ils permettent de faire apparaître environ 75 % des frais liés à la gestion des placements collectifs⁴⁵. D'autres catégories de frais, comme les coûts de transaction, les ponctions fiscales, certains frais généraux restent exclus. Selon la CHS PP, il n'existerait à l'heure actuelle aucune méthode largement reconnue permettant d'estimer correctement ces coûts résiduels dans les placements collectifs.

La directive de 2013 contraint également les institutions de prévoyance d'indiquer nominalement tous les placements non transparents.

Réglementation appliquée aux assureurs-vie (activités de prévoyance professionnelle)

Les assureurs doivent tenir depuis 2005 une comptabilité séparée sur leur activité en matière de prévoyance professionnelle (Art. 139 loi sur la surveillance des assurances, LSA). Un plan comptable, défini par la FINMA, s'inspire dans la présentation des frais des dispositions prévues pour les institutions de prévoyance.

L'introduction d'une comptabilité séparée pour la prévoyance professionnelle a été prévue en premier lieu afin de vérifier la conformité du calcul du profit des assureurs, dont le niveau dans la prévoyance professionnelle est régulé⁴⁶. Elle a permis également de clarifier leurs frais dans ce domaine.

⁴⁵ « Vermögensverwaltungslosten in der 2. Säule », Mettler U., Schwendener A., Von Lindeiner B., C-Alm, 2019.

⁴⁶ Les assureurs-vie étant des compagnies privées gérant une assurance sociale, le législateur a jugé nécessaire de défendre les intérêts des assurés en régulant le profit maximum des assureurs sur ce domaine d'activité. Ce dispositif porte le nom de « Legal Quote ».

Les tarifs à partir desquels les primes de frais sont calculées⁴⁷ font l'objet d'une procédure d'approbation de la FINMA. Les assureurs doivent notamment pouvoir justifier leur calcul sur la base des coûts comptabilisés dans *leur processus de frais*. Il existe ainsi nécessairement un certain équilibre entre les recettes des *primes de frais* et les frais décomptés dans le processus de frais. Pour des raisons relatives à la régulation tarifaire, certains coûts administratifs ne sont pas imputés au processus de frais. Il s'agit de tous les coûts liés au calcul et au paiement des rentes. Selon la comptabilité des assureurs, la part de leurs coûts administratifs non couverte par les recettes des primes de frais est de 15 %.

Selon l'art 68 LPP al. 3, les assureurs doivent transmettre aux institutions de prévoyance toutes les informations nécessaires afin qu'elles puissent répondre aux exigences légales en matière de transparence. Il existe une disposition correspondante dans la législation sur les assurances. Cette transmission a toujours lieu, mais sa mise en œuvre peut varier. Au minimum, l'information transmise correspond à la prime de frais facturée ainsi qu'à un décompte des excédents (qui est en général égal à zéro au niveau du processus de frais). Ce sont les exigences découlant des recommandations Swiss GAAP RPC 26. D'autres s'efforcent de répartir la prime de frais selon la nomenclature imposée par la LPP. Il s'agit d'un niveau supérieur de transparence.

⁴⁷ Les primes de frais facturées aux caisses sont calculées sur la base d'un tarif unique par assureur. Ces tarifs prévoient une composante fixe et une composante variable liée à la nature du contrat passé avec l'institution de prévoyance. Les tarifs sont approuvés par la FINMA, pas les primes facturées à chaque institution.

Annexe 2 : Bases légales

Textes législatifs

Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP) du 25 juin 1982, RS 831.40

Loi fédérale sur la surveillance des entreprises d'assurance (LSA) du 17 décembre 2004, RS 961.01

Loi sur le contrôle des finances (LCF) du 28 juin 1967, RS 614.0

Ordonnance sur la surveillance dans la prévoyance professionnelle (OPP 1) du 10 et 22 juin 2011, RS 831.435.1

Ordonnance sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (OPP 2) du 18 avril 1984, RS 831.441.1

Messages

RS 19.080 – Message concernant la révision de la loi fédérale sur l'assurance vieillesse et survivants du 20.11.2019.

RS 20.089 – Message du 25 novembre 2020 concernant la modification de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (Réforme LPP 2021)

Directives

Indication des frais de gestion de la fortune, Directive D – 02/2013, CHS PP

Exigences de transparence et de contrôle interne pour les institutions de prévoyance en concurrence entre elles, Directive D – 01/2021, CHS PP

Annexe 3 : Abréviations

CDF	Contrôle fédéral des finances
CHS PP	Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle
FINMA	Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFS	Office fédéral de la statistique
Swiss GAAP RPC	Fondation pour les recommandations relatives à la présentation des comptes
Swiss GAAP RPC 26	Recommandation de présentation des comptes des institutions de prévoyance
TER	Total Earning Ratio

Priorités des recommandations

Le Contrôle fédéral des finances priorise ses recommandations sur la base de risques définis (1 = élevés, 2 = moyens, 3 = faibles). Comme risques, on peut citer par exemple les cas de projets non-rentables, d'infractions contre la légalité ou la régularité, de responsabilité et de dommages de réputation. Les effets et la probabilité de survenance sont ainsi considérés. Cette appréciation se fonde sur les objets d'audit spécifiques (relatif) et non sur l'importance pour l'ensemble de l'administration fédérale (absolu).

Annexe 4 : Méthodes

Module 1 : Analyse documentaire

L'analyse documentaire a été conduite en particulier sur les bases légales et réglementaires régissant la transparence des coûts de la prévoyance professionnelle dans les institutions de prévoyance et chez les assureurs-vie. Le CDF a également intégré les différentes études récentes qui ont été publiées ces dernières années en matière de coûts (voir annexe bibliographie).

Module 2 : Traitement des données

La base de données principale sur laquelle reposent les analyses est la statistique des caisses de pension de l'OFS. La perspective observée va 2016, première année dans laquelle la transparence des frais de gestion de fortune est appliquée de manière de manière complète par les caisses dans les comptes, et 2020, dernière année disponible au moment de l'évaluation. L'OFS a fourni des données liées sur une base anonyme des institutions de prévoyance enregistrées, soit qui appliquent la prévoyance professionnelle obligatoire.

Les données des comptes séparés de la prévoyance professionnelle des assureurs-vie (publiées par la FINMA), ont également été analysées.

Les données ont permis d'examiner la hauteur et l'évolution des coûts selon différents critères et d'identifier les facteurs pouvant les expliquer.

Module 3 : Entretiens avec les acteurs de la prévoyance professionnelle

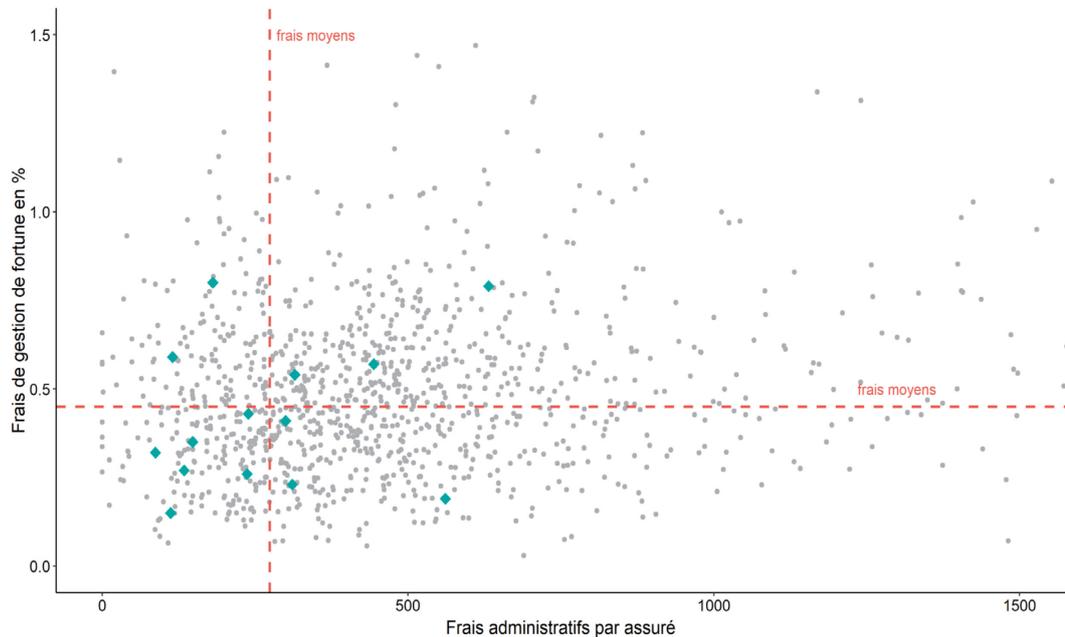
Dix entretiens ont été menés avec différents acteurs du monde de la prévoyance professionnelle (deux assureurs-vie actifs dans la prévoyance professionnelle, trois grandes entreprises de courtage, deux entreprises spécialisée conseil de placement des caisses de pension, deux autorités régionales de surveillance ainsi que l'institution supplétive). Ces entretiens ont été parfois menés en groupe et sur plusieurs séances.

Module 4 : Examen de la situation des caisses de pension

Le CDF a souhaité examiner la situation particulière d'une dizaine de caisses de pension répondant à certains critères en matière de taille, de structure organisationnelle et de niveau des coûts (des caisses chères et bon marché). Dans la mesure où il n'avait pas accès aux données permettant d'identifier lui-même les caisses à sélectionner, il a demandé aux autorités de surveillance de le faire sur la base des critères choisis. Les huit autorités de surveillance des autorités régionales ont participé au processus. Des trente caisses invitées à participer à l'évaluation, quatorze ont finalement accepté de rencontrer le CDF.

Le profil de coût des caisses intégrées dans l'évaluation est illustré dans le graphique suivant. Les deux axes bleus représentent les *coûts moyens* observés. Six caisses présentaient des coûts faibles sur le plan des coûts administratifs et de gestion de fortune, deux présentaient des coûts de gestion de fortune élevés et des coûts administratifs faibles, trois des

coûts administratifs plutôt élevés mais des frais de gestion de fortune faible. Enfin, trois caisses présentaient des frais élevés sur les deux plans.



Graphique 8 : Frais de gestion de fortune et frais administratifs des caisses de pension autonomes et semi-autonomes, profil des coûts des caisses interviewées (points colorés).

Initialement, deux entretiens étaient prévus avec un représentant des employeurs et un représentant des employés. Sur demande des caisses, la forme des entretiens a été adaptée. Elle s'est faite soit avec les deux représentants en même temps, parfois en présence de la direction de la caisse. Dans certains cas, ces entretiens ont été menés uniquement avec le directeur ou la directrice de la caisse. Dans l'ensemble des cas les caisses ont transmis leurs comptes annuels même si ceux-ci n'étaient pas publiés.

Module 5 : Analyse internationale

Une analyse documentaire a été conduite sur les pratiques de surveillance des coûts des institutions de prévoyance dans deux pays appliquant une forme de prévoyance professionnelle, les Pays-Bas et l'Angleterre. Cette analyse n'a été réalisée que sur une base documentaire.

Module 6 : Analyse des coûts des contrats de gestion de fortune (Mandat externe)

Afin de mieux connaître les tarifs auxquels les institutions de prévoyance négocient les mandats de gestion de fortune et leur évolution sur les dernières années, le CDF a demandé à la société PPCMetrics d'analyser les données dont elle dispose dans ce domaine. PPCMetrics procède selon différentes méthodes à des relevés sur le marché de la gestion de fortune institutionnelle et possède en Suisse la base la plus représentative.

Annexe 5 : Bibliographie

Hornung Daniel et al. (2011), Verwaltungskosten der 2. Säule in Vorsorgeeinrichtungen und Unternehmen, Forschungsbericht 4/11, BSV, Bern

Mettler Ueli et al. (2019), Vermögensverwaltungskosten in der 2. Säule, C-Alm, St-Gallen

Baumann Roger et al. (2020), Wettbewerb in der beruflichen Vorsorge, C-Alm, St-Gallen

OFS (2020), Statistique des caisses de pension, Neuchâtel
Prévoyance professionnelle | Office fédéral de la statistique (admin.ch)

FINMA (2020), Données relatives à la comptabilité de la prévoyance professionnelle
<https://www.finma.ch/fr/documentation/publications-finma/rapports/rapport-de-publication/>
