

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.