



20.xxx

Message relatif à la modification de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP)

(Placement de fonds du domaine du libre passage de l'institution supplétive auprès de la Trésorerie fédérale)

du ...

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'une modification de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP), en vous proposant de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

...

Au nom du Conseil fédéral suisse :

La présidente de la Confédération, Simonetta Sommaruga
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

La modification urgente proposée de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP) a pour but de permettre à l'institution supplétive LPP de placer sans intérêt et gratuitement auprès de la trésorerie centrale de la Confédération (Trésorerie fédérale) de l'Administration fédérale des finances (AFF) des fonds de prévoyance provenant du domaine du libre passage jusqu'à un montant maximal de 10 milliards de francs. Cette possibilité doit aider l'institution supplétive à mieux faire face aux turbulences provoquées par la pandémie de coronavirus sur les marchés financiers et à un afflux de fonds provoqué par la crise économique.

Contexte

L'institution supplétive LPP est une fondation soutenue par les partenaires sociaux et dotée d'un mandat légal dans le domaine de la prévoyance professionnelle. Elle a notamment la tâche d'accepter les avoirs de libre passage qui lui sont versés.

Ces avoirs proviennent de personnes qui quittent un emploi et ne nouent pas tout de suite de nouveaux rapports de travail, par exemple dans une situation de licenciement. Dans ce cas, la prestation de libre passage ne peut en principe pas rester dans l'institution de prévoyance de l'ancien employeur. La personne doit indiquer à l'institution de prévoyance à quelle institution de libre passage sa prestation de libre passage doit être transférée. En l'absence d'une telle information, l'institution de prévoyance de l'ancien employeur verse les fonds à l'institution supplétive au bout de six mois. Contrairement aux institutions de libre passage, cette dernière ne peut pas refuser des fonds qui lui sont versés. Elle ne peut pas non plus grever les avoirs de libre passage d'intérêts négatifs.

L'institution supplétive se trouve dans une situation difficile en raison des turbulences provoquées par la pandémie de coronavirus. Depuis l'introduction de taux d'intérêt négatifs par la Banque nationale suisse en 2015, elle est confrontée au défi de devoir garantir la valeur nominale des avoirs de libre passage malgré cette rémunération négative. En raison de la pandémie, son taux de couverture a baissé et ses problèmes pourraient encore s'aggraver en cas d'afflux massif de fonds en raison de la hausse du chômage et des fluctuations sur les marchés financiers.

Contenu du projet

Pour désamorcer cette situation difficile et qui pourrait peut-être encore s'aggraver, l'institution supplétive doit obtenir le droit, pour une période de trois ans, de placer sans intérêt et gratuitement auprès de la Trésorerie fédérale les fonds provenant du domaine du libre passage. Elle ne pourra effectuer de nouveaux placements et de ré-investissements que si son taux de couverture dans le domaine du libre passage reste inférieur à 105 %. En outre, le volume de placement maximal sera limité à 10 milliards de francs. La période de transition de trois ans devra permettre de trouver une solution pérenne aux problèmes structurels fondamentaux de l'institution supplétive.

Message

1 Contexte et grandes lignes du projet

1.1 Nécessité d'agir et objectifs

1.1.1 Libre passage

Un salarié qui reçoit d'un même employeur un salaire annuel supérieur à 21 330 francs par an est assuré obligatoirement par l'institution de prévoyance de son employeur pour la prévoyance professionnelle. Si ses rapports de travail prennent fin sans qu'un cas de prévoyance (âge, décès ou invalidité) soit survenu, l'assuré quitte en principe cette institution de prévoyance en emportant une prestation dite de libre passage ; la possibilité de rester auprès de son ancienne institution de prévoyance est seulement autorisée dans le cadre de l'art. 47 de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP)¹ et, à partir du 1er janvier 2021, dans le cadre de l'art. 47a LPP. Normalement, cette prestation est transférée à l'institution de prévoyance du nouvel employeur. L'assuré qui ne noue pas de nouveaux rapports de travail et qui n'entre donc pas dans l'institution de prévoyance d'un nouvel employeur doit déposer sa prestation sur un compte de libre passage auprès d'une fondation de libre passage ou sur une police de libre passage auprès d'une compagnie d'assurance. De nombreuses fondations de libre passage ont été créées par des banques et y restent rattachées. L'assuré indique à l'institution de prévoyance de son ancien employeur l'institution de libre passage qu'il a choisie pour le versement de sa prestation de libre passage.

Pour une personne qui se retrouve au chômage, la solution de choix consiste à transférer la prestation sur un compte de libre passage. La prestation reste alors sur ce compte jusqu'à ce que la personne retrouve un emploi et que la prestation puisse être transférée dans la nouvelle institution de prévoyance. Étant donné que la durée du chômage n'est pas connue, mais s'il s'agit généralement d'une période relativement courte, la plupart des personnes sans emploi renoncent à placer leur prestation de libre passage dans un compte d'épargne-titres qui demande un horizon de placement assez long et comporte des risques que l'assuré ne peut souvent pas assumer.

Si l'assuré n'indique pas à son ancienne institution de prévoyance où transférer la prestation de libre passage, celle-ci est légalement tenue de la verser à l'institution supplétive LPP au plus tôt après six mois et au plus tard après deux ans.

1.1.2 Institution supplétive LPP

L'institution supplétive LPP est une fondation soutenue par les partenaires sociaux, qui trouve sa base dans la LPP. Elle assume une multitude de tâches, mais il lui incombe en particulier de gérer des comptes de libre passage. Elle est tenue d'accepter

¹ RS 831.40

tous les avoirs de libre passage qui lui sont versés. Contrairement aux institutions de libre passage, elle n'a pas la possibilité de refuser des fonds.

Concrètement, à fin 2019, l'institution supplétive comptait 1,2 million de clients dans le domaine du libre passage, ce qui représente près de 60 % de tous les comptes de libre passage. La plupart des avoirs sur les comptes de libre passage de l'institution supplétive sont cependant plutôt modestes. Fin 2019, la somme des avoirs de libre passage sous gestion auprès de l'institution supplétive s'élevait à environ 12,7 milliards de francs. À titre de comparaison, il ressort des statistiques bancaires qu'à fin 2018, les comptes de libre passage gérés par les banques (sous forme d'épargne pure) représentaient une somme d'environ 36,6 milliards de francs.

Avoirs de libre passage auprès des banques, des assurances et de l'institution supplétive 2015-2019

	2015	2017	2018	2019	Variation 17/18	Variation 18/19
Avoirs de libre passage, total en millions de francs	52 360	54 590	54 700		+0,2 %	
Comptes de libre passage auprès des banques						
<i>Somme en millions de francs</i>	36 272	37 123	36 650		-1,3 %	Tendance à la baisse ²
<i>Nombre</i>	741 067	755 287	n.d.			
Polices de libre passage auprès des assurances						
<i>Somme en millions de francs</i>	7724	6925	6731		-2,8 %	Tendance à la baisse ³
<i>Nombre</i>	377 241	350 735	n.d.			
Comptes de libre passage auprès de						

² Selon le bulletin mensuel de statistiques bancaires, qui ne tient pas compte des petites banques établies en Suisse, mais des banques au Liechtenstein.

³ Selon les renseignements de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA), on peut s'attendre à un recul de l'ordre de 2,5 % à 3,5 %.

l'institution supplé- tive						
Somme en millions de francs	8364	10 532	11 319	12 697	+7,5 %	+12,2 %
Nombre	957 81 0	1 066 60 4	1 126 75 6	1 194 107		

Sources : Statistique des assurances sociales suisses 2019 / Indications de l'institution supplétive pour 2019 / Statistiques bancaires BNS / Indications de la FINMA

1.1.3 Conséquences pour l'institution supplétive de l'attrait réduit des avoirs de libre passage

Depuis l'introduction de taux d'intérêt négatifs par la Banque nationale suisse (BNS) en janvier 2015, il est devenu moins attrayant pour les intermédiaires financiers d'accepter des fonds de libre passage. S'agissant des taux d'intérêt à court terme, le taux Libor à un mois était de -0,722 % à fin avril 2020. Cela signifie que les banques ont des possibilités de refinancement bien plus avantageuses sur le marché monétaire en comparaison de celles offertes par l'épargne, les avoirs de libre passage ou les fonds du pilier 3a, formes de placement qui impliquent un taux d'intérêt nul ou légèrement supérieur. L'épargne, les fonds de libre passage et ceux du pilier 3a sont utilisés en premier lieu pour refinancer les hypothèques. Certes, les banques peuvent continuer à appliquer des taux d'intérêt positifs dans ce domaine. Le taux d'intérêt moyen des hypothèques fixes à cinq ans était, par exemple, de 1,07 %⁴ à la fin mars 2020. Le taux d'intérêt effectif négocié est toutefois probablement inférieur dans bien des cas. De plus, la concurrence avec les fournisseurs qui proposent des prêts à un taux de refinancement plus avantageux s'exacerbe, ce qui érode la marge des banques. Il est ainsi devenu moins intéressant pour les intermédiaires financiers, compagnies d'assurance incluses, d'accepter des fonds de libre passage sous forme de comptes de libre passage.

En 2019, le montant net⁵ des avoirs de libre passage reçus par l'institution supplétive s'élevait à près de 1,38 milliard de francs. En 2018, ce montant atteignait à peine 800 millions de francs. Toujours en 2018 (dernières données disponibles), les fonds placés sur des comptes de libre passage auprès des banques ont diminué de 474 millions de francs. En raison des taux d'intérêt négatifs, les avoirs de libre passage deviennent moins intéressants pour les intermédiaires financiers. Les institutions de libre passage ont la possibilité de refuser ces fonds ou de ne les accepter que sous la forme d'épargne-titres. Cette solution est intéressante pour le prestataire, parce qu'il peut prélever des charges et parce que le client supporte lui-même le risque de placement.

Entre 2015 et 2019, la somme des avoirs de libre passage gérés par l'institution supplétive est passée de 8,4 à 12,7 milliards de francs environ, tandis qu'elle est restée stable chez les banques. La croissance dans le domaine des comptes de libre passage

⁴ Portail de données de la BNS, tableaux, taux d'intérêt, taux d'intérêt publiés pour les nouvelles affaires

⁵ Afflux après déduction des sorties

(sous forme d'épargne pure) concerne donc presque exclusivement l'institution supplétive, et cette tendance s'accroît. Les polices de libre passage représentent un montant moins élevé et tendent à diminuer. Dans ce domaine aussi, les conséquences à long terme de la politique des taux d'intérêt négatifs se manifestent.

Par ailleurs, la situation de l'institution supplétive dans le domaine du libre passage est très affectée par la détérioration actuelle de la conjoncture économique⁶ à la suite de la crise du COVID-19. L'augmentation rapide du chômage laisse présager que les fonds de libre passage pourraient augmenter. Si ces fonds ne sont pas versés auprès d'autres fondations de libre passage, l'afflux auprès de l'institution supplétive devrait faire baisser son taux de couverture et ses réserves de fluctuation de valeur. Contrairement aux banques, elle n'a pas la possibilité de se tourner vers des formes plus rentables de placement comme l'épargne-titres ni de transférer le risque de placement sur les assurés. Elle a une obligation légale d'accepter les avoirs de libre passage et de proposer des comptes de libre passage sous forme d'épargne pure pour lesquels elle ne peut pas imputer d'intérêts négatifs aux assurés. En même temps, la situation actuelle de taux d'intérêt négatifs ne lui permet pas de placer ses propres fonds sans intérêt et de manière sûre. L'institution supplétive est donc obligée de courir certains risques.

Ces dernières années, l'institution supplétive est parvenue à compenser les taux d'intérêt négatifs sur ses liquidités (près de 50 % des actifs immobilisés) par des rendements réalisés dans d'autres catégories de placement, ce qui lui a permis d'augmenter légèrement son taux de couverture dans le domaine du libre passage (108 % en 2014 contre 108,7 % en 2019). Compte tenu de sa capacité de risque limitée, elle doit cependant maintenir une proportion importante de liquidités. En mars 2020, le risque de placement est devenu très visible. Le taux de couverture de l'institution supplétive, qui avait encore continué à progresser en janvier et en février 2020, a alors chuté à 101,6 %. Grâce à la stabilisation générale des marchés financiers, il était remonté à 105,3 % jusqu'au 28 avril 2020. Les marchés financiers restent toutefois exposés à d'importantes fluctuations, et une nouvelle chute du taux de couverture peut survenir à tout moment si la crise économique se poursuit.

Compte tenu de la stratégie de placement actuelle, le conseil de fondation est obligé de prendre immédiatement des mesures de réduction des risques, dont font partie les ventes procycliques de placements à risque (actions, obligations) et l'augmentation des liquidités. Toutefois, l'institution supplétive n'a souvent pas d'autre choix que de placer ces liquidités à un taux négatif, tandis qu'elle doit continuer de garantir la valeur nominale des avoirs de ses assurés. Donc même si l'institution supplétive prend à temps les mesures exigées, elle risque de se trouver en situation de découvert dans le domaine du libre passage parce que l'afflux de fonds, les fortes fluctuations sur les marchés financiers et la rémunération négative des liquidités font baisser son taux de couverture.

⁶ Pour l'année 2020, le SECO prévoit un recul du produit intérieur brut de 6,7 %, provoquant une hausse du taux de chômage qui pourrait atteindre 4,1 % en 2021. SECO, communiqué de presse du 23.4.2020 : www.seco.admin.ch > Le SECO > Communiqués de presse > Communiqués de presse 2020 > Le plus fort recul du PIB attendu depuis des décennies

Contrairement aux autres institutions de prévoyance, l'institution supplétive ne peut prendre aucune mesure d'assainissement dans le domaine du libre passage. Les assurés peuvent la quitter à tout moment, il n'y a pas d'affiliation obligatoire et il n'est pas possible non plus de prélever des cotisations d'assainissement. Comme dans le cas d'une banque, un découvert est source d'insécurité, ce qui peut déclencher une course aux guichets des assurés souhaitant récupérer leurs avoirs. En cas de découvert, chaque sortie érode davantage le taux de couverture de l'institution supplétive, qui ne peut pas opérer de réduction sur les avoirs des assurés sortants. Le fonds de garantie LPP ne répond pas des avoirs de libre passage.

La Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N) et celle du Conseil des États (CSSS-E) ont écrit au Conseil fédéral en date du 29 avril, respectivement du 1^{er} mai, pour lui recommander d'examiner la possibilité d'ouvrir en faveur de l'institution supplétive un compte sans intérêt auprès de la BNS ou de la Trésorerie fédérale (Administration fédérale des finances [AFF]). Dans sa réponse orale, le Conseil fédéral a accepté d'examiner cette proposition.

1.2 Autres solutions examinées

Le Conseil fédéral a envisagé plusieurs solutions pour prévenir un découvert dans le domaine du libre passage de l'institution supplétive. Ces solutions visent à éviter les effets néfastes des intérêts négatifs pour l'institution supplétive ou à améliorer la capacité de risque de cette dernière.

1.2.1 Ouverture d'un compte courant auprès de la BNS

Le conseil de fondation de l'institution supplétive a demandé à plusieurs reprises d'avoir accès au système de comptes courants de la BNS. Il s'agirait concrètement d'ouvrir à la BNS un compte courant qui ne soit pas soumis aux intérêts négatifs. Par temps de crise, l'institution supplétive aurait la possibilité de vendre ses placements à risque (actions et, le cas échéant, obligations) pour réduire les risques et de déposer ses fonds sur ce compte sans intérêt. Une telle solution permettrait de stabiliser son taux de couverture, ce qui serait notamment bienvenu si la BNS venait à abaisser encore son taux directeur. C'est la solution privilégiée par la CSSS-N dans sa lettre du 29 avril 2020 adressée au Conseil fédéral.

L'institution supplétive ne jouit pas du droit d'ouvrir un compte courant auprès de la BNS. Une adaptation de la législation serait donc nécessaire. Compte tenu de la position particulière de la BNS, de son indépendance constitutionnelle et des tâches spécifiques qui lui sont attribuées, il ne serait pas souhaitable d'élargir le cercle des bénéficiaires de ses prestations, ne serait-ce que pour des raisons de principe. Par ailleurs, la politique des taux d'intérêt négatifs est un pilier central de la stratégie de la BNS en matière de politique monétaire. Si l'institution supplétive pouvait ouvrir un compte courant auprès de la BNS, cela pourrait compromettre cette stratégie, en particulier si d'autres acteurs du marché demandaient à bénéficier d'une solution semblable. Le Conseil fédéral a donc décidé de ne pas approfondir cette solution.

1.2.2 Octroi d'une garantie fédérale sur le capital de prévoyance géré par l'institution supplétive

Dans cette option la Confédération fournirait à l'institution supplétive une garantie en cas de découvert dans le domaine du libre passage. L'institution supplétive disposerait ainsi d'une plus grande capacité de risque, ce qui lui permettrait d'adapter sa stratégie de placement. Elle pourrait renoncer à prendre systématiquement des mesures de réduction des risques en situation de crise. Ainsi, même en cas de découvert, elle aurait la possibilité de profiter d'une reprise ultérieure des cours boursiers pour rétablir un taux de couverture satisfaisant par ses propres moyens. Une telle garantie étatique représente une subvention nécessitant une base légale ainsi qu'un crédit d'engagement. In fine, le montant de la garantie ne serait pas plafonné, ce qui pourrait poser de sérieux problèmes budgétaires à la Confédération. En outre, le passé a montré que la reprise des marchés boursiers pouvait parfois se faire attendre. Il serait donc difficile d'évaluer les conséquences financières d'une telle garantie.

1.2.3 Autres solutions rejetées

1.2.3.1 Autorisation d'un découvert temporaire

La stratégie de placement dynamique appliquée jusqu'ici par l'institution supplétive a fait ses preuves ces dernières années. Pas plus tard qu'en avril 2020, le taux de couverture s'est rétabli après une chute brutale en mars. Néanmoins, cela ne permet pas d'envisager d'autoriser un découvert temporaire de l'institution supplétive dans le domaine du libre passage. Une telle solution n'exclurait pas les risques découlant d'une reprise plus tardive que prévue des marchés boursiers. Dans un tel cas, les assurés commenceraient à douter de la solvabilité de l'institution supplétive, ce qui pourrait rapidement aggraver la situation. Enfin, la loi ne contient pas de disposition autorisant un découvert temporaire.

1.2.3.2 Fonds de garantie LPP

À l'heure actuelle, le fonds de garantie finance une partie des frais d'administration de l'institution supplétive. Il n'a pas pour tâche de financer un découvert de cette dernière dans le domaine du libre passage et il n'existe aucune possibilité de percevoir des cotisations à cette fin. En outre, le fonds de garantie est lui-même sous pression en raison de la crise liée au coronavirus et il doit conserver ses moyens financiers pour garantir, dans les années à venir, les prestations qu'il assure ou qu'il finance.

1.3 Nouvelle réglementation proposée

Dans le but d'améliorer la situation actuelle de l'institution supplétive et d'atténuer le risque d'une nouvelle détérioration, le présent projet de modification urgente de la LPP vise à accorder à cette institution, pour une durée de trois ans, le droit de placer

sans intérêt et gratuitement auprès de la Trésorerie fédérale des fonds provenant du domaine du libre passage.

L'institution supplétive est actuellement la seule à afficher une croissance notable dans le domaine des comptes de libre passage sous forme d'épargne pure (voir tableau ci-dessus). Ces comptes sont en effet devenus peu attractifs pour les banques et les compagnies d'assurance dans le contexte des taux d'intérêt négatifs auxquels sont soumis les placements sur le marché monétaire. La caractéristique distinctive de l'institution supplétive par rapport aux autres acteurs du secteur est son obligation de contracter.

Pour l'institution supplétive, la possibilité de placer sans intérêt des fonds provenant du domaine du libre passage représente un allègement considérable qui lui permet de réduire ses risques sans avoir pour autant à accepter des taux d'intérêt négatifs. Les risques pourraient ainsi être presque entièrement éliminés dans des situations défavorables. Cette solution donne également à l'institution supplétive la possibilité de surmonter les difficultés qui découlent de l'afflux de fonds en période de crise. La possibilité de placer des fonds sans intérêt auprès de la Confédération pourrait toutefois renforcer la tendance à ouvrir des comptes de libre passage auprès de l'institution supplétive (sentiment de sécurité accru ; argument pour les autres institutions de libre passage de refuser des clients). L'institution supplétive doit, grâce à cette nouvelle réglementation temporaire, poursuivre sa stratégie de placement procyclique et peut continuer à prendre des risques de façon à bénéficier de rendements plus élevés. Mais pour faire face à une éventuelle baisse des marchés financiers, elle doit également continuer à mettre en place une stratégie de réduction des risques, c'est-à-dire à réduire de manière systématique et significative les placements à risque. La possibilité de placer des fonds sans intérêt auprès de la Confédération lui permet de mener à bien ce processus de façon plus aisée et moins risquée.

La modification de la loi proposée prévoit que le placement de fonds auprès de la Trésorerie fédérale est uniquement possible lorsque le taux de couverture de l'institution supplétive est inférieur à 105 %. Les placements effectués dans ces conditions auprès de la Trésorerie fédérale restent inchangés jusqu'à ce qu'ils arrivent à échéance ou qu'ils soient résiliés à une date convenue, même si le taux de couverture repasse entre-temps au-dessus de la limite de 105 %. À l'inverse, le réinvestissement d'un placement existant qui arrive à échéance n'est possible que si le taux de couverture de l'institution supplétive dans le domaine du libre passage à ce moment-là est inférieur à cette limite. Si sa situation financière dans le domaine du libre passage est bonne, l'institution supplétive est mieux à même de faire face à des taux d'intérêt bas. Le taux de couverture est régulièrement déterminé sur la base d'estimations de l'institution supplétive. La possibilité d'une faible marge d'erreur dans l'estimation doit être acceptée⁷. Le volume de placement est limité afin que la Trésorerie fédérale puisse absorber un éventuel afflux de fonds.

Cette solution particulière pour l'institution supplétive se justifie par le fait que celle-ci, à la différence des autres institutions de libre passage, est soumise à une obligation

⁷ Selon les informations fournies par l'Institution supplétive, cette marge d'erreur s'élève à environ 0,2 %.

légale d'accepter les avoirs de libre passage. Étant donné les inconvénients parfois considérables associés aux autres solutions examinées (voir ch. 1.2), la seule solution qui puisse être mise en œuvre rapidement consiste à créer une possibilité de placement auprès de la Trésorerie fédérale. Au sens de l'art. 61, al. 1, de la loi du 7 octobre 2005 sur les finances (LFC)⁸, l'AFF peut, sauf dispositions contraires d'autres lois fédérales, rattacher des unités de l'administration fédérale décentralisée qui tiennent leur propre comptabilité à la trésorerie centrale (Trésorerie fédérale) pour la gestion de leurs liquidités. L'institution supplétive ne fait pas partie de ces unités ; elle est une institution de prévoyance ayant la forme d'une fondation de droit privé (art. 54 et 60 LPP). Toutefois, comme l'art. 61 LFC réserve l'application d'autres lois fédérales, il est possible de prévoir une base légale au sens formel en modifiant la LPP, de manière à permettre à l'institution supplétive de placer les avoirs de libre passage au sein de la trésorerie centrale (art. 61, al. 1, LFC).

En raison de la forme de la loi fédérale urgente, cette solution est limitée dans le temps (voir ch. 4.3). La modification de la loi permet de traiter rapidement les difficultés que rencontre actuellement l'institution supplétive et qui pourraient encore augmenter. La CSSS-N, en particulier, a appelé le Conseil fédéral à agir rapidement (voir ch. 1.1.3). Dans son rapport d'activité 2019, la Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle (CHS PP) demande, elle aussi, des adaptations législatives en vue de résoudre ces problèmes. Une fois la loi adoptée, le Département fédéral de l'intérieur mettra en place un groupe de travail sous la direction de l'Office fédéral des assurances sociales et avec la participation de l'AFF. Ce groupe sera chargé d'élaborer des solutions à long terme pour le domaine du libre passage.

1.4 Procédure de consultation

Conformément à l'art. 3a, al. 1, let. b, de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation¹⁰, il est possible de renoncer à une procédure de consultation lorsqu'aucune information nouvelle n'est à attendre du fait que les positions des milieux intéressés sont connues.

La seule partie directement concernée par la solution proposée est l'institution supplétive. Dans une lettre du 25 mars 2020, son conseil de fondation a demandé au Conseil fédéral l'octroi d'un compte sans intérêt par la Confédération ou par la BNS pour le domaine du libre passage de l'institution supplétive. La position de l'institution supplétive est donc connue. Cette dernière est soutenue par les organisations faitières d'employeurs et d'employés, qui sont représentées au sein de son conseil de fondation. Ainsi, la position des partenaires sociaux est également connue.

Il faut également rappeler que la CSSS-N et la CSSS-E ont demandé au Conseil fédéral d'agir en conséquence de façon urgente.

⁸ RS 611.0

⁹ CHS PP, Rapport d'activité 2019, pp. 15 s.

¹⁰ RS 172.061

1.5 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies nationales du Conseil fédéral

La présente proposition de modification de la LPP n'est ni annoncée dans le message du 29 janvier 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023¹¹, ni coordonnée avec des stratégies du Conseil fédéral. Le programme de la législature et les stratégies du Conseil fédéral ne pouvaient ni prévoir la pandémie de COVID-19 et ses effets ni en tenir compte. Le projet n'a pas non plus de conséquences financières sur les finances fédérales qui devraient être inscrites au budget avec plan intégré des tâches et des finances.

1.6 Idées de révision rejetées

La création d'une base légale par le biais d'une ordonnance de nécessité adoptée par le Conseil fédéral en vertu de l'art. 185, al. 3, de la Constitution (Cst.)¹² a été rejetée compte tenu des résultats des clarifications juridiques menées par l'administration.

1.7 Mise en œuvre

La nouvelle disposition de la loi est directement applicable. L'AFF (Trésorerie fédérale) conviendra en temps voulu des modalités avec l'institution supplétive pour que celle-ci puisse effectuer des placements à court terme auprès de la Trésorerie fédérale dès l'entrée en vigueur de la modification de la loi.

2 Commentaire de la disposition

Aucun intérêt ne sera prélevé et l'AFF administrera gratuitement les fonds placés par l'institution supplétive auprès de la Trésorerie fédérale en vertu du nouvel art. 60b. L'AFF (Trésorerie fédérale) et l'institution supplétive règlent les modalités de placement et d'administration dans un contrat de droit public. Elles doivent se garantir mutuellement la sécurité de la planification en ce qui concerne les versements et les retraits effectués par l'institution supplétive.

Tant que son taux de couverture dans le domaine du libre passage est supérieur ou égal à 105 %, l'institution supplétive ne devrait pas être autorisée à faire de nouveaux placements ou à réinvestir auprès de la Trésorerie fédérale à l'expiration d'une échéance. Les placements existants auprès de la Trésorerie fédérale, et dont la durée n'est pas arrivée à échéance ou qui n'ont pas de durée fixe, peuvent toutefois être maintenus lorsque le taux de couverture dans le domaine du libre passage monte à 105 % ou plus. Le volume des placements auprès de la Trésorerie fédérale est cependant limité à 10 milliards de francs au maximum.

¹¹ FF 2020 1709

¹² RS 101

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

En l'état actuel, le projet de loi n'a pas de conséquences financières significatives pour la Confédération et n'a aucune conséquence sur ses besoins en personnel. Le placement par l'institution supplétive d'avoirs de libre passage auprès de la Trésorerie fédérale ne produit pas d'intérêt et est gratuit. Ni l'organisation actuelle de cette dernière ni ses ressources en personnel ne seront affectées.

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

La stabilité de l'institution supplétive est dans l'intérêt des cantons et, en fin de compte, des communes. Elle garantit l'avoir de libre passage des personnes qui sortent du monde du travail. Une réduction de l'avoir de prévoyance de celles-ci consécutive à des taux d'intérêt négatifs ou à l'instabilité de l'institution supplétive entraînerait, par exemple, une augmentation des dépenses des cantons au titre des prestations complémentaires ou des subsides pour l'assurance-maladie.

3.3 Conséquences pour l'économie, la sécurité sociale et les assurés

La crise déclenchée par la pandémie de COVID-19 risque de mettre de nombreuses personnes au chômage. Il est important que ces personnes puissent déposer leur avoir de prévoyance du 2e pilier sur un compte de libre passage sous la forme d'une pure solution d'épargne et qu'elles puissent, une fois qu'elles auront retrouvé un emploi, le verser dans une nouvelle institution de prévoyance. La stabilité de l'institution supplétive revêt ainsi une importance considérable pour le maintien de la prévoyance vieillesse, en particulier pour les personnes gravement affectées par la crise. Des problèmes de solvabilité de l'institution supplétive pourraient entraîner une perte de confiance dans le domaine de la prévoyance et de la finance et ainsi accroître l'atmosphère de crise. La solution proposée doit empêcher une telle évolution.

4 Aspects juridiques

4.1 Constitutionnalité

Le présent projet repose sur l'art. 113 Cst., disposition qui habilite la Confédération à légiférer sur la prévoyance professionnelle. L'art. 165 Cst. autorise le Parlement à déclarer urgente une loi fédérale dont l'entrée en vigueur ne souffre aucun retard.

4.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Le présent projet n'a pas d'incidence sur les obligations internationales de la Suisse.

4.3 Forme de l'acte à adopter

La forme d'une loi fédérale urgente est choisie pour le présent projet. Selon l'art. 159, al. 3, let. a, Cst., la déclaration d'urgence doit être adoptée à la majorité des membres de chaque conseil. La modification de la loi vise à permettre à l'institution supplétive de faire face rapidement à l'afflux de fonds provoqué par la crise et aux fluctuations plus importantes sur les marchés financiers. La CSSS-N, en particulier, a appelé le Conseil fédéral à agir rapidement en ce sens (voir ch. 1.1.3). Pour que la mesure prenne effet rapidement, le projet doit être traité lors de la session d'automne 2020. C'est pourquoi le recours à la procédure extraordinaire est proposé.

4.4 Frein aux dépenses

En l'état actuel, le projet n'a pas de conséquences financières significatives pour la Confédération. Par conséquent, l'art. 60b LPP, ne doit pas être soumis au frein aux dépenses (art. 159, al. 3, let. b, Cst.).

4.5 Conformité à la loi sur les subventions

Même en l'absence de flux financiers pour la Confédération, l'application d'un taux d'intérêt nul représente, dans un contexte de taux d'intérêt négatifs, un avantage financier pour l'institution supplétive par rapport à un placement actuel de fonds liquides sur le marché. Ce subventionnement se justifie par le fait que l'institution supplétive, à la différence des autres institutions de libre passage, est soumise à l'obligation légale de contracter. Le subventionnement est limité à trois ans et conçu comme une solution transitoire. Il vise à éviter une situation de découvert de l'institution supplétive dans le domaine du libre passage. Une institution supplétive stable est dans l'intérêt de la Confédération, des cantons et des communes ainsi que de la société et de l'économie. L'octroi temporaire d'une possibilité de placer des fonds sans intérêt et gratuitement auprès de l'AFF (Trésorerie fédérale) représente la solution qui se prête le mieux à une mise en œuvre rapide (voir ch. 1.6). Les modalités de cette possibilité de placement seront réglées entre l'AFF et l'institution supplétive conformément aux bonnes pratiques dans un contrat de droit public et dans le cadre fixé par la nouvelle disposition. Cela garantit l'efficacité de la procédure. La modification de la loi proposée respecte donc les principes de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions¹³.

¹³ RS 616.1