

# Contrôle

## Bâtir la confiance du public dans les fonds capitalisés de pension obligatoires

---

La question de la régulation et du contrôle des comptes de retraite individuels a été une question négligée. Par contre, on a beaucoup écrit sur le financement de la transition aux fonds de pension capitalisés et de la conception des prestations. Cependant, une régulation et un contrôles efficaces sont cruciaux pour la réussite de la réforme des pensions. Ce document explore six questions concernant la conception d'un système de contrôle. Il établit quelques comparaisons entre les résultats des organismes de différents pays et considère quatre domaines importants de contrôle: contrôles institutionnel et financier et procédures d'adhésion et de prestations.

### Un nouvel organisme?

La plupart des activités incombant à un organisme de contrôle des pensions sont déjà menées par des instances existantes, telles que les banques centrales, les collecteurs d'impôts et les régulateurs de marchés de capitaux, telles que les commissions des changes et des valeurs ou les organismes de contrôle d'assurances. Rattacher la responsabilité du nouveau régime de retraite à ces organismes existants serait efficace. Mais un organisme nouveau, spécialisé, peut s'avérer plus efficace, et ce pour plusieurs raisons. Premièrement, le régime est obligatoire, contrairement à d'autres types d'épargne. Aussi la responsabilité du gouvernement est plus grande pour ce qui est de garantir que les gestionnaires respectent les règles de base et sont soigneusement contrôlés.

Deuxièmement, les retraites sont plus complexes que la plupart des autres formes d'épargne. Ce sont des contrats à long terme qui comportent des interactions complexes entre les marchés de capitaux, les assurances et la sécurité sociale.

Troisièmement, les consommateurs sont souvent méfiants quant à l'efficacité et la transparence des organismes de contrôle existants. Les retraites en vigueur dans certains pays réformateurs étaient sous-réglementées ou même non réglementées par le passé. La confiance du public dans le nouveau système serait sapée si les inadéquations observées dans le système de contrôle existant étaient transférées au nouveau système.

Cependant, une nouvelle agence à elle seule ne suffira pas. Le système financier est achevé. Des problèmes survenant ailleurs dans le système bancaire, par exemple, sont susceptibles d'endommager le nouveau régime de retraite. Et les mêmes problèmes ont toute chance de se développer dans l'organisme de contrôle des fonds de pension si les causes sous-jacentes de l'inefficacité du contrôle ne sont pas traitées.

Les relations entre les contrôleurs de fonds de pension et d'autres organismes dans les pays de l'OCDE sont exposées dans le Tableau 1. Dans six pays — dont deux anciens pays socialistes, la Hongrie et la Pologne— et la France et l'Italie— un organisme de fonds de pension séparé et indépendant a été créé. Les fonds de pension

relèvent du contrôleur des assurances dans sept pays, dont l'Allemagne, et d'un organisme de contrôle universel des services financiers dans six autres pays, dont le Canada et le Royaume-Uni.

Enfin, les ministères des Finances ou du Travail contrôlent directement les fonds dans six pays, dont le Japon et les Etats-Unis.

Contrôle des pensions dans les pays de l'OCDE

1

<i>Indépendant Séparé</i>	<i>Indépendant Assurance</i>	<i>Indépendant Universel</i>	<i>Ministère</i>
France	Australie	Canada	Autriche
Hongrie	Belgique	Danemark	Finlande
Irlande	Allemagne	Corée	Grèce
Italie	Luxembourg	Norvège	Japon
Pologne	Pays-Bas	Suède	Espagne
	Portugal	Royaume-Uni	Etats-Unis
	Suisse		

Régulation et contrôle

La régulation —établir des règles— et le contrôle —les faire respecter— sont des activités différentes. Elles peuvent être soit affectées à une seule institution, soit réparties entre différentes institutions. Dans 13 des 25 pays de l'OCDE du Tableau 1, la régulation est surtout de la responsabilité de la même institution ainsi que le contrôle. Dans les autres pays, ce sont surtout les ministères qui établissent les règles.

Les avantages et les inconvénients de ces deux approches sont à peu près équivalents. Une institution unique jouit probablement d'économies d'échelle. Des organisme séparés peuvent être plus efficaces, car les contrôleurs abordent leur travail sans idées préconçues. La seule précaution est de garantir que les domaines de responsabilité sont clairement délimités, afin d'éviter les doublons ou les lacunes.

Modèles de contrôle

Les philosophies des différents systèmes de contrôle peuvent se diviser en deux grands camps. Premièrement, les modèles proactifs impliquent une spécification détaillée de la plupart des activités des gestionnaires de fonds de pension. Celle-ci exige un contrôle tout aussi détaillé et un audit pour vérifier que les règles sont bien suivies. Deuxièmement, les modèles réactifs entraînent un plus grand degré d'auto-régulation. Les mesures

incitatives pour les gestionnaires de fonds de pension sont supposées être bien situées, aussi les contrôleurs ne doivent intervenir que rarement.

Il n'est pas surprenant que beaucoup de pays réformateurs aient choisi un modèle proactif, parce qu'ils ont peu de tradition d'application des règles et des antécédents de contrôle douteux.

Le principal danger du modèle proactif est qu'il peut étouffer l'innovation. Les contrôleurs vont avoir naturellement à coeur d'éviter l'échec d'un fonds, qui pourrait indiquer un échec de contrôle. Ceci en amène beaucoup à interdire tout nouveau développement par les gestionnaires de fonds si l'on ne peut pas prouver de façon absolue que c'est dans l'intérêt des membres. La stabilité du système sera acquise au prix du développement beaucoup plus lent de l'industrie, au détriment des membres. Dans les modèles réactifs, par contre, les gestionnaires de fonds sont libres d'innover pourvu que le changement ne mette pas en péril la solvabilité. Le marché détermine le profil du secteur financier, et non le contrôleur.

Autonomie de contrôle

L'autorité du contrôleur doit être soustraite aux pressions politiques pour protéger la stabilité à long terme du système et la sécurité des fonds individuels. Avec la croissance des fonds —ils

représentent 45% du PIB au Chili, 17 ans après la réforme des pensions— les contrôleurs vont faire l'objet d'un lobbying énergique. Pour minimiser ce risque, l'organisme devrait, de préférence, être autonome. Son directeur devrait être rémunéré de façon transparente —peut-être avec une confirmation parlementaire— pendant une période déterminée.

Le Tableau 2 montre que les contrôleurs sont administrativement indépendants dans trois pays latino-américains. Ils sont aussi financièrement indépendants, et prélèvent leurs propres commissions de contrôle directement sur les fonds de pension. En Colombie et Uruguay, le contrôle des fonds de pension fait partie de la Banque centrale (bien que ces institutions puissent bien sûr être indépendantes à leur tour). Le Chili se situe entre les deux : l'organisme est officiellement autonome, mais sur les plans administratif, politique et financier il dépend du ministère du Travail et de la Sécurité Sociale.

### Financement

Des rémunérations de contrôle séparées sont séduisantes par rapport à un financement du budget central. Premièrement, cela soutient l'indépendance de l'organisme de contrôle. Deuxièmement, cela évite les allocations croisées de personnes qui ne participent pas au nouveau système. L'Argentine est un bon exemple. La législation fixe un plafond budgétaire de 1,5% des revenus totaux du système de pension. L'organisme dépense ensuite au fur et à mesure des besoins et effectue des transferts périodiques à partir des sociétés de gestion (AFJP) pour couvrir les dépenses. Les coûts budgétisés se sont situés au-dessous de 0,5% des revenus totaux.

### Recrutement pour l'organisme de contrôle

Trouver le personnel adéquat pour un nouvel organisme de contrôle peut constituer un défi. Les professionnels ayant une expérience largement pertinente peuvent être rares. Et l'organisme de contrôle va se retrouver en concurrence avec les gestionnaires de fonds de pension pour recruter du personnel qualifié et en former d'autre aux aptitudes requises.

## Contrôle en Amérique Latine

2

	<i>Gouvernement</i>	<i>Fonds</i>
<b>Autonome</b>		
Argentine	Ministère du Travail	commission
Mexique	Trésor public	commission (partielle)
Pérou	Ministère de l'Economie	commission
<b>Dépendant</b>		
Bolivie	Trésor public	commission
Chili	Ministère du Travail	budget
Colombie	Banque centrale	commission
Uruguay	Banque centrale	budget

Il est important que l'organisme soit capable d'attirer et de retenir le personnel compétent, aussi il doit être libre d'offrir un salaire et des avantages compétitifs. Ceux-ci dépasseront sans doute ceux qui sont offerts à d'autres fonctionnaires d'Etat. Mais c'est probablement inévitable. En Argentine, par exemple, la loi sur les retraites exige que les employés contrôleurs reçoivent un salaire supérieur ou égal à la moyenne versée par les 50% des gestionnaires de fonds de pension ayant les plus hauts salaires. Cette règle présente l'avantage que les salaires se maintiennent au niveau du secteur privé, où les salaires dans les services financiers ont eu tendance à augmenter plus rapidement que dans d'autres secteurs. D'autres pays ont fixé initialement des salaires compétitifs, mais ceux-ci se sont dégradés au fil du temps.

Bien qu'il puisse être tentant de pourvoir l'organisme en personnel détaché issu d'organismes et départements existants du gouvernement, ceci devrait être évité. L'organisme va avoir besoin d'un mélange de personnel ayant une expérience du secteur privé et du secteur public. Pour garantir que le niveau de connaissance du secteur est maintenu à jour, il est nécessaire d'avoir un flux continu de personnel issu des sociétés de gestion des fonds, y compris au niveau des cadres.

### Contrôle "captif"

Le risque d'un va-et-vient de fonctionnaires entre les sociétés de gestion de fonds et l'organisme de contrôle est celui de la capture d'industrie, par

laquelle le contrôleur met les intérêts de l'industrie avant la protection des membres de la caisse de retraite.

La meilleure réponse à ce problème est une séparation des responsabilités, pour le marché dans son ensemble, des gestionnaires de fonds individuels. La régulation et l'analyse des résultats du système, où les dommages découlant de la capture sont grands, peuvent être séparés du comité de surveillance, où une connaissance détaillée de l'industrie est nécessaire mais les dommages découlant de la capture sont plus réduits.

### Résultats de contrôle

La comparaison des différents systèmes est complexe à cause de leurs différentes caractéristiques. Le Tableau 3 se concentre sur l'Amérique Latine.

L'organisme mexicain est le plus important et le plus coûteux, avec 214 employés et un budget de 26 millions de dollars. Ceci reflète probablement le fait que plus de 11 millions d'employés sont couverts au Mexique, comparé à environ 6 millions

en Argentine et au Chili, 2½ millions en Colombie, à peine plus d' 1 million au Pérou et moins d'un demi million en Bolivie et en Uruguay. Par conséquent, le ratio des employés de contrôle par rapport aux membres de fonds de pension est le deuxième plus bas au Mexique, après la Colombie.

Les ratios très élevés en Bolivie et Uruguay résultent sans doute de la jeunesse relative de leurs systèmes et du petit nombre des membres de fonds de pension, ce qui peut causer des problèmes dus au manque d'échelle. Par contre, le ratio élevé au Pérou peut indiquer de l'inefficacité.

Le ratio des employés par rapport au nombre de fonds de pension existants est l'indicateur le plus cohérent : sa valeur est proche de 10 dans la plupart des cas. Les exceptions de la Colombie et de l'Uruguay reflètent le fait que le contrôle dépend de la Banque centrale, et donc les services de soutien font partie de l'organisation la plus grande et sont extérieurs à l'organisme de contrôle.

Indicateurs de résultat des contrôleurs en Amérique Latine

3

Pays	Employés	Sous contrôle direct	Budget	Employés/ Membres du fonds	Employés/ fonds
	nombre	%	\$m	par million	nombre
Argentine	183	43	12.5	31	10
Bolivie	21	43	1.9	64	11
Chili	134	69	7.0	23	10
Colombie	30	73	—	12	3
Mexique	214	25	26.3	19	13
Pérou	85	19	5.1	74	14
Uruguay	21	81	—	46	4

### Contrôle institutionnel

Cette question couvre l'autorisation et la licence des gestionnaires de fonds de pension et, quand c'est nécessaire, leur dissolution par fusion ou liquidation. Elle comprend aussi l'examen de contrôle des employés de la compagnie et des commerciaux et l'enregistrement des succursales des gestionnaires de fonds.

Les contrôles institutionnels vont être très importants dans les premières années qui suivent la réforme des pensions, mais ils vont ensuite diminuer. L'effort initial pour accorder une autorisation à de nouveaux fonds —l'examen des exigences légales et financières, telles que le capital et les réserves minimum— sera terminé.

L'incertitude quant à la performance du nouveau système va diminuer au fur et à mesure qu'il se met en place.

Les fusions et liquidations vont aussi être plus répandues au cours des quelques premières années. Il y avait à l'origine 26 fonds en Argentine, qui sont tombés maintenant à 15. Au Chili, il y a 10 fonds au lieu de 21 au début de 1990. Il y a eu trois liquidations au Chili, mais aucune en Argentine.

D'autres points importants du contrôle institutionnel sont les contrôles de la publicité et du marketing (traités ailleurs dans l'Introduction à la réforme des pensions), les inspections et les audits.

### Contrôle financier

Des rapports financiers réguliers des fonds à l'organisme de contrôle sont essentiels, couvrant les politiques d'investissement, les portefeuilles, les revenus et les dépenses. Ils doivent aussi comprendre les finances des compagnies gestionnaires. Ces rapports peuvent être comparés de façon croisée avec les données des garants, la bourse des valeurs et autres institutions financières.

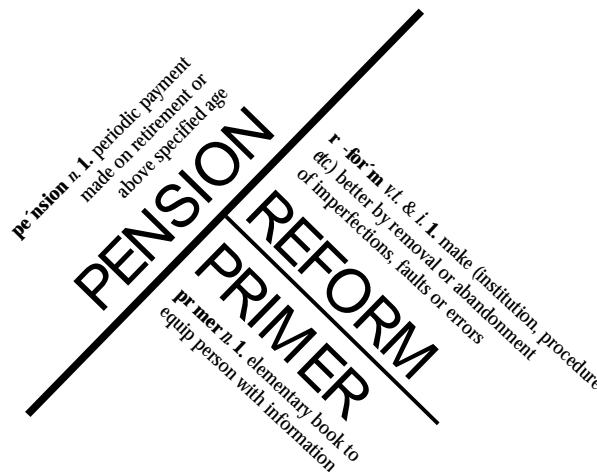
Les autres fonctions importantes du contrôle financier sont l'évaluation des portefeuilles des fonds, le contrôle des restrictions sur les portefeuilles d'actions, l'assurance du dépôt des actifs, ainsi que le calcul et l'application de garanties pour les retours sur les fonds de pension.

### Adhésions et prestations

Le contrôle des adhésions surveille l'enrôlement des membres, le marketing et les transferts entre les fonds. Le contrôle des prestations, qui traite le calcul des droits, devient plus important avec la maturité du système.

### Autres lectures

- G. Demarco et R Rofman, avec E.R. Whitehouse, (1998), 'Supervising mandatory funded pension systems: issues and challenges', Social Protection Discussion Paper no. 9816, Banque Mondiale.
- D. Duval, (1999), 'Institutional arrangements for mandatory funded pension schemes', Social Protection Discussion Paper, à paraître, Banque Mondiale.
- R. Rofman et G. Demarco, (1999), 'Collecting and transferring contributions in multipillar pension schemes', Social Protection Discussion Paper, Banque Mondiale.
- A. Laboul, (1998), 'Private pension systems: regulatory policies', Ageing Working Paper no. 2.2, OCDE, Paris.
- D. Vitas, (1998), 'Regulatory controversies of private pension funds', in *Institutional Investors in the New Financial Landscape*, OCDE, Paris.



### Conclusions et recommandations

- ❑ L'expertise professionnelle, la transparence et l'indépendance claire des organismes de contrôle sont essentielles à la réussite de la réforme des pensions
- ❑ Dans les pays où la régulation existante est faible ou inefficace, un organisme nouveau et séparé est sans doute mieux placé (mais ce n'est pas sûr) pour éviter de reproduire les échecs passés
- ❑ Un modèle proactif, avec une spécification détaillée des activités des fonds, peut s'avérer nécessaire au départ, mais le système devrait passer ensuite à un contrôle réactif pour éviter de réprimer l'innovation
- ❑ L'autonomie financière, le budget de l'organisme étant payé par les fonds de pension plutôt que par les revenus globaux de l'Etat, protégera l'organisme de contrôle contre les pressions politiques à court terme indésirables
- ❑ L'indépendance administrative est également préférable
- ❑ Les salaires doivent être compétitifs par rapport à ceux du secteur privé (et le rester) afin de recruter du personnel qualifié des secteurs privé et public et de limiter le risque de corruption
- ❑ La séparation de la régulation et du contrôle peut aider à limiter le risque de capture de la régulation