



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'intérieur
Office fédéral des assurances sociales OFAS

Modification de l'ordonnance sur les fondations de placement (OFP)

Rapport sur les résultats de la consultation

Berne, le 21 juin 2019

Table des matières

1. Contexte et contenu du projet	3
2. Vue d'ensemble de la consultation	3
3 Résultats détaillés	4
3.1 Cantons	4
3.2 Partis politiques	4
3.3 Associations faîtières nationales des communes, des villes et des régions de montagne	4
3.4 Associations faîtières nationales de l'économie	5
3.5 Autres organisations et organes d'exécution	5
Annexe	8

1. Contexte et contenu du projet

Le 14 septembre 2018, le Conseil fédéral a mis en consultation une modification de l'ordonnance des 10 et 22 juin 2011 sur les fondations de placement (OFP ; RS 831.403.2). Les origines des fondations de placement remontent aux années 1960, mais ce n'est que dans le cadre de la réforme structurelle que le législateur, modifiant la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP), a décidé d'inscrire la fondation de placement dans la loi ; cette modification date du 19 mars 2010. Le Conseil fédéral a rempli son mandat en édictant l'ordonnance sur les fondations de placement, qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012. Entre-temps, il est apparu que l'ordonnance devait être révisée sur certains points. Par exemple, dans le domaine de l'épargne-titres du pilier 3a, il est devenu usuel que la part des placements en actions soit plus élevée que ce que l'ordonnance prévoit. Il faut également tenir compte des possibilités de choix, offertes dans le cadre des plans 1e, introduites à l'occasion de la modification du 18 décembre 2015 de la loi sur le libre passage.

La modification proposée par le Conseil fédéral porte en particulier sur les points suivants :

1. renforcement de l'assemblée des investisseurs et de l'organe suprême de la fondation (art. 4, 5 et 8) ;
2. apports en nature non négociés en bourse (art. 20) ;
3. diversification et transparence nécessaire (art. 26a) ;
4. interdiction expresse des placements susceptibles de créer une obligation d'effectuer des versements supplémentaires (art. 26, al. 5) ;
5. possibilité de dépasser les limites par catégorie fixées à l'art. 55 de l'ordonnance sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (OPP 2) (art. 29) ;
6. d'autres modifications concernent notamment les placements directs dans le domaine des placements alternatifs (art. 28), l'autorisation des placements collectifs (art. 30) et les filiales dans la fortune de placement (art. 32).

2. Vue d'ensemble de la consultation

La procédure de consultation s'est déroulée du 14 septembre au 14 décembre 2018. Les cantons, les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, les associations faïtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national, les associations faïtières de l'économie qui œuvrent au niveau national ainsi que d'autres organisations et organes d'exécution ont été invités à prendre position sur cette modification d'ordonnance. L'invitation a été envoyée à 96 destinataires. Comme il n'était posé aucune question particulière, les participants à la consultation se sont exprimés librement sur le projet d'ordonnance et le rapport explicatif. Au total, 47 avis ont été recueillis, provenant d'organismes invités ou d'acteurs prenant part spontanément à la procédure. Onze participants ont renoncé à prendre position et deux n'ont fait aucune remarque.

Le tableau ci-dessous donne une vue d'ensemble des avis reçus.

	Destinataires	Nombre de participants invités	Nombre d'avis et de retours¹ <i>(y c. courriers renonçant explicitement à prendre position)</i>
1	Cantons	27 ²	25
2	Partis politiques	13	2
3	Associations faïtières nationales des communes, des villes et des régions de montagne	3	0
4	Associations faïtières nationales de l'économie	8	3

¹ Participants invités ou spontanés

² Y compris la Conférence des gouvernements cantonaux, qui n'a pas pris position. L'OFAS n'a reçu aucune réponse d'AR.

5	Autres organisations et organes d'exécution	45	17
	Total	96	47

Le projet a été, dans l'ensemble, accueilli très favorablement. 17 des 34 avis reçus³ approuvent le projet de manière générale. De nombreux participants distinguent les dispositions relatives à la gouvernance (art. 4 à 11) des prescriptions de placement (autres dispositions). Seize participants approuvent les premières et trois les critiquent, alors que seize participants approuvent explicitement les prescriptions de placement quant au principe.

Le présent rapport expose les résultats de la consultation. Toutes les réponses reçues peuvent être consultées aux adresses suivantes : www.ofas.admin.ch > Publications & services > Législation en préparation > Procédures de consultation > Procédures terminées ou www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées.

3 Résultats détaillés

3.1 Cantons

Les modifications d'ordonnance sont approuvées telles quelles par les cantons, à la quasi-unanimité.

GL, JU, SO, SG, VD et **GR** renoncent à s'exprimer sur ce sujet. **VS** et **TI** ne font pas de remarques particulières. Ceux qui expriment leur approbation sont **AI, ZH, AG, BL, ZG, SZ, BE, TG, BS, UR, NE, NW** et **GE**, de même que **SH**, qui affirme n'avoir aucune objection. Dix cantons (**ZH, AG, LU, ZG, BE, TG, BS, FR, NE** et **NW**) disent approuver les dispositions sur la gouvernance, neuf cantons (**ZH, ZG, BE, TG, BS, FR, LU, NE** et **NW**) jugent bonnes d'une manière générale les nouvelles prescriptions de placement.

Seul **OW** exprime des réserves quant au projet d'art. 5, al. 2 ; il rejette la suppression du droit, actuellement reconnu aux fondateurs, de nommer des membres au conseil de fondation ; il estime également peu compréhensible que les fondateurs et leur entourage ne puissent représenter plus d'un tiers du conseil de fondation.

AG accueille favorablement l'art. 12, al. 1.

3.2 Partis politiques

Le **PS** ne prend pas position. L'**UDC** approuve les modifications proposées, en particulier le renforcement de l'assemblée des investisseurs, la prévention des conflits d'intérêts et l'égalité de traitement entre les fondations de placement (dans le domaine des possibilités de placement) et les autres acteurs proposant des fonds. Les autres partis politiques n'ont pas pris position.

3.3 Associations faitières nationales des communes, des villes et des régions de montagne

Aucune association faitière n'a pris position.

³ Sans compter ceux qui n'ont pas pris position ou n'ont fait aucune remarque.

3.4 Associations faitières nationales de l'économie

L'**UPS** soutient les dispositions proposées, en insistant sur la possibilité qu'elles offrent d'aménager de manière plus appropriée la diversification des placements. L'**USS** approuve le renforcement de l'assemblée des investisseurs et l'art. 8, al. 2. Par contre, elle rejette la possibilité de dépasser les limites fixées par catégories de placement pour les placements alternatifs (art. 29, al. 1) et l'art. 28, al. 1.

L'**USAM** critique le fait que la possibilité d'étendre les limites de placement visée à l'art. 50, al. 4, OPP 2 soit interdite jusqu'à présent aux fondations de placement. Elle voudrait qu'à l'art. 5, al. 2, les institutions de prévoyance auprès desquelles les salariés de la fondatrice sont assurés ne soient pas considérées comme étant liées économiquement avec celle-ci. À l'art. 5, al. 3, elle souhaite qu'en cas de démission en cours d'année, la fondatrice puisse nommer une minorité du conseil de fondation. L'art. 7, al. 3, ne devrait concerner que des tâches essentielles et non des tâches de routine. L'**USAM** relève que l'art. 8, al. 2, est en contradiction avec l'art. 53h, al. 2, LPP aux termes duquel le conseil de fondation est l'organe de gestion, et suggère de supprimer « de la gestion » dans le projet d'ordonnance. L'**USAM** demande la suppression de l'art. 11, al. 3, 2^e phrase. Elle souhaite aussi qu'il soit possible de dépasser en toute transparence les positions individuelles visées à l'art. 29, al. 1, let. d.

3.5 Autres organisations et organes d'exécution

De cette catégorie de participants, 18 ont répondu, dont quatre expliquent pourquoi ils ne se prononcent pas sur la question (**Stiftung für Konsumentenschutz, Conférence suisse des impôts, Interpension, Femmes protestantes en Suisse**). Certains des autres participants ont parfois envoyé un avis circonstancié.

La **CAFP**, l'**ASIP**, l'**ASA** et le **Zürcher Bankenverband** ont donné un avis largement identique sur plusieurs articles.

La **Conférence des autorités cantonales de surveillance LPP et des fondations** et **Expert Suisse** approuvent explicitement les dispositions sur la gouvernance, tout comme la **FER** sur les art. 4, 5, 8. Le **cp** n'émet aucune réserve. **Patrimonium** (fondation de placement) rejette le projet d'une manière générale.

La **Conférence des autorités cantonales de surveillance LPP et des fondations** et **Expert Suisse** disent leur accord de principe sur les nouvelles prescriptions de placement ; du même avis, le **cp** relève toutefois que les groupes de placements devraient aussi être utilisés comme des éléments constitutifs.

Art. 4, al. 1, let. c

Patrimonium, l'**ASIP** et **AXA** souhaitent conserver la réglementation actuelle, qui accorde aux fondateurs le droit de nommer le conseil de fondation.

Art. 5, al. 2

La **CAFP**, le **Zürcher Bankenverband**, l'**ASA** et l'**ASIP** souhaitent ajouter que les institutions de prévoyance dont les employés sont assurés auprès de la fondatrice ne sont pas considérées comme étant liées économiquement avec celle-ci. **Patrimonium** conteste aussi la règle selon laquelle la fondatrice ne peut être représentée que par un tiers des membres du conseil de fondation.

Art. 5, al. 3

La **CAFP**, l'**ASIP**, **Coptis**, le **Zürcher Bankenverband** et l'**ASA** voudraient que la fondatrice puisse nommer une minorité des membres du conseil de fondation. Cette minorité devrait être confirmée ensuite à l'assemblée des investisseurs suivante, par élection, comme le prévoit l'art. 4, al. 1, let. c.

Art. 7, al. 3

Selon la **CAFP**, l'**ASIP**, **Coptis**, le **Zürcher Bankenverband**, l'**ASA**, **Patrimonium** et **AXA**, la disposition ne devrait s'appliquer que pour les tâches essentielles et non pour les tâches usuelles, sans quoi elle serait impossible à mettre en œuvre.

Art. 8, al. 2

La **CAFP**, l'**ASIP**, l'**ASA**, le **Zürcher Bankenverband** et **Patrimonium** demandent que l'expression « de gestion » soit supprimée, étant donné que l'organe de gestion est, selon la loi, le conseil de fondation. **Axa** s'inscrit aussi en faux contre la séparation complète du conseil de fondation, d'une part, et des personnes chargées de la gestion, de l'administration ou de la gestion de la fortune, d'autre part. **Coptis** propose une autre solution, qui englobe l'art. 5, al. 2, et prévoit un mandat renforcé de la banque dépositaire au lieu de son exclusion. **Expert Suisse** insiste sur les avantages d'une séparation expresse du conseil de fondation par rapport aux tâches de gestion, d'administration et de gestion de la fortune

Art. 8, al. 3 et 4

La **CAFP**, l'**ASIP** et le **Zürcher Bankenverband** se prononcent explicitement en faveur de cette disposition. **Patrimonium** critique la proposition que les membres du conseil de fondation n'aient pas le droit de voter sur les affaires dans lesquelles ils sont impliqués. **Coptis** s'oppose à l'art. 8, al. 4, au motif que, en pratique, l'assemblée des investisseurs ne veut pas prendre de décision.

Art. 11, al. 3, 2^e phrase

Le **Zürcher Bankenverband**, l'**ASA**, **Coptis**, la **CAFP** et l'**ASIP** recommandent la suppression de cette disposition, qu'ils la considèrent comme redondante avec la loi. En revanche, l'avis de **Patrimonium** est plutôt favorable.

Art. 12, al. 1

Cet article rencontre un large soutien (du **Zürcher Bankenverband**, de la **CAFP**, de l'**ASIP** et de **Patrimonium**), mais **Coptis** s'y oppose.

Art. 20, al. 2 à 2^{quater}

La **FER** estime que les apports en nature devraient être validés soit par le conseil de fondation, soit par deux experts indépendants. **Coptis** recommande d'apporter un complément à l'art. 20, al. 2^{quater}. Par exemple, les fonds non négociés en Bourse devraient être évalués selon la valeur nette d'inventaire. Le **Zürcher Bankenverband** l'**ASIP** et la **CAFP** appuient les dispositions proposées.

Art. 23, al. 2

Coptis voudrait empêcher l'admission des succursales de banques étrangères. Le **Zürcher Bankenverband**, **Patrimonium**, l'**ASIP** et la **CAFP** appuient la disposition proposée.

Art. 24, al. 2, let. a

L'**Union des banques privées suisses** souhaite la suppression du mot « prépondérant », pour éviter un flou juridique. Le **Zürcher Bankenverband**, l'**ASIP** et la **CAFP** appuient la disposition proposée.

Art. 25, al. 1

L'**Association de banques privées suisses** voudrait qu'une fondation puisse prendre part à la fortune de dotation de n'importe quelle société suisse par actions non cotée (au lieu de ne pouvoir le faire que collectivement ou à titre exclusif). En revanche, le **Zürcher Bankenverband**, l'**ASIP**, **Patrimonium** et la **CAFP** appuient les dispositions proposées.

Art. 26, al. 9

La **Steiner Investment Foundation** propose que l'on puisse s'écarter des dispositions (en matière de prescriptions de placement) si l'ensemble des investisseurs y consentent. Cette proposition ne figurait pas dans l'avant-projet mis en consultation.

Art. 26a, al. 1, letc. b

La **FER** critique l'idée de limiter le risque de contrepartie à 20 % de la fortune par contrepartie. La **CAFP**, le **Zürcher Bankenverband** et l'**ASIP** se prononcent en faveur de cette disposition.

Art. 26a, al. 3

Le **Zürcher Bankenverband**, l'**ASA**, la **CAFP** et l'**ASIP** voient d'un œil critique la compétence accordée au DFI.

Art. 26b (nouvelle proposition) ou art. 27, al. 4 (nouvelle proposition)

L'**Association de banques privées suisses** souhaite une augmentation des limites visées par l'art. 54b OPP 2 également pour l'immobilier. **Coptis** voudrait que la limite de 15 % visée à l'art. 27, al. 4, soit portée à 25 %.

Art. 27, al. 3

La **Steiner Investment Foundation** souhaite exclure, outre les groupes de placements qui ne sont investis que dans des projets de construction, ceux qui ne mènent que des projets de construction au moment de la décision d'investissement.

Art. 27, al. 5

La **Steiner Investment Foundation** propose que le taux d'avance admis soit relevé du tiers à la moitié (50 %) de la valeur marchande des biens-fonds si les investisseurs y consentent.

Art. 29, al. 1, let. d et e

Le **Zürcher Bankenverband**, l'**ASA**, la **CAFP** et l'**ASIP** souhaitent que les limites des créances par débiteur et les limites en matière de participation au sens des art. 54 et 54a OPP 2 puissent être dépassées. La **FER** critique la possibilité de dépasser les limites par catégorie (let. e).

Art. 30, al. 3^{bis}

L'**Association de banques privées suisses** souhaite qu'il soit clairement précisé que le dépassement de 20 % est possible si, au moment de la décision d'investissement, la FINMA a déjà conclu une convention avec l'autorité de surveillance étrangère.

Art. 35, al. 2, let. i

Si les modifications de l'art. 29, al. 1, let. d et e, souhaitées par le **Zürcher Bankenverband**, l'**ASA**, la **CAFP** et l'**ASIP** (voir ci-dessus) sont adoptées, il faudrait également modifier le renvoi indiqué dans cette disposition.

Art. 44b, al. 2

Coptis recommande d'allonger le délai transitoire de deux à cinq ans pour la constitution et l'élection du conseil de fondation.

Annexe

Liste der Vernehmlassungsteilnehmenden und Abkürzungen

Liste des participants à la consultation et abréviations

Elenco dei partecipanti alla consultazione e abbreviazioni

1. Kantone Cantons Cantoni

AG	Aargau / Argovie / Argovia
AI	Appenzell Innerrhoden / Appenzell Rhodes-Intérieures / Appenzello Interno
AR	Appenzell Ausserrhoden / Appenzell Rhodes-Extérieures / Appenzello Esterno
BE	Bern / Berne / Berna
BL	Basel Landschaft / Bâle-Campagne / Basilea Campagna
BS	Basel Stadt / Bâle-Ville / Basilea Città
FR	Fribourg / Freiburg / Friburgo
GE	Genève / Genf / Ginevra
GL	Glarus / Glaris / Glarona
GR	Graubünden / Grisons / Grigioni
JU	Jura / Giura
LU	Luzern / Lucerne / Lucerna
NE	Neuchâtel / Neuenburg / Neuchâtel
NW	Nidwalden / Nidwald / Nidvaldo
OW	Obwalden / Obwald / Obvaldo
SG	St. Gallen / Saint-Gall / San Gallo
SH	Schaffhausen / Schaffhouse / Sciaffusa
SO	Solothurn / Soleure / Soletta
SZ	Schwyz / Schwyz / Svitto
TG	Thurgau / Thurgovie / Turgovia
TI	Ticino / Tessin
UR	Uri
VD	Vaud / Waadt
VS	Valais / Wallis / Vallese
ZG	Zug / Zoug / Zugo
ZH	Zürich / Zurich / Zurigo

2. Politische Parteien

Partis politiques

Partiti

SP	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
PS	Parti socialiste suisse
PS	Partito socialista svizzero
SVP	Schweizerische Volkspartei
UDC	Union démocratique du centre
UDC	Unione Democratica di Centro

3. Gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und der Berggebiete

Associations faïtières des communes, des villes et des régions de montagne

Associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna

SGemV	Schweizerischer Gemeindeverband
ACS	Association des communes Suisses
ACS	Associazione dei Comuni Svizzeri
SSV	Schweizerischer Städteverband
UVS	Union des villes suisses
UCS	Unione delle città svizzere

4. Verbände der Wirtschaft

Associations faïtières de l'économie

Associazioni dell'economia

SAV	Schweizerischer Arbeitgeberverband
UPS	Union patronale suisse
USI	Unione svizzera degli imprenditori
SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
USS	Union syndicale suisse
USS	Unione sindacale svizzera
SGV	Schweizerischer Gewerbeverband
USAM	Union suisses des arts et métiers
USAM	Unione svizzera delle arti e mestieri
Travail.Suisse	Travail.Suisse

5. Andere Verbände der Wirtschaft, Organisationen und interessierte Kreise
Autres associations de l'économie, organisations et milieux intéressés
Altri associazioni dell'economia, organizzazioni e ambienti interessati

ASIP	Schweizerischer Pensionskassenverband Association suisse des institutions de prévoyance Associazione svizzera delle Istituzioni di previdenza
AXA	AXA Investment Managers Schweiz AG
COPTIS	Association suisse des professionnels en titrisation immobilière Schweizer Berufsverband für Immobilien-Verbriefung
CP	Centre Patronal
EFS FPS	Evangelische Frauen Schweiz Femmes protestantes en Suisse
Expert Suisse	Wirtschaftsprüfung, Steuern, Treuhand Association suisse des experts en audit, fiscalité et fiduciaire Associazione di esperti contabili, fiscali e fiduciari
FER	Fédération des entreprises romandes
Interpension	Interessensgemeinschaft autonomer Sammel- und Gemeinschaftseinrichtungen Communauté d'intérêts des institutions de prévoyance autonomes collectives et communes
KFMV SEC SIC	Kaufmännischer Verband Schweiz Société des employés de commerce Suisse Società impiegati commercio Ticino
KGAST CAFP	Konferenz der Geschäftsführer von Anlagestiftungen Conférence des administrateurs de fondations de placement
Patrimonium	Patrimonium Anlagestiftung Patrimonium Fondation de placement
SKS	Stiftung für Konsumentenschutz
SSK CSI CSI	Schweizerische Steuerkonferenz, Arbeitsgruppe Vorsorge Conférence suisse des impôts, groupe de travail Prévoyance Conferenza svizzera delle imposte, Gruppi di lavoro Previdenza
SVV ASA ASA	Schweizerischer Versicherungsverband Association suisse d'assurances Associazione Svizzera d'Assicurazioni