

Office fédéral des assurances sociales
Domaine AVS, Prévoyance professionnelle
et PC (ABEL)
Effingerstrasse 20
3003 Berne

Bâle, le 28 mars 2014
A.170.2/MTI

Réforme de la prévoyance vieillesse 2020 / Réponse à la procédure de consultation

Mesdames, Messieurs,

Vous avez bien voulu consulter notre Association sur le projet de réforme de la prévoyance vieillesse 2020, ce dont nous tenons à vous remercier.

Notre Association approuve l'objectif visé par la réforme de la prévoyance vieillesse, qui consiste à trouver des solutions équilibrées de nature à garantir le financement des 1er et 2e piliers à moyen et à long termes. La gestion de fortune des avoirs de la prévoyance vieillesse revêt une grande importance pour le secteur bancaire. Notre Association met donc l'accent, dans sa réponse à la consultation, sur les aspects de la réforme touchant l'activité commerciale des banques. Il s'agit plus particulièrement de la proposition, selon nous inappropriée, de restreindre la possibilité, pour les institutions de prévoyance, d'investir dans des placements alternatifs. Pour ce qui concerne, en revanche, les mesures touchant plus directement les relations entre les partenaires sociaux, nous souhaiterions renvoyer à la prise de position de l'Union patronale suisse (UPS).

Par souci de clarté, nous exposons de manière sommaire, dans le tableau ci-dessous, les principaux aspects de notre réponse :

L'Association suisse des banquiers (ASB) approuve l'objectif visé par la réforme de la prévoyance vieillesse, qui consiste à trouver des solutions équilibrées de nature à garantir le financement des 1er et 2e piliers à moyen et à long termes.

Elle désapprouve en revanche, pour les motifs suivants notamment, les restrictions envisagées pour les institutions de prévoyance souhaitant investir dans des placements alternatifs (hedge funds, private equity, etc.):

- Dans leur stratégie de placement, les institutions de prévoyance sont déjà tenues de satisfaire à des exigences de transparence (voir à ce sujet les Directives de la Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle [CHS PP] relatives à l'indication des frais de la gestion de la fortune). Selon ces Directives, les éléments de la fortune qui sont investis dans des instruments de placement considérés comme « non transparents » doivent être indiqués séparément dans l'annexe aux comptes annuels. Il y a lieu d'attendre l'effet produit par ces Directives, qui s'appliquent pour la première fois à la clôture des comptes annuels au 31 décembre 2013, avant d'envisager, si nécessaire, de nouvelles mesures dans ce domaine.
- Dans leur stratégie de placement, les institutions de prévoyance cherchent à optimiser les coûts liés à la gestion de fortune. Elles examinent notamment si le rapport entre le rendement des placements et les risques s'avère judicieux à moyen et à long termes. Le montant des coûts ne permet donc pas à lui seul d'évaluer l'efficacité réelle de la gestion de fortune. La performance nette des placements joue, en définitive, un rôle central pour l'institution de prévoyance et les destinataires.
- L'organe suprême de l'institution de prévoyance - en règle générale le conseil de fondation - est responsable de la gestion des placements. Conformément à l'OPP2, il définit, surveille et pilote la gestion de la fortune en tenant compte des rendements et des risques. Il appartient donc au conseil de fondation de se déterminer, en fonction de la capacité de risque de l'institution et des autres exigences déjà prévues dans l'OPP2 (principe de diversification, limite fixée à 15 % pour les placements alternatifs, etc.), sur l'opportunité d'investir ou non dans des hedge funds et du private equity.
- Les modifications de l'OPP2 envisagées dans le domaine de la sécurité des placements, de la transparence et de la loyauté n'ont pas leur place dans la présente consultation relative à la réforme *globale* de la prévoyance vieillesse. Elles nécessiteraient, sur le plan formel, une procédure de consultation séparée, en vue de solliciter l'avis des milieux concernés sur un projet de révision *concret*.

L'ASB renvoie par ailleurs, pour les mesures relevant des partenaires sociaux, à la prise de position de l'Union patronale suisse (UPS). Elle estime, comme l'UPS, que la réforme de la prévoyance vieillesse ne doit pas conduire à renforcer l'un des deux piliers au détriment de l'autre. La combinaison des systèmes de financement par répartition et par capitalisation contribue en effet à la solidité du système tout entier.

I. Remarques générales

La prévoyance vieillesse en Suisse devra faire face à d'importants défis sur les plans économique et démographique ces prochaines années:

- Du fait de la faiblesse des taux d'intérêt et de la part élevée des avoirs de vieillesse investis dans des placements à rendement fixe (obligations, etc.), le déséquilibre entre les promesses de prestations et leur financement à long terme tend à s'accroître.
- Les prestations des 1er et 2ème piliers doivent être financées pour une plus longue durée en raison de l'accroissement de la longévité. En outre, le faible taux de natalité en Suisse modifie la pyramide des âges, entraînant une réduction du nombre d'actifs relativement aux rentiers.

Pour relever ces défis, il est opportun, comme le propose le Conseil fédéral, d'envisager dès maintenant une réforme globale de la prévoyance vieillesse. Cette approche générale, qui recouvre à la fois les 1^{er} et 2^e piliers, ne doit toutefois pas conduire à différer des amendements urgents dans l'AVS et la prévoyance professionnelle. Un des objectifs principaux de la réforme est en effet de trouver des solutions équilibrées qui garantissent, à moyen et à long termes, l'équilibre financier des 1er et 2e piliers. Il s'agit également de préserver, dans la prévoyance professionnelle, l'autonomie des conseils de fondation chargés de rechercher, sur une base paritaire, des solutions flexibles, adaptées aux besoins des assurés et des employeurs.

Dans cette perspective, nous soutenons, comme l'UPS, une approche par étapes assortie de priorités claires. Ainsi, il y a lieu d'envisager notamment:

- La baisse rapide du taux de conversion minimal, assortie de mesures d'accompagnement.
- La flexibilisation du système des rentes, en assurant la coordination entre les 1er et 2^e piliers.
- La création d'une règle de stabilisation en vue d'éviter la dérive financière de l'AVS.

Par ailleurs, le financement de la prévoyance vieillesse, par répartition dans l'AVS, et par capitalisation dans la prévoyance professionnelle, a fait ses preuves. Il est donc essentiel de préserver l'importance respective de ces deux piliers, le renforcement de l'AVS au détriment de la prévoyance professionnelle - ou inversement - devant être évité.

II. Ordonnance sur la prévoyance professionnelle (OPP2) : Modifications envisagées dans le domaine de la transparence, de la sécurité des placements et de la loyauté

Tant sur la forme que sur le fond, notre Association estime qu'il y a lieu de rejeter les modifications de l'OPP2 évoquées dans le rapport explicatif du Conseil fédéral.

Rejet, sur le plan formel notamment, de telles modifications dans le cadre du projet de réforme de la prévoyance vieillesse 2020

Le Conseil fédéral envisage de soumettre à de nouvelles restrictions les placements dans des hedge funds et en private equity (exigences de transparence et limitation des coûts liés à de tels placements dans la prévoyance professionnelle). Pour les raisons énoncées ci-après (voir le chapitre suivant), nous rejetons les restrictions proposées. Sur le plan formel par ailleurs, force est de constater que la présente réforme, qui vise avant tout à

assurer, à l'avenir, l'équilibre financier de l'AVS et de la prévoyance professionnelle, ne constitue pas le cadre adéquat pour proposer une révision des prescriptions de placement de l'OPP2. Il en va de même pour ce qui concerne les modifications de l'OPP2 envisagées dans le domaine des prêts en valeurs mobilières (securities lending), de la mise en pension de titres (repo) ou encore des créances structurées. En tous les cas, si le Conseil fédéral devait persister dans son intention de modifier les prescriptions de placement de l'OPP2, il y aurait lieu d'organiser, ultérieurement, une procédure de consultation ou une audition séparée, en vue de solliciter l'avis des milieux concernés sur un projet de révision *concret*.

Le rapport explicatif préconise également de renforcer les obligations relatives à la restitution des avantages financiers liés à la gestion des avoirs du 2^e pilier (art. 48k OPP2). Or les dispositions de l'OPP2 concernant « l'intégrité et la loyauté des responsables » ont déjà été renforcées en 2011. Conformément aux dispositions transitoires de l'OPP2, les institutions de prévoyance disposaient d'un délai au 31 décembre 2012 pour adapter leurs règlements et contrats ainsi que leur organisation à ces nouvelles dispositions. Le premier contrôle y relatif a porté sur l'exercice comptable 2012. Avant d'envisager un nouveau renforcement des obligations correspondantes, il y aurait lieu d'analyser l'effet produit par ces nouvelles dispositions. Cela d'autant plus que les Directives de notre Association concernant le mandat de gestion de fortune, qui traitent aussi de la rémunération de la banque, sont entrées en vigueur, dans leur version révisée, le 1^{er} janvier 2014. Il convient de veiller, dans ce domaine également, à assurer la cohérence entre les différentes réglementations auxquelles les intermédiaires financiers sont assujettis. Si, nonobstant ce qui précède, un nouveau renforcement des obligations relatives à la restitution des avantages financiers devait être envisagé, une procédure de consultation ou une audition séparée devrait avoir lieu. En effet, il s'agit, dans ce cas également, d'un sujet important sur les plans économique et financier, au sens de la loi fédérale sur la procédure de consultation.

Compte tenu de ce qui précède, nous estimons, comme l'Association suisse des Institutions de prévoyance (ASIP), que les modifications envisagées dans le domaine de la transparence, de la sécurité des placements et de la loyauté n'ont pas leur place dans la présente consultation relative à la réforme de la prévoyance vieillisse. Sur le plan formel, une procédure de consultation séparée, en vue de solliciter l'avis des milieux concernés sur des propositions *concrètes* de modifications de l'OPP2 serait nécessaire.

Rejet, sur le plan matériel, des restrictions additionnelles prévues pour les institutions de prévoyance souhaitant investir dans des placements alternatifs

Concrètement, le rapport explicatif stipule qu'il « convient impérativement d'exiger la transparence des coûts des hedge funds et des placements en private equity dans le domaine de la prévoyance professionnelle, car ils sont de loin les véhicules de placement les plus chers dans le domaine de la prévoyance professionnelle ». Les institutions de prévoyance devraient dès lors, selon le rapport, être tenues de renoncer à de tels placements, lorsque ceux-ci ne sont pas considérés comme transparents. Le rapport indique par ailleurs que « le niveau des coûts des hedge funds et des placements en private equity doit être limité à un certain pourcentage des coûts transparents totaux de l'institution de prévoyance ».

Ces deux conditions sont de nature à limiter voire à prohiber le recours à certaines formes de placements alternatifs. Du point de vue de notre Association, il y a lieu, pour les raisons suivantes notamment, de rejeter ces nouvelles restrictions envisagées pour les institutions de prévoyance:

- ***Exigence de transparence***

Dans le domaine de la gestion de fortune, les institutions de prévoyance sont déjà tenues d'observer des exigences de transparence (voir à ce sujet les Directives de la Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle (CHS PP), du 23 avril 2013, intitulées « Indication des frais de la gestion de la fortune »). Selon ces Directives, qui ont pour objet de concrétiser l'article 48a OPP2, les éléments de la fortune qui sont placés dans des produits pour lesquels les frais ne peuvent pas être indiqués dans le compte d'exploitation et qui sont, de ce fait, considérés comme « non transparents », doivent être mentionnés séparément dans l'annexe aux comptes annuels. **Il y a lieu d'attendre l'effet produit par ces Directives de la CHS PP, qui sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2013 et s'appliquent pour la première fois à la clôture des comptes annuels au 31 décembre 2013, avant de prévoir, si nécessaire, d'autres mesures.**

Sous l'angle technique, il convient par ailleurs de souligner les difficultés à disposer de données *actuelles* concernant, par exemple, les fonds utilisés comme sous-jacents dans des fonds de hedge funds. Les Directives de la CHS PP stipulent que la date de référence des ratios des frais TER peut, sous certaines conditions, précéder - jusqu'à concurrence d'une durée maximale de 18 mois - la date du bilan de l'institution de prévoyance. Cela de manière à tenir compte du fait que, dans la pratique, les données concernant les coûts de certains fonds ne sont disponibles qu'a posteriori. Cela ne signifie toutefois pas que ces fonds n'aient pas leur place dans la stratégie de placement de l'institution de prévoyance. Une interdiction pure et simple, pour les institutions de prévoyance, d'investir dans des fonds qui ne seraient pas considérés comme transparents serait donc contreproductive.

- ***Exigence liée aux coûts***

Dans leur stratégie de placement, les institutions de prévoyance doivent certes optimiser les coûts liés à la gestion de la fortune. Elles examinent à cet effet si le rapport entre le rendement des placements et les risques s'avère judicieux à moyen et à long termes. **Le montant des coûts à lui seul ne saurait donc être le principal critère de décision pour évaluer l'efficacité réelle d'un instrument de placement. Il ne faut pas oublier non plus que les institutions de prévoyance informent de manière transparente sur la performance nette de leurs placements. Or la performance nette des placements joue un rôle central pour l'institution de prévoyance et les destinataires.**

- ***Responsabilité du conseil de fondation***

L'organe suprême de l'institution de prévoyance - en règle générale le conseil de fondation - est chargé de se prononcer sur la politique de placement. De manière à s'assurer que

la stratégie de placement est bien adaptée à la structure des engagements de l'institution, il se fonde sur l'examen de congruence entre les actifs et les passifs (ALM). Par ailleurs, la part de la fortune globale de l'institution pouvant être investie dans des placements alternatifs ne doit pas excéder 15%, le principe de diversification devant aussi être observé. **Il appartient donc au conseil de fondation de se déterminer, conformément aux dispositions prévues par l'OPP2 et en tenant compte de la capacité de risque de l'institution, sur l'opportunité ou non d'investir dans des placements alternatifs.**

Dans sa réponse du 26 février 2014 à la motion déposée par le Conseiller aux Etats Konrad Graber en vue d'encourager les institutions de prévoyance à investir dans du private equity¹, le Conseil fédéral parvient à la même conclusion:

« (...) Les prescriptions actuelles en matière de placement offrent déjà aux institutions de prévoyance la possibilité d'investir dans des placements à long terme porteurs d'avenir. Le capital-risque est habituellement considéré comme un capital-investissement ("private equity") et les institutions de prévoyance placent actuellement environ 1,1 pour cent de leur fortune dans ce secteur qui comprend plusieurs catégories de placement. D'un point de vue réglementaire, rien ne s'oppose à ce que les institutions de prévoyance augmentent la proportion de ces placements, à condition que leur capacité de risque le permette. (...) »

Les conseils de fondation paritaires des institutions de prévoyance doivent pouvoir décider de leur propre chef s'ils souhaitent ou non placer des fonds en capital-risque en tenant compte des intérêts des assurés et de la situation particulière de leur caisse. Les institutions de prévoyance, et donc leurs assurés, assument les risques de la politique de placement choisie. L'Etat ne peut inciter les caisses de pension à courir des risques qu'elles ne sauraient supporter. Il peut cependant s'employer à améliorer le cadre qui permet aux caisses d'alimenter l'économie suisse en capital-risque porteur d'avenir sans outrepasser leur capacité de risque et leurs possibilités. (...) »

Nous vous remercions de l'attention que vous voudrez bien porter à ce qui précède et nous tenons à votre entière disposition pour tout renseignement complémentaire.

Veillez agréer, Mesdames, Messieurs, l'expression de nos sentiments distingués.

Association suisse des banquiers



Jakob Schaad Mireille Tissot

¹ Le texte de la « Motion 13.4184 Caisses de pension. Placements à long terme dans les technologies d'avenir et création d'un fonds à cet effet » déposée le 12 décembre 2013 par le Conseiller aux Etats Konrad Graber ainsi que l'avis du Conseil fédéral peuvent être consultés sur le site du Parlement : http://www.parlament.ch/f/suche/Pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20134184#