



**Rapport de la commission législative au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de décret soumettant une initiative cantonale
à l'Assemblée fédérale concernant l'administration
de la fortune des institutions de prévoyance (art. 71 LPP)**

(Du 22 octobre 2012)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

1. INTRODUCTION ET PROJET DE DÉCRET

En date du 7 décembre 2011, le projet de loi suivant a été déposé:

11.194

7 décembre 2011

Projet de décret du groupe socialiste

**Décret soumettant une initiative cantonale à l'Assemblée fédérale concernant
l'administration de la fortune des institutions de prévoyance (art. 71 LPP)**

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu les articles 45, alinéa 1, et 160, alinéa 1, de la Constitution fédérale, du 18 avril 1999,

vu les articles 42, alinéa 2, lettre c, et 61, alinéa 1, lettre a, de la Cst NE, du 24 septembre 2000,

sur la proposition de la commission ...

décède:

Article premier Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel, exerçant son droit d'initiative en matière fédérale, adresse à l'Assemblée fédérale la proposition suivante de modification de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle:

Art. 71

Administration de la
fortune

¹Les institutions de prévoyance administreront leur fortune de manière à garantir la sécurité des placements, un rendement raisonnable, une répartition appropriée des risques et la couverture des besoins prévisibles de liquidités.

²(nouveau) Les placements immobiliers peuvent constituer jusqu'à 50% des investissements.

³Une institution de prévoyance n'a pas le droit de mettre en gage ou de grever d'un engagement ses droits découlant d'un contrat d'assurance collective sur la vie ou d'un contrat de réassurance.

Art. 2 Le Grand Conseil charge le Conseil d'Etat de transmettre le présent décret à l'Assemblée fédérale, à l'échéance du délai référendaire.

Art. 3 ¹Le présent décret est soumis au référendum facultatif.

²Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

Les secrétaires,

L'urgence est demandée.

Brève motivation

L'évolution des marchés boursiers et la chute des taux d'intérêts ont fortement pénalisé les institutions de prévoyance ces dernières années. En revanche, la rentabilité des investissements immobiliers s'est généralement stabilisée à près de 4-5%. Dans ces conditions, il apparaît regrettable que la législation fédérale limite à 30% la part de la fortune globale desdites institutions susceptible d'être investie dans des placements immobiliers.

Signataires: C. Borel, T. Huguenin-Elie, B. Goumaz, V. Pantillon, F. Cuche, B. Hurni, M. Castioni, S. Fassbind-Ducommun, L.-M. Boulianne, M. Debély, D. Ziegler et A. Blaser.

Ce projet a été transmis, comme objet de sa compétence, à la commission législative qui en a accepté l'urgence lors de sa séance du 31 janvier 2012.

2. COMPOSITION DE LA COMMISSION

La commission l'a examiné dans la composition suivante:

Président: M. Yvan Botteron
Vice-président: M. Thomas Perret
Rapporteur: M. Armand Blaser
Membres: M. Philippe Bauer
M. Francis Monnier
M. Marc-André Nardin
M. Pascal Sandoz
M^{me} Caroline Nigg Wolfrom
M^{me} Veronika Pantillon
M. Michel Bise
M^{me} Christine Fischer
M. Mario Castioni
M^{me} Anne Tissot Schulthess
M. Bernhard Wenger
M. Walter Willener

3. TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a examiné le projet de loi en date des 31 janvier, 21 février, 29 mai et 26 septembre 2012. Elle a adopté le présent rapport lors de sa séance du 22 octobre 2012.

Le secrétaire général du DJSF et le chef du service juridique ont participé aux travaux de la commission.

M. Claude Borel a défendu le projet.

4. EXAMEN DU PROJET DE LOI

4.1. Discussion sur l'urgence

Pour les partisans de l'urgence, celle-ci est demandée au vu de la situation financière des institutions de prévoyance et de la longueur du processus législatif fédéral.

Pour les commissaires qui s'opposent à l'urgence, d'autres aspects doivent également être pris en compte concernant le futur des caisses de pension. Le Conseil fédéral s'en préoccupe puisqu'il a publié, le 24 décembre 2011, un pré-rapport qui est actuellement en consultation et avec lequel l'initiative cantonale pourrait être en porte-à-faux. Par ailleurs, d'autres dossiers comme le RER-TransRun et l'OGC doivent être traités en priorité.

Au vote, l'urgence est acceptée par 6 voix contre 4 et 3 abstentions.

4.2. Position de l'auteur du projet

Le problème des investissements des institutions de prévoyance figure au cœur du débat sur l'avenir des caisses de pension du pays. Les difficultés rencontrées ces dernières années sont liées à la démographie mais découlent aussi en bonne partie du faible rendement des capitaux placés. L'évolution des marchés boursiers et la chute des taux d'intérêts ont fortement pénalisé les caisses de retraite. En revanche, les investissements immobiliers ont un rendement assez stable, évoluant généralement entre 4 et 5%, soit 2 à 3% de plus que les rendements actuels des placements boursiers.

Dans ce contexte, il est étonnant que le Conseil fédéral fixe à 30% seulement la barre admise des investissements immobiliers dans les placements des institutions de prévoyance. Une augmentation de cette part paraît être de nature à contribuer au rééquilibrage financier des dites institutions. L'enjeu de ce débat porte sur des milliards de francs et l'auteur du projet souhaite influencer dans ce sens la discussion au niveau fédéral.

Le projet d'initiative cantonale porte sur la loi sur la prévoyance professionnelle et non sur l'ordonnance du Conseil fédéral. La raison est technique, dans la mesure où une initiative cantonale doit porter sur une loi et non sur une ordonnance fédérale. Libre aux Chambres fédérales de retenir la proposition au niveau légal ou de la transformer en une recommandation au Conseil fédéral. Il est suggéré d'inscrire dans la loi un maximum de 50% mais l'auteur du projet reste ouvert à une discussion concernant ce taux. A sa connaissance, la caisse unique neuchâteloise atteint, voire dépasse légèrement, la limite des 30%. Cela ne devrait pas être différent dans les autres cantons. Aussi, la norme fédérale constitue donc un véritable frein aux investissements immobiliers des caisses.

4.3. Position du Conseil d'Etat

Cette initiative ne pose pas de problème au DJSF. A fin septembre 2011, pour *prévoyance.ne*, le taux de placements sous forme d'investissements immobiliers était de 31%.

Suite aux renseignements fournis par l'Office fédéral des assurances sociales, figurant sous point 4.4 ci-après, il apparaît que la crise financière et la chute brutale des taux de couverture démontrent qu'il n'y a aucune raison objective qui justifie une application du principe de prudence plus rigoureuse dans les placements immobiliers que dans les placements en actions.

Aussi, par lettre du 22 mai 2012 aux membres de la commission législative, le chef du DJSF "reste-t-il d'avis que le projet de décret 11.194 est opportun. Il introduit, avec une dimension potestative, une limite qui est en fin de compte identique à celle des placements en actions fixée dans l'ordonnance sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (OPP 2)".

A la suite, le chef du DJSF ajoute: "Dans ces conditions, le DJSF est convaincu que le projet de décret 11.194 peut contribuer à relancer de manière constructive le débat sur les limites des différents types de placements réalisés par les institutions de prévoyance, dans le contexte plus large de la redéfinition de l'avenir du deuxième pilier".

4.4. Débat général

Le siège de la matière se trouve dans l'ordonnance précitée OPP 2 et, pour plusieurs commissaires, il y a malaise à vouloir corriger une norme de ladite ordonnance par le biais d'une loi. Dans tous les cas, les commissaires souhaiteraient mieux connaître les arguments du Conseil fédéral qui ont conduit à la modification du taux maximum ainsi que son appréciation quant à l'évolution du marché immobilier et du bien-fondé d'une éventuelle modification de ce plafond.

A cet effet, le DJSF a pris contact avec le chef du secteur financement de la prévoyance professionnelle auprès de l'Office fédéral des assurances sociales pour obtenir un certain nombre de renseignements (cf. annexe).

Des limites fixées selon le principe de prudence

La part maximale de la fortune globale qui peut être placée dans les différentes catégories de placements est la suivante:

- 50% dans les titres hypothécaires sur des biens immobiliers selon l'art. 53, let. c;
- 50% dans les placements en actions;
- 30% dans les placements immobiliers, dont un tiers au maximum à l'étranger;
- 15% dans les placements alternatifs;
- 30% dans les placements en devises étrangères sans couverture de risque de change.

Le Bulletin de la prévoyance professionnelle no 109, du 19 décembre 2008, présente les principales raisons pour lesquelles la part de l'immobilier a été limitée à 30%. Laconiquement formulé, il s'agissait de limiter les risques auxquels pouvaient être exposées les institutions de prévoyance. A l'époque, ce sujet avait fait l'objet de discussions nourries au sein des commissions de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national et du Conseil des Etats. Après de longs débats, toutes deux se sont finalement ralliées à la solution du Conseil fédéral.

Dans le Bulletin susmentionné, il est précisé que "*Les 30% de la part de l'immobilier ont plutôt valeur de signal: l'institution de prévoyance qui veut dépasser cette limite doit se demander si le devoir de diligence est alors respecté et la sécurité garantie. Au cas où la réponse est oui, elle peut dépasser sciemment la limite lors de la définition de sa stratégie de placement et en indiquer brièvement les raisons dans les comptes annuels*".

Le Bulletin ajoute que ces limites obligent les institutions de prévoyance "*à se poser des questions sur leur portefeuille lorsque la part de l'immobilier dépasse 5% par objet ou 30% pour l'ensemble des biens-fonds*". Il précise encore que "*L'évaluation peut se faire dans le cadre du processus normal de définition de la stratégie de placement*". Mais, il souligne que l'existence d'une institution de prévoyance peut être menacée lorsqu'elle est exposée à des risques concentrés sur certains objets immobiliers, en cas de perte de valeur ou de revenus. Si tel est le cas, elle devrait s'en séparer. Plus loin, il est indiqué que "*Les biens immobiliers jouent en effet un rôle de premier ordre dans plus de la moitié des cas d'insolvabilité nécessitant l'intervention du fonds de garantie*". Et de citer à l'appui de la démonstration les événements survenus sur les marchés immobiliers aux Etats-Unis ou en Europe, ainsi que la crise des années 1990 en Suisse.

C'est donc le principe de prudence qui a été à l'origine de la baisse du taux de 50 à 30% de la part de l'immobilier. En ce sens, cette limite a valeur de signal et non d'obligation absolue pour les institutions de prévoyance.

L'avenir du 2^e pilier: un débat qui commence

La question des limites de placement figure également dans le rapport du Conseil fédéral sur l'avenir du 2^e pilier. Dans le cadre de l'audition technique menée l'hiver dernier, les

cantons, à travers la Conférence des directeurs des finances (CDF), se sont déclarés plutôt défavorables à une adaptation des limites de placement.

Mais la CDF a relevé dans son commentaire qu'il s'agissait-là d'une toute première appréciation, que les cantons n'avaient pas été formellement consultés et que les projets de réforme devaient être priorités et rendus plus concrets. Le débat politique sur l'avenir du 2^e pilier ne fait donc que commencer.

Des limites de placement fixées avant la crise financière

Il faut tout d'abord relever que la modification de l'OPP 2 date du 19 septembre 2008 ; elle suit de quatre jours la faillite de la banque Lehmann Brothers. Or, le rapport final de la commission d'assainissement de prévoyance.ne du 4 novembre 2011 est très clair : la chute des valeurs boursières qui débute justement ce fameux automne 2008 a fait plonger le taux de couverture de la caisse de 72%, au printemps 2008, à 55% à fin octobre 2011.

En tout état de cause, cet effondrement démontre que les placements financiers, notamment ceux en actions, ne sont pas non plus sans risques pour les institutions de prévoyance, alors même que l'article 55 de l'OPP 2 en fixe la limite à 50%.

Poursuite du débat général

L'avis du chef du secteur financement de la prévoyance professionnelle auprès de l'Office fédéral des assurances sociales ainsi que celui du DJSF ne font que peu varier les avis initiaux des commissaires.

Le projet de décret 11.194 apparaît fortement en lien avec la manière d'assainir la Caisse de pensions prévoyance.ne par le biais de l'immobilier. Le Conseil d'Etat est invité à s'exprimer sur ce point, ce qu'il fait en présentant des interrogations actuelles et en renvoyant le moment venu au débat ad hoc que le Grand Conseil devra tenir sur cet objet.

Au vote, le projet de décret recueille 6 voix contre 6.

A la suite de ce vote, la commission invite le Conseil d'Etat à interpellier le service juridique en lui demandant d'indiquer si ce projet de décret peut, au plan juridique, être présenté tel quel au Grand Conseil ou s'il y a lieu d'en modifier la rédaction. Un commissaire préférerait que le service juridique trouve une façon plus élégante d'arriver au même résultat en soumettant aux Chambres fédérales la proposition de modifier l'ordonnance plutôt que de modifier la loi.

Concernant ce dernier vœu, l'auteur du projet dit avoir consulté l'administration fédérale s'il était possible de proposer la modification d'une ordonnance et il lui a été répondu que, juridiquement, cela ne peut pas se faire.

4.5. Projet proposé par la commission

Consulté comme souhaité, le service juridique de l'Etat, a proposé un nouveau projet de décret qui, en son article 71, ne cite que la partie à modifier. La commission fait sien ce projet légèrement modifié.

Au vote, le projet de décret de la commission est accepté par 7 voix sans opposition et 3 abstentions.

5. CONCLUSION

A l'unanimité des membres présents, la commission a adopté le présent rapport lors de sa séance du 22 octobre 2012.

Veillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre considération distinguée.

Neuchâtel, le 22 octobre 2012

Au nom de la commission législative:

Le président,
Y. BOTTERON

Le rapporteur,
A. BLASER

Décret
soumettant une initiative cantonale à l'Assemblée fédérale
concernant l'administration de la fortune des institutions de
prévoyance (art. 71 LPP)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu les articles 45, alinéa 1, et 160, alinéa 1, de la Constitution fédérale, du 18 avril 1999,
vu les articles 42, alinéa 3, lettre c, et 61, alinéa 1, lettre a, de la Constitution de la
République et Canton de Neuchâtel (Cst. NE), du 24 septembre 2000,
sur la proposition de la commission législative,

décède:

Article premier Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel, exerçant son droit d'initiative en matière fédérale, adresse à l'Assemblée fédérale la proposition suivante de modification de la loi sur la prévoyance professionnelle:

Art. 71, al. 1^{bis} (nouveau)

Les placements immobiliers peuvent constituer jusqu'à 50% des investissements.

Art. 2 Le Grand Conseil charge le Conseil d'Etat de transmettre le présent décret à l'Assemblée fédérale, à l'échéance du délai référendaire.

Art. 3 ¹Le présent décret est soumis au référendum facultatif.

²Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

Les secrétaires,

DÉPARTEMENT DE LA JUSTICE,
DE LA SÉCURITÉ ET DES FINANCES
LE CONSEILLER D'ÉTAT
CHEF DU DÉPARTEMENT

Aux membres
de la commission législative
du Grand Conseil

Neuchâtel, le 22 mai 2012

Projet de décret du groupe socialiste 11.194, du 7 décembre 2011, soumettant une initiative cantonale à l'Assemblée fédérale concernant l'administration de la fortune des institutions de prévoyance (art. 71 LPP)

Suite à la séance de la commission législative du 21 février dernier et à votre demande, nous avons pris contact avec M. Jean-Marc Maran, chef du secteur financement de la prévoyance professionnelle, auprès de l'Office fédéral des assurances sociales.

Des limites fixées selon le principe de prudence

Pour rappel, les limites en question sont fixées à l'article 55 de l'ordonnance sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité, limites qui sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2009, avec la teneur suivante¹:

La part maximale de la fortune globale qui peut être placée dans les différentes catégories de placements est la suivante:

a.	50 %:	<i>dans les titres hypothécaires sur des biens immobiliers selon l'art. 53, let. c; dans ce cas, le taux d'avance ne peut pas dépasser 80 % de la valeur vénale. Les lettres de gage suisses sont traitées comme des titres hypothécaires;</i>
b.	50 %:	<i>dans les placements en actions;</i>
c.	30 %:	<i>dans les placements immobiliers, dont un tiers au maximum à l'étranger;</i>
d.	15 %:	<i>dans les placements alternatifs;</i>
e.	30 %:	<i>dans les placements en devises étrangères sans couverture du risque de change.</i>

M. Maran nous a renvoyé au *Bulletin de la prévoyance professionnelle*, no. 109, du 19 décembre 2008² (ci-après le Bulletin), qui présente les principales raisons pour lesquelles la part de l'immobilier a été limitée à 30%. La réduction de ce taux, de 50 à 30%, a été

¹ http://www.admin.ch/ch/f/rs/831_441_1/a55.html

² <http://www.bsv.admin.ch/vollzug/documents/view/3650/lang:fre/category:67>

surtout motivée par les risques auxquels pouvaient être exposées les institutions de prévoyance.

Par ailleurs, M. Maran a également relevé que ce sujet avait fait, à l'époque, l'objet de discussions nourries au sein des commissions de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national et du Conseil des Etats. Après de longs débats, toutes deux se sont finalement ralliées à la solution du Conseil fédéral. M. Maran estime que le moment n'est pas bien choisi pour rediscuter de ces limites. C'est une raison pour laquelle il est plutôt réservé sur l'initiative cantonale proposée par le projet de décret 11.194.

Dans le Bulletin, il est précisé que *"Les 30% de la part de l'immobilier ont plutôt valeur de signal: l'institution de prévoyance qui veut dépasser cette limite doit se demander si le devoir de diligence est alors respecté et la sécurité garantie. Au cas où la réponse est oui, elle peut dépasser sciemment la limite lors de la définition de sa stratégie de placement, autoriser de tels écarts dans le règlement de placement et en indiquer brièvement les raisons dans les comptes annuels"*.

Le Bulletin ajoute que ces limites obligent les institutions de prévoyance à se poser des questions sur leur portefeuille lorsque la part de l'immobilier dépasse 5% par objet ou 30% pour l'ensemble des biens-fonds. Il précise encore que *"L'évaluation peut se faire dans le cadre du processus normal de définition de la stratégie de placement."* Mais il souligne que l'existence d'une institution de prévoyance peut être menacée lorsqu'elle est exposée à des risques concentrés sur certains objets immobiliers, en cas de perte de valeur ou de revenus. Si tel est le cas, elle devrait s'en séparer. Plus loin, il est indiqué que *"Les biens immobiliers jouent en effet un rôle de premier ordre dans plus de la moitié des cas d'insolvabilité nécessitant l'intervention du Fonds de garantie."* Et de citer à l'appui de la démonstration les événements survenus sur les marchés immobiliers aux Etats-Unis ou en Europe, ainsi que la crise des années 1990 en Suisse.

C'est donc le principe de prudence qui a été à l'origine de la baisse du taux de 50 à 30% de la part de l'immobilier. En ce sens, cette limite a valeur de signal et non d'obligation absolue pour les institutions de prévoyance.

L'avenir du 2^e pilier: un débat qui commence

La question des limites de placement figure également dans le volumineux rapport sur l'avenir du 2^e pilier. Dans le cadre de l'audition technique menée l'hiver dernier, les cantons, à travers la CDF, se sont déclarés plutôt défavorables à une adaptation des limites de placement.

Mais la CDF a relevé dans son commentaire qu'il s'agissait-là d'une toute première appréciation, que les cantons n'avaient pas été formellement consultés et que les projets de réforme devaient être priorisés et rendus plus concrets. Le débat politique sur l'avenir du 2^e pilier ne fait donc que commencer et, contrairement à l'avis de M. Maran, plusieurs raisons nous incitent à penser que le moment est peut-être venu de remettre en discussion les limites de placement fixées par l'OPP2.

Des limites de placement fixées avant la crise financière

Il faut tout d'abord relever que la modification de l'OPP2 date du 19 septembre 2008; elle suit de quatre jours la faillite de la banque Lehmann Brothers. Or, le rapport final de la commission d'assainissement de [prévoyance.ne](http://prevoyance.ne) du 4 novembre 2011 est très clair: la chute des valeurs boursières qui débute justement ce fameux automne 2008 a fait plonger le taux de couverture de la caisse de 72%, au printemps 2008, à 55%, à fin octobre 2011.

En tout état de cause, cet effondrement démontre que les placements financiers, notamment ceux en actions, ne sont pas non plus sans risques pour les institutions de prévoyance, alors même que l'article 55 de l'OPP2 en fixe la limite à 50%.

La crise financière et la chute brutale du taux de couverture de [prévoyance.ne](http://prevoyance.ne) démontrent qu'il n'y a aucune raison objective qui justifie une application du principe de

prudence plus rigoureuse dans les placements immobiliers que dans les placements en actions.

Aussi, le DJSF reste-t-il d'avis que le projet de décret 11.194 est opportun. Il introduit, avec une disposition potestative, une limite qui est en fin de compte identique à celle des placements en actions fixée dans l'OPP2.

Dans ces conditions, le DJSF est convaincu que le projet de décret 11.194 peut contribuer à relancer de manière constructive le débat sur les limites des différents types de placements réalisés par les institutions de prévoyance, dans le contexte plus large de la redéfinition de l'avenir du deuxième pilier.

Jean Studer