

Consultation relative à la modification de l'ordonnance sur les fondations de placement (OFP)

Monsieur le conseiller fédéral,

Nous remercions le Département fédéral de l'intérieur d'avoir bien voulu consulter le canton de Neuchâtel sur la modification de l'ordonnance sur les fondations de placement (OFP).

Les documents qui nous ont été remis à cette occasion ont été soigneusement examinés et nous permettent de vous faire part de nos observations.

Nous sommes favorable à la modification de l'ordonnance sur les fondations de placement qui vise d'une part à renforcer le rôle de l'assemblée des investisseurs en tant qu'organe suprême des fondations de placement et d'autre part à assouplir la réglementation concernant le placement de la fortune de prévoyance, par les fondations de placement. Cette modification permet, dès lors, une prévention des conflits d'intérêts et une diversification en matière de placement des capitaux investis à long terme dans le 2^e pilier.

La présente révision n'a, à priori, pas d'impact direct sur les finances publiques cantonales.

Nous avons par ailleurs consulté Prévoyance.ne, caisse de pensions de la fonction publique du canton de Neuchâtel, qui nous a informé se positionner favorablement sur la modification de l'ordonnance, principalement parce qu'elle apporte une plus-value par rapport à la situation en vigueur. Vous trouverez l'expertise détaillée menée par notre caisse de pensions dont nous faisons nôtres les observations en annexe du présent courrier.

En vous remerciant de l'attention portée à la présente, nous vous prions d'agréer, Monsieur le conseiller fédéral, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 12 décembre 2018

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
L. KURTH

La chancelière,
S. DESPLAND

Annexe : ment.

Courrier A

République et Canton de Neuchâtel
Département des finances et de la santé
Monsieur Florian Roduit
Plan 30
Case postale 1
CH-2002 Neuchâtel

La Chaux-de-Fonds,
le 31 octobre 2018

Prise de position relative au projet de modification de l'ordonnance sur les fondations de placement (OFP)

Monsieur,

Par la présente, nous nous référons à votre demande du 15 octobre 2018 et profitons de remercier le Conseil d'Etat de nous associer à la consultation relative à la modification de l'ordonnance sur les fondations de placement (OFP) et le Département fédéral de l'Intérieur (DFI) pour son travail dans l'élaboration de ce projet de nouvelle ordonnance.

Introduction

De manière préalable, nous précisons que la thématique est certes connexe à notre domaine d'expertise, mais elle reste néanmoins distincte. Les fondations de placement sont constituées pour la gestion et l'administration commune de la fortune de la prévoyance professionnelle (art. 53g LPP). Elles sont à cet égard des institutions auxiliaires de la prévoyance professionnelle. Le projet d'ordonnance révèle cependant une approche globale et homogène répondant aux enjeux posés par le placement de la fortune de la prévoyance professionnelle.

Dès lors que la réglementation fédérale a placé les fondations de placement sous la surveillance exclusive de la Commission de haute surveillance (CHS PP) depuis le 1^{er} janvier 2012 (Partie 3 de la LPP, Organisation, titre 2 articles 53g ss LPP) – donnant un signal clair sur la volonté d'une organisation concordante – et tenant compte que les institutions de prévoyance investissent près de 100 milliards de nos francs auprès de fondations de placement, nous sommes d'avis que les évolutions proposées s'inscrivent dans une ligne cohérente : pérennisation des rendements à long terme, conditions-cadres optimales et transparence des opérations.

Le message général visant à favoriser la diversification – par l'extension des possibilités de placement – et à prévenir les conflits d'intérêts est favorable à une gestion efficiente des capitaux investis à long terme dans le 2^{ème} pilier, ce qui devrait être la priorité absolue de tous les acteurs du domaine.

Pour rappel, les capitaux placés auprès des fondations de placement obéissent aux règles de l'OPP2, tout en faisant l'objet de dispositions spécifiques par l'OFP. Si l'extension des possibilités de placement (autorisation) est jugée propice par nos soins, nous restons plus réservés sur le niveau de détails en général des règles de placement, que ce soit au sein de l'OPP2 et de l'OFP.



Nous retiendrons la ligne visée d'un certain assouplissement. Il n'en demeure pas moins nécessaire de préciser que les prescriptions actuelles en matière de diversification ne permettent pas forcément de se conformer, de manière optimale, aux tendances du marché et à la situation économique.

Finalement, nous ne commentons, pas dans cette prise de position, la révision dans le domaine de l'épargne-titres du pilier 3a pour nous en tenir plus particulièrement aux éléments propres ou auxiliaires à la prévoyance professionnelle.

Principes généraux

L'ajustement de la réglementation à l'évolution des besoins et une certaine libéralisation des prescriptions de placement – par un accroissement des possibilités et davantage de flexibilité – sont une étape significative (et un signal) pour l'ensemble du marché de la prévoyance professionnelle. Dans un environnement de taux bas, les institutions de prévoyance et les fondations de placement doivent pouvoir se préparer à une hausse potentielle et optimiser au mieux le rapport entre le rendement et le risque. Sauf que les prescriptions de placement en vigueur sont contraignantes, voire bercent dans une sécurité trompeuse avec – dans l'exemple nous concernant des institutions de prévoyance – une quote-part élevée d'obligations. Autrement dit, une qualification trop restrictive des instruments de placement individuels font plutôt perdre de vue la rentabilité et la gestion du budget de risque.

L'orientation vers davantage de flexibilité ou de liberté (mais aussi plus de responsabilités) est une (première) étape fondamentale à notre sens.

Nous avons alors tendance à rejoindre la position du Conseil fédéral, quand bien même il serait vivement recommandé que les prescriptions de placement de l'OPP2 soient également revues à la suite de la révision de l'OFP. La revendication d'une suppression du droit de timbre sur les capitaux de prévoyance devrait également s'inscrire dans les développements requis en matière de prescriptions de placements pour permettre au 3^{ème} cotisant de remplir au mieux sa mission si importante. À notre époque, le processus de reporting élaboré et les règles de contrôle interne rigoureuses sont une garantie de transparence et les conditions-cadres à une plus grande latitude de placements pour garantir la mise en place d'un rendement optimisé en fonction des besoins particuliers.

Modifications de l'OFP

Les articles non mentionnés exhaustivement ci-après n'appellent aucun commentaire particulier de notre part.

Articles 4 et 5

Ces adaptations garantissent l'indépendance requise en supprimant le droit à la fondatrice de nommer les membres du Conseil de fondation. Elle étend aux fondations de placement les modifications intervenues, en 2011 au sein des institutions de prévoyance, dans le cadre de la réforme structurelle, à savoir de qualifier l'indépendance d'un principe fondamental.

À notre sens, la proscription des liens économiques pourrait encore être complétée avec la mention expresse de l'exclusion d'une relation familière étroite par analogie avec les dispositions de l'article 40 OPP2. Si le projet d'article 8, alinéa 3 (ci-après) s'oriente en ce sens, il n'en exclut pas expressément des relations familières étroites entre le Conseil de fondation et les personnes chargées de la gestion.

Se pose encore la question, au niveau structurel, d'une représentation de la fondatrice à hauteur d'un tiers des membres, si l'objectif avoué est une action en toute indépendance du Conseil de fondation par rapport à la fondatrice.

Article 6

Cette proposition met sur pied d'égalité les institutions de prévoyance et les institutions auxiliaires. Elle est non seulement une condition sine qua non à la gestion optimale des risques et la garantie de l'efficacité de l'organisation pyramidale du contrôle dans la prévoyance professionnelle. Elle

confirme de facto la volonté de la Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle (CHS PP), déjà exprimée par l'inscription des fondations de placement dans le champ d'application de sa directive (D-03/2016) sur l'assurance qualité dans la révision selon la LPP.

L'indépendance est pour nous partie aux exigences minimales à l'endroit de l'organe de révision, aussi bien pour les institutions de prévoyance que les institutions auxiliaires des 2^{ème} et 3^{ème} piliers. Cette proposition de modification est nécessaire et cohérente.

Article 8

Cette proposition renforce la prévention des conflits d'intérêts et la garantie de l'indépendance nécessaire au respect des règles de déontologie et d'intégrité. L'indépendance des membres du Conseil de fondation ne serait pas compatible dans le cas d'un rapport de travail avec la gestion de la fondatrice, tout comme avec la fourniture de services (mandat de gestion). De notre point de vue, subsiste encore notre observation sur la nécessité d'exclure expressément les relations familiales étroites afin d'aboutir pleinement aux objectifs visés.

Article 11

Les qualifications de l'expert et l'indépendance constituent la base de l'assurance qualité en matière d'investissements. Bien que nous soyons clairement favorables au renforcement des exigences minimales en termes de qualité il s'agira de garder une certaine proportionnalité – si des nouvelles prescriptions sous forme de directives devaient entrer en vigueur – afin que les sociétés d'experts de petite et moyenne taille restent en mesure de répondre à ces dernières – au risque de restreindre de manière exagérée la liberté de choix de l'expert – et aussi qu'elles ne conduisent pas à une recrudescence des coûts. D'une manière générale, les prescriptions visant à garantir l'indépendance et les qualifications sont objectivement logiques et fondamentales.

Article 12

La proposition de reconnaître les filiales de banques étrangères en Suisse en tant que banque dépositaires est une nouvelle positive. Nous sommes plus réservés à l'égard des négociants en valeurs mobilières et pensons justifié de ne pas entrer en matière à ce sujet. Seul un renforcement de la régulation internationale pourrait nous faire revoir notre position.

Article 20

Les modifications et précisions apportées s'agissant de la détermination de la juste valeur des apports en nature sont jugées pertinentes, notamment pour les fondations immobilières. La méthode est dorénavant décrite et la gouvernance renforcée par la validation de l'expert de la valeur du bien échangé.

Article 25

Cette modification doit probablement faire écho à la jurisprudence (ATF 143 V 208). S'il est profitable, en termes de transparence, que les règles issues de la jurisprudence soient transcrites dans l'ordonnance, il faudrait néanmoins éviter de manière générale d'inverser les rôles et que l'ordonnance ne devienne une codification de la pratique, plutôt qu'une règle d'exécution de la loi.

Article 26a

Nous sommes favorables, d'une manière générale, à l'autorisation du dépassement des limites de placement, pour autant qu'elles restent contraintes à certaines conditions. Cela rejoint notre commentaire général sur le niveau de détails des règles en matière de placements (OPP2 et OFP) qui peuvent bercer dans une sécurité trompeuse. Si le projet s'efforce de toujours préconiser la diversification, et de manière justifiée, il veille néanmoins à éviter ou corriger quelques obstacles et contraintes guère optimales de la réglementation en vigueur. Les dépassements (ou extensions des possibilités de placements) autorisés sont par ailleurs conditionnés aux règles de transparence.

Les évolutions proposées nous semblent alors opportunes et judicieuses dans leur esprit général.

Article 29

Cette proposition rejoint notre commentaire concernant l'article 26a avec une opinion favorable à l'autorisation du dépassement des limites, tout en s'orientant davantage sur un encadrement et des conditions générales. Nous restons toutefois réservés sur la limite à la part des placements alternatifs jusqu'à 25%, jugée à la fois élevée et disproportionnée par rapport à l'article 55 let.b OPP2.

Article 30

La proposition de refonte de l'alinéa 3 nous paraît pertinente puisque la surveillance par un organisme régulateur étranger est renforcée. La précision du cadre dans lequel la Fondation peut dépasser la limite de 20% est bienvenue

Article 32

La proposition est judicieuse, sous réserve de la précision expresse de l'autorisation des filiales dans les groupes de placements pour le *private equity* et les infrastructures. En effet, il n'y a, à notre sens, guère d'autres placements alternatifs pour lesquels cela serait envisageable.

Articles 35 et 37

Les modalités proposées serviront à accroître la transparence et standardiser les informations publiées, sans qu'elles n'exigent des efforts disproportionnés des fondations de placement pour mettre en œuvre ces mesures. Si nous prenons l'exemple de la transparence dans les frais de gestion, les fondations de placement sont restées en marge des exigences de la CHS PP, respectivement l'objet de normes spécifiques, concernées seulement de manière indirecte par les directives adoptées en la matière en tant que fournisseurs de placements collectifs. Il est dès lors favorable de constater que les orientations prises veillent toujours davantage à renforcer la transparence et uniformiser les pratiques malgré la nature différente des acteurs du 2^{ème} pilier

Impacts sur les comptes du Canton

La proposition d'ordonnance n'a pas d'incidence sur les comptes du Canton. Les institutions de prévoyance professionnelle, de prévoyance liée et les institutions d'assurances sociales restent considérées comme des commerçants de titres – sans modification aucune au travers de ce projet d'ordonnance – avec toujours l'obligation de verser le droit de timbre de négociation

Le projet se concentre sur trois éléments majeurs à savoir

- codifier les solutions dégagées par la pratique (prescriptions en matière de placement)
- étendre les possibilités d'investissement des fondations de placement (dépassements des limites de placement de l'OPP2)
- renforcer les exigences en matière de conflits d'intérêts.

En d'autres termes le projet d'ordonnance ne porte pas sur des questions fiscales, des exonérations de droit ou encore des modifications transactionnelles. Il n'y a donc pas lieu pour le Canton de craindre un impact significatif et négatif sur ses comptes

Nous sommes favorables à la modification de l'ordonnance sur les fondations de placement laquelle apporte une plus-value par rapport à la situation en vigueur (flexibilité, latitude dans la stratégie, uniformité) et des perspectives futures dans les domaines connexes. Elle n'apporte cependant pas de solutions à l'optimisation des coûts dans le 2^{ème} pilier ou des mesures envisageables en matière d'économies pour les caisses de pensions ou les fondations de placement, sans que cela n'ait été l'objet des développements visés.

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à la présente, nous vous prions de croire, Monsieur, à l'assurance de notre considération distinguée.

Nicole Laville

Responsable
Gestion de fortune

Alain Kolonovics

Directeur adjoint