

## Possibilités et limites de l'application de facteurs de risque généraux



Dr. iur. Christina Ruggli-Wüest  
Directrice de la surveillance LPP et des fondations des deux Bâles

L'auteure du présent article, Directrice de la surveillance LPP et des fondations des deux Bâles, et qui a longtemps été Présidente de la Conférence des autorités cantonales de surveillance LPP et des fondations, examine de manière critique la notion de facteurs de risque généraux appelés à servir d'instruments d'une pratique de surveillance normalisée ajoutée à l'activité concrète de la surveillance directe.

Etant donné que la prévoyance professionnelle atteint un volume de 800 milliards de CHF, le contrôle des risques est parfaitement justifié. Mais avant de l'aborder dans le détail, quelques réflexions de principe s'imposent.

A l'heure actuelle, l'évaluation des risques fait pratiquement partie du quotidien dans tous les domaines ; dès que le plus petit soupçon de préjudice (possible) apparaît, on se demande aussitôt ce qui a « mal tourné » dans l'évaluation des risques pour que les choses en arrivent là. Par la suite, on analyse les facteurs de risque, on remet en cause la méthodologie d'évaluation, on réclame des règles plus strictes : tout cela s'appuie sur l'idée que pour éviter un préjudice éventuel, il suffit de recenser et de mesurer avec suffisamment de précision. Or, il est également établi qu'aujourd'hui, dans les domaines les plus divers de la vie, nous disposons de très nombreuses données de mesure, statistiques et autres évaluations des risques, faisant souvent appel à des

modèles de calcul complexes et d'une grande technicité, mais qui n'empêchent pas l'apparition constante de risques (nouveaux) qui aboutissent (ou sont susceptibles d'aboutir) à des préjudices. La véritable inflation de paramètres et de relevés de risques à laquelle on assiste dans le domaine de la prévoyance professionnelle cadre bien dans ce tableau.

### Quels sont les risques à surveiller ?

La question qui se pose est donc aussi celle de la raison d'être du contrôle des risques ou plutôt celle de savoir quel(s) risque(s) la surveillance se propose d'éviter.

Sans que l'énumération ci-après ne soit exhaustive, il est possible d'identifier sommairement pour le deuxième pilier les risques suivants :

- le risque d'effondrement de tout le système de la prévoyance professionnelle,
- le risque qu'à l'avenir, il ne soit pas (ou plus) possible de verser les prestations de rentes promises ; mot-clé : réduction des rentes,
- le risque que les personnes en activité et les employeurs ne doivent assumer des contributions (trop) élevées ou que les prestations décrites dans la Constitution ne puissent plus être financées ; mots-clés : démographie, contrat entre les générations,
- le risque que le système du 2<sup>e</sup> pilier ne soit (trop) cher ; mot-clé : transparence des coûts,
- le risque que le 2<sup>e</sup> pilier ne représente un « modèle commercial » dont certaines branches économiques tirent un profit (disproportionné) ; mot-clé : prestations excédentaires venant des assurances, rétrocessions, coûts de la gestion de fortune,
- le risque que des fonds venant des institutions de prévoyance ne soient détournés de leur affectation première ; mots-clés : règles de loyauté, prévention des cas d'escroquerie,

- le risque qu'une institution de prévoyance isolée ne se retrouve incapable d'être assainie ou ne doit être assainie aux frais de la collectivité,
- le risque que les divers organes d'une institution de prévoyance ne connaissent une défaillance globale; mots-clés: connaissances techniques et professionnelles, indépendance
- le risque de défaillance de la surveillance ou du système de surveillance.

La vaste palette des risques possibles montre clairement que la définition des paramètres de mesure est déjà passablement exigeante, tout comme l'évaluation des données recensées devant servir de benchmarks, de lignes d'intervention et autres. L'énumération ci-dessus permet de subdiviser les risques en risques systémiques et en risques ponctuels.

### **Quel est le but poursuivi par le contrôle des risques ?**

L'énumération de ces risques très différents révèle aussi que le contrôle des risques ne peut sans doute pas poursuivre un seul but unique. En outre, l'identification de facteurs de risque ou le contrôle des risques va implicitement de pair avec la revendication selon laquelle les risques reconnus ou les préjudices potentiels y afférents doivent être évités. Cela signifie aussi qu'il doit être possible d'influer sur ces risques ou, en d'autres termes, que des mesures du droit de la surveillance doivent pouvoir y remédier en dernière analyse. La simple constatation d'un risque sans possibilité de l'influencer est *nice to have*. Par exemple, l'accroissement du nombre de bénéficiaires de rentes dans une institution de prévoyance (appartenant à un groupe) entraîne une augmentation du risque; si toutes les « règles techniques » sont respectées, la question se pose des autres mesures (destinées à abaisser le risque) ou justement de la possibilité d'influer sur ce risque.

Quel est donc le but à atteindre grâce aux données recensées ? La réponse standard à cette question est: « La transparence et la meilleure comparabilité entre les institutions de prévoyance. » La transparence semble toujours une bonne chose, mais ne peut pas être un but en soi; il faut se demander qui en a besoin. Pour ce qui est de l'exigence de comparabilité, on court en outre le risque de comparer des pommes avec des poires; là aussi, on peut se demander sur quoi doit porter la comparaison, et qui elle intéresse. Pour ces deux objectifs, il est possible de déterminer les groupes d'interlocuteurs suivants, qui ne sont pas exhaustifs: le grand public, la politique, les institutions de prévoyance, les assurés, les bénéficiaires de rentes, les employeurs, la haute surveillance.

Il est incontesté que les évaluations générales du risque servent assurément à sensibiliser le grand public et notamment aussi les milieux politiques. Pour cette raison, il convient de recenser et d'analyser les chiffres sérieusement – dans ce contexte, il est souvent plus utile d'en avoir moins, conformément à la devise « Ne fais confiance à aucune statistique que tu n'as pas falsifiée toi-même ». Sous cet angle aussi, il y a lieu de remettre en cause la manie actuelle de l'évaluation des risques et la crédulité envers les paramètres.

### **Et qu'en est-il de la surveillance directe ?**

Est-ce que la surveillance directe aboutit réellement à un contrôle des risques ? De par sa longue activité au sein d'une autorité de surveillance, l'auteure peut clairement répondre par l'affirmative à cette question, mais la réponse doit toujours être replacée dans le contexte du domaine d'activité et des tâches de la surveillance. Eu égard au contrôle des risques par la surveillance directe, il convient tout d'abord de constater quels risques relèvent de ce domaine. Comme

indiqué en introduction, les risques dans la prévoyance professionnelle peuvent fondamentalement se subdiviser en deux groupes : les risques systémiques proprement dits et les risques ponctuels au niveau d'une institution de prévoyance spécifique.

Dans l'état actuel de la législation, l'activité des autorités de surveillance directe sur les institutions de prévoyance est conçue comme une surveillance juridique répressive. L'activité de surveillance matérielle est subordonnée au droit administratif et les « règles du jeu » qui y prévalent ou la jurisprudence et la pratique doivent être respectées. C'est ainsi que la surveillance directe peut et doit toujours intervenir envers une institution de prévoyance individuelle ou ses organes. Il existe une pyramide de surveillance ou de contrôle qui régit clairement les devoirs et les responsabilités et qui ne fonctionne finalement pas si mal que cela, compte tenu du volume existant ainsi que du nombre et de la taille des cas de préjudice individuels. Selon cette pyramide de contrôle, l'évaluation du risque incombe en premier lieu à l'organe suprême qui fait appel pour cela aux experts en prévoyance professionnelle (art. 51a et 52e LPP).

Précisément du fait que la surveillance directe a l'institution de prévoyance individuelle en tant que *sparing partner*, les « chiffres comparatifs » ne servent pas à grand-chose ; avec la construction de la surveillance directe répressive, axée sur le droit administratif, et la jurisprudence relative au respect de la liberté d'appréciation, la surveillance directe est notoirement focalisée sur la prévention des risques dans des cas individuels. Les dispositions juridiques actuelles ne prévoient pas de contrôle systématique au niveau de la surveillance directe.

### **Possibilités et limites de l'application de facteurs de risque généraux**

Cela ne signifie pas que les risques systémiques soient inintéressants ou ne doivent pas être abordés, mais les autorités de la surveillance directe plaident pour que cela se fasse au bon niveau, avec la compétence appropriée, la responsabilité correspondante et les instruments juridiques opportuns. Lorsque des risques systémiques ou des facteurs de risques susceptibles de conduire à des risques systémiques sont identifiés, il est possible (et nécessaire) de fixer des *benchmarks* juridiquement contraignants qui sont alors appliqués ou mis en œuvre dans le cadre de la surveillance directe. La crédibilité et l'efficacité de la surveillance directe dépendent notamment du fait que celle-ci peut intervenir efficacement dans un cas d'espèce, ce qui est d'ailleurs sa tâche principale (art. 62a LPP). Cela n'exclut pas le fait d'aborder des facteurs de risque généraux dans le quotidien de la surveillance ; les autorités de surveillance directe entretiennent en règle générale des échanges permanents avec les institutions de prévoyance qu'elles surveillent – mais cette base ne permet pas d'imposer ou de mieux réaliser juridiquement quoi que ce soit. Au contraire, l'autorité de surveillance s'expose, lors d'une évaluation judiciaire (ultérieure), au reproche d'avoir outrepassé sa marge de manœuvre.

En outre, du point de vue de la surveillance directe, il est important de tenir suffisamment compte du risque de comparer des pommes avec des poires pour la définition des paramètres de risque. A cet égard, il y a lieu de s'inscrire en faux contre les comparaisons actuelles de diverses institutions de prévoyance à l'aide de facteurs de risque généraux ; s'il est vrai qu'une institution collective ou commune active sur le marché peut piloter ses propres risques par une « politique commer-

ciale » appropriée (tant pour accroître le risque que pour le diminuer), cet élément n'est justement pas présent ou ne l'est que de manière très limitée pour les institutions de prévoyance appartenant à un groupe ou à une entreprise. Ces dernières sont des « assureurs obligatoires » pour la population des assurés de l'entreprise et ne peuvent pas choisir celle-ci. Nous renvoyons ici à l'exemple cité plus haut de l'accroissement du risque par suite de la hausse du nombre de rentiers. Même si les facteurs de risque sont pondérés, cela ne change rien à la problématique de base, si bien que l'évaluation des risques d'une grande fondation commune par comparaison avec une grande caisse de pension d'un groupe est d'emblée vouée à l'échec.

Pour conclure, attirons encore l'attention sur un facteur peu évoqué jusqu'ici dans le débat. Bien entendu, une autorité de surveillance directe, en raison de sa connaissance précise de ses propres clients et en particulier des configurations personnelles, a développé sa propre perception des risques pour l'institution de prévoyance en question. Dans le meilleur des cas, cette perception est soutenue ou étayée par des facteurs de risque généraux ; dans le pire des cas, les paramètres de risque présentent une situation qui contredit la propre perception des risques de la surveillance directe. L'utilisation de paramètres généraux qui donnent une image « irréprochable » dans un cas ponctuel alors même que la surveillance directe, sur la base de son expérience, jugerait opportun d'intervenir, crée une incertitude qui représente sans doute un risque supplémentaire.

Enfin, la surveillance des risques doit aboutir à « maîtriser » certains risques pour pouvoir prendre des « mesures » à temps, précisément avant que le risque ne se concrétise. Le but poursuivi est donc la sécurité, or, nous savons tous qu'avec ou sans paramètres de risque, la sécurité absolue n'existe pas.