



Berne, le 7 septembre 2022

Placement de fonds du libre passage de l'institution supplétive (Modification de la LPP)

**Rapport explicatif
relatif à l'ouverture de la procédure de consultation**

Avant-projet et rapport explicatif concernant le placement de fonds du libre passage (modification de la LPP)

Condensé

La modification 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), pendant quatre années supplémentaires, des fonds de prévoyance provenant du domaine du libre passage jusqu'à un montant maximal de 10 milliards de francs. La validité de l'art. 60b LPP doit être prolongée en conséquence.

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 actuellement dans une situation difficile. Pour garantir la valeur nominale des dépôts, elle doit prendre des risques lors du placement des fonds qui lui sont versés. Depuis l'introduction des taux d'intérêt négatifs par la Banque nationale suisse en 2015, les placements à court terme à faible risque affichent un rendement insuffisant. Dans le même temps, les placements sur les marchés financiers sont exposés à de fortes fluctuations.

Contenu du projet

En septembre 2020, l'institution supplétive a obtenu le droit de placer sans intérêt et gratuitement auprès de la Trésorerie fédérale les fonds provenant du domaine du libre passage. Elle ne peut effectuer de nouveaux placements ou remplacer des placements existants auprès de la Trésorerie fédérale que si son taux de couverture dans le domaine du libre passage reste inférieur à 105 %. En outre, le volume de placement maximal est limité à 10 milliards de francs. Ce droit est limité dans le temps et expire en septembre 2023. Il doit être prolongé de quatre années supplémentaires, un délai

qui permettra d'examiner si une solution est toujours nécessaire et, dans ce cas, quelle est la solution appropriée.

Table des matières

Condensé	2
1 Contexte et grandes lignes du projet	5
1.1 Nécessité d’agir et objectifs	5
1.1.1 Libre passage	5
1.1.2 Institution supplétive LPP	6
1.1.3 Conséquences de l’évolution des taux d’intérêt sur les institutions de libre passage et sur l’institution supplétive	7
1.1.3.1 Les taux d’intérêt négatifs et leurs conséquences	7
1.1.3.2 Situation de l’institution supplétive au début de la crise du COVID-19	7
1.1.3.3 Évolution de l’inflation et des taux d’intérêt depuis fin 2020	8
1.1.3.4 Situation actuelle de l’institution supplétive	9
1.1.4 Autres institutions de libre passage	10
1.2 Autres solutions examinées	11
1.2.1 Groupe de travail de la Confédération	11
1.2.2 Intérêts négatifs	11
1.2.3 Octroi d’une garantie par une tierce partie	12
1.2.4 Paiements réguliers / financement des intérêts négatifs par une tierce partie	13
1.2.5 Compte sans intérêt auprès de la BNS	13
1.2.6 Autres solutions examinées et rejetées	13
1.2.6.1 Autorisation d’un découvert temporaire	13
1.2.6.2 Financement du découvert par le fonds de garantie LPP	14
1.3 Réglementation proposée	14
1.4 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies nationales du Conseil fédéral	16
1.5 Mise en œuvre	16
2 Commentaire de la disposition	16
3 Conséquences	16
3.1 Conséquences pour la Confédération	16
3.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	17
3.3 Conséquences pour l’économie, la sécurité sociale et les assurés	17
4 Aspects juridiques	17
4.1 Constitutionnalité	17
4.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	17
4.3 Forme de l’acte à adopter	17
4.4 Frein aux dépenses	18

Avant-projet et rapport explicatif concernant le placement de fonds du libre passage (modification de la LPP)

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 supérieur à 21 510 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 1^{er} janvier 2021, dans le cadre de l'art. 47a LPP. Normalement, l'institution de prévoyance transfère cette prestation de libre passage 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 qu'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 RS 831.40

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 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 2020, l'institution supplétive comptait 1,27 million de clients dans le domaine du libre passage, ce qui représente environ 53 % 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 2020, la somme des avoirs de libre passage sous gestion auprès de l'institution supplétive s'élevait à environ 14,3 milliards de francs (et à 15,6 milliards de francs fin 2021). À titre de comparaison, il ressort des statistiques bancaires qu'à fin 2020, les comptes de libre passage gérés par les banques (sous forme d'épargne pure) représentaient une somme d'environ 36,4 milliards de francs.

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

	2015	2019	2020	2021	Variation 19/20	Variation 20/21
Total en millions de francs	52 360	55 661	57 061		+2,5 %	
Comptes de libre passage auprès des banques						
– Somme en millions de francs	36 272	36 443	36 430	35 321	0,0 %	-3,0 %
– Nombre	741 067	869 031	848 160			
Polices de libre passage auprès des assurances						
– Somme en millions de francs	7 724	6 522	6 312		-3,2 %	
– Nombre	377 241	294 105	285 168			
Comptes de libre passage auprès de l'institution supplétive						
– Somme en millions de francs	8 364	12 697	14 319	15 567	+12,8 %	+8,7 %
– Nombre	957 810	1 194 107	1 272 578	1 344 676	+6,6 %	+5,7 %

Sources : Statistique des assurances sociales suisses 2021 / Indications de l'institution supplétive pour 2021 et 2022 / Statistiques bancaires BNS / Indications de la FINMA

1.1.3 Conséquences de l'évolution des taux d'intérêt sur les institutions de libre passage et sur l'institution supplétive

1.1.3.1 Les taux d'intérêt négatifs et leurs conséquences

Depuis l'introduction des taux d'intérêt négatifs par la Banque nationale suisse (BNS) en janvier 2015, il est moins attrayant pour les intermédiaires financiers d'accepter des fonds de libre passage. Selon le droit en vigueur, la valeur nominale des comptes de libre passage est garantie. Lorsque le taux d'intérêt sans risque est négatif, l'organisme payeur est donc tenu de prendre en charge la différence entre la valeur nominale et le taux d'intérêt négatif.

S'agissant des taux d'intérêt à court terme, le SARON à trois mois était de -0,706 % à fin avril 2022². Cela signifie que les banques avaient 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. Cependant, le 16 juin 2022, la BNS a relevé son taux directeur à -0,25%, réduisant l'écart de taux entre les comptes d'épargne et le marché monétaire. L'évolution actuelle de l'inflation indique que la Banque nationale pourrait encore relever ses taux dans un avenir prévisible.

La baisse d'attractivité du domaine du libre passage depuis 2015 s'est traduite par une stagnation de la somme des avoirs de libre passage auprès des banques, tandis que le montant des fonds correspondants de l'institution supplétive augmentait fortement. Le montant net³ des avoirs de libre passage reçus par l'institution supplétive s'élevait à 1,62 milliard de francs en 2020 et à 1,25 milliard en 2021. Les afflux étaient également importants les années précédentes. Entre 2015 et 2020, 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 auprès des banques. En raison des taux d'intérêt négatifs, les avoirs de libre passage sont devenus 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 que le client supporte lui-même le risque de placement. La croissance dans le domaine des comptes de libre passage (sous forme d'épargne pure) concerne donc presque exclusivement l'institution supplétive. 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 de taux d'intérêt négatifs se manifestent.

1.1.3.2 Situation de l'institution supplétive au début de la crise du COVID-19

Après l'effondrement des marchés financiers en mars 2020, le taux de couverture de l'institution supplétive dans le domaine du libre passage a chuté à 101,6 %. À la crainte d'une situation de découvert s'ajoutait celle d'un afflux supplémentaire

² Taux d'intérêt, rendements et marché des changes (snb.ch)

³ Afflux après déduction des sorties.

d'avoirs de libre passage lié à une augmentation du chômage, ce qui aurait fait baisser encore davantage le taux de couverture.

Contrairement aux banques, l'institution supplétive 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 à ses assurés. Elle a l'obligation légale d'accepter les avoirs de libre passage et de proposer des comptes de libre passage sous forme d'épargne pure. Elle ne peut pas imputer d'intérêts négatifs aux assurés sur ces comptes et doit en garantir la valeur nominale. Tant que la BNS maintient sa politique de taux d'intérêt négatifs, l'institution supplétive ne peut pas placer les avoirs à court terme sans risque ou à faible risque. Elle est obligée de courir certains risques.

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 de prélever des cotisations d'assainissement. Comme dans le cas d'une banque, une situation de 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, respectivement le 29 avril et le 1^{er} mai 2020, 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 l'Administration fédérale des finances (AFF). Dans sa réponse orale, le Conseil fédéral a accepté d'examiner cette proposition. À l'automne 2020, le Parlement a adopté l'art. 60b LPP dans le cadre d'une procédure législative urgente.

Cette disposition permet à l'institution supplétive de placer un montant maximal de 10 milliards de francs auprès de la Trésorerie fédérale, à condition que son taux de couverture soit inférieur à 105 %. La validité de la loi est limitée au 25 septembre 2023. L'institution supplétive n'a pas eu besoin de faire appel à cette disposition sur une longue période, car son taux de couverture s'est rétabli à 108 % fin décembre 2021 à la suite de la stabilisation générale des marchés financiers.

1.1.3.3 Évolution de l'inflation et des taux d'intérêt depuis fin 2020

Un véritable changement de paradigme s'opère actuellement en ce qui concerne l'évolution de l'inflation et des taux d'intérêt. Après de longues années d'une inflation faible et parfois même négative, le renchérissement est en nette hausse. Cette évolution est encore plus marquée à l'échelle internationale, par exemple aux États-Unis ou dans l'UE. En raison de la hausse de l'inflation, les taux d'intérêt ont augmenté de manière significative en Suisse depuis fin 2020 et surtout en 2022. Le taux d'intérêt des obligations de la Confédération à sept ans se situait fin juillet 2022 à 0,34%, donc en territoire nettement positif. Il était encore de -0,63 % fin 2020 et de -0,27 % fin 2021. Les taux swap (avec lesquels les banques également se refinancent)

sont nettement plus élevés que les obligations de la Confédération à faible risque. Fin juillet 2022, le taux swap à trois ans était d'environ 0,67 %, celui à cinq ans de 0,86 % et celui à sept ans de 1,08 %. Pour la première fois depuis longtemps, les comptes de libre passage avec un taux d'intérêt nul sont ainsi de nouveau une source de refinancement attrayante pour les banques, car les avoirs correspondants restent souvent relativement longtemps sur ces comptes.

1.1.3.4 Situation actuelle de l'institution supplétive

Dans le même temps, la hausse de l'inflation et des taux d'intérêt, couplée à une politique monétaire plus restrictive des banques centrales et aux tensions géopolitiques, augmente également la probabilité de fluctuations plus importantes et de revers sur les marchés financiers. La pandémie de COVID-19 peut, elle aussi, apporter à tout moment son lot de mauvaises surprises. En cas de ralentissement conjoncturel, scénario qui n'est pas exclu actuellement, l'institution supplétive pourrait de nouveau recevoir un afflux plus important d'avoirs de libre passage, ce qui serait préjudiciable à son taux de couverture.

L'institution supplétive doit placer les fonds qui lui sont confiés. Par le passé, elle a pu compenser les taux d'intérêt négatifs sur ses liquidités par les rendements des autres catégories de placement et maintenir son taux de couverture dans le domaine du libre passage⁴. Le faible rendement des actions et des obligations sur les marchés financiers en 2022 a néanmoins entraîné une baisse de son taux de couverture à 104,6 % à la fin avril 2022.

Après la baisse du taux de couverture en dessous du seuil de 105 %, l'institution supplétive a placé, depuis le 10 mai 2022, des avoirs à hauteur de plusieurs milliards de francs auprès de la Trésorerie fédérale⁵. 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 sûres⁶.

Cependant, étant donné l'évolution des taux d'intérêt, l'institution supplétive a désormais la possibilité de placer des avoirs à plus long terme avec un taux d'intérêt positif. Elle peut en principe conserver ces placements jusqu'à échéance, pour autant qu'il n'y ait pas de sorties importantes. Les placements correspondants sont toutefois soumis à des fluctuations de cours. D'un côté, la hausse des taux d'intérêt a, du fait de la baisse des cours sur les marchés financiers, entraîné une réduction du taux de couverture de l'institution supplétive, aggravant la situation financière de cette dernière. D'un autre côté, elle améliore quelque peu la situation pour les nouveaux placements à taux fixe avec une échéance moyenne à longue.

⁴ 2014 : 108,0 %, 2019 : 108,7 %, 2020 : 107,8 %, 2021 : 108,0 %, 10.6.2022 : 103,1 %

⁵ 3 milliards de francs en mai, environ 1,25 milliard en juin. Après le relèvement par la BNS de son taux directeur, l'institution supplétive a annoncé qu'elle ne placerait plus de fonds jusqu'à nouvel ordre.

⁶ Fin 2021, la part des placements quasi liquides de l'institution supplétive s'élevait à environ 60 %.

Si la Banque nationale continue de relever les taux d'intérêt en réponse à la hausse de l'inflation, la possibilité de placement auprès de la Trésorerie fédérale devrait (automatiquement) devenir moins intéressante pour l'institution supplétive. Dans une optique de réduction des risques, il est donc important pour elle de pouvoir investir à tout moment une partie de ses placements de manière liquide et peu risquée, sans subir de pertes. C'est à cela que sert le compte auprès de la Trésorerie fédérale. Si les taux d'intérêt à court terme augmentent en raison d'un changement de politique de la BNS, le compte auprès de la Trésorerie fédérale n'est plus intéressant et peut même devenir superflu. C'est pourquoi la possibilité d'un placement auprès de la Trésorerie fédérale peut rester limitée dans le temps. L'inflation se situe actuellement à un niveau élevé. Certains scénarios très réalistes prévoient que la hausse de l'inflation et des taux d'intérêt (légèrement) se poursuive à l'avenir. Ils se fondent notamment sur l'augmentation de l'endettement, le repli de la mondialisation, la transition énergétique et la pénurie de certaines matières premières. L'évolution incertaine de la conjoncture plaide néanmoins pour la prolongation d'une solution limitée dans le temps. Une limitation du montant est possible, car une partie des actifs de l'institution supplétive a une échéance plus longue et peut par conséquent être investie de manière rentable et sûre.

Le présent projet propose de prolonger de quatre années supplémentaires la solution temporairement offerte à l'institution supplétive. Une telle mesure apporte une sécurité supplémentaire dans un environnement très incertain. L'évolution des taux d'intérêt est actuellement très difficile à prévoir. Le maintien d'un compte sans intérêt reste par conséquent judicieux dans une perspective de réduction des risques. Le 25 septembre 2023, la possibilité de placement sans intérêt auprès de la Trésorerie fédérale prendra fin. Étant donné l'importance du bon fonctionnement de l'institution supplétive pour le domaine du libre passage, il est nécessaire qu'une nouvelle solution transitoire lui soit offerte.

1.1.4 Autres institutions de libre passage

Les institutions de libre passage doivent transférer leurs avoirs en compte dans une banque. Traditionnellement, les banques utilisaient les fonds provenant du libre passage pour leurs opérations d'intérêts classiques, principalement les prêts hypothécaires. Selon la BNS, les taux d'intérêt ont augmenté de manière significative au cours des derniers mois. Le taux d'intérêt pour une hypothèque fixe à cinq ans, qui était encore de 1,09 % en septembre 2021, est passé à 1,99 %⁷ à la fin mai 2022. Des hypothèques fixes à dix ans sont proposées à 2,50 %, ce qui génère une marge suffisante pour les banques. Certes, de nouveaux fournisseurs proposant des taux plus bas arrivent sur le marché, ce qui permet de conclure à l'existence d'une pression sur les marges. Cette pression semble toutefois surtout provenir de l'apparition de nouveaux canaux de distribution plus efficaces.

Les opérations d'intérêts représentent un élément central des revenus d'une banque. Les banques traitent ce sujet comme un secret commercial et ne fournissent aucune

⁷ [Taux d'intérêt, rendements et marché des changes \(snb.ch\)](https://www.snb.ch/press/2022052701)

information à ce propos. Il n'existe donc aucun renseignement ni sur les bénéfices réalisés dans le passé par les banques sur les avoirs de libre passage et leur montant, ni sur la situation actuelle. En raison de la hausse globale de l'inflation, les taux sur les marchés des capitaux augmentent. Cette hausse des taux d'intérêt a rendu les avoirs de libre passage à nouveau attractifs en tant que source de refinancement, notamment car plus de 50 % des comptes sont détenus sur une période de plus de cinq ans et représentent donc des fonds empruntables à relativement long terme.

Contrairement à l'institution supplétive, les banques ne sont pas légalement tenues d'accepter les avoirs de libre passage. Elles peuvent refuser de nouveaux clients et proposer une épargne-titres, ce qui représente une solution profitable pour les prestataires de services financiers. Une modification du cadre existant ne s'impose donc pas actuellement pour ces autres prestataires, raison pour laquelle la proposition de prolongation de la solution actuelle sur une durée limitée se limite à l'institution supplétive.

1.2 Autres solutions examinées

1.2.1 Groupe de travail de la Confédération

Après l'introduction de la solution temporaire actuelle, le Conseil fédéral a institué un groupe de travail placé sous la direction de l'OFAS et dans lequel tous les acteurs importants (partenaires sociaux, associations professionnelles, experts en placement, intermédiaires financiers) étaient représentés.

Le groupe de travail de la Confédération n'a pas formulé de recommandation. Les positions exprimées en son sein divergeaient fortement en fonction de la situation des acteurs et de leurs intérêts. Aucun accord n'a pu être trouvé sur la question de savoir si les avoirs de libre passage doivent être garantis en totalité ou en partie, qui doit supporter les coûts éventuels d'une telle garantie (la Confédération, la BNS ou le « système de la prévoyance professionnelle ») et si la solution doit bénéficier uniquement à l'institution supplétive ou à toutes les institutions de libre passage.

Le rapport du groupe de travail a été rédigé entre la fin de l'année 2020 et le premier semestre 2021, c'est-à-dire avant la hausse actuelle des taux d'intérêt et de l'inflation.

Les solutions suivantes représentent la traduction pratique pour l'institution supplétive des options fondamentales esquissées par le groupe de travail.

1.2.2 Intérêts négatifs

L'application d'un taux d'intérêt négatif aux avoirs de libre passage (par ex. en tant que mesure d'assainissement) impliquerait de réduire le montant des avoirs provenant d'un système d'épargne obligatoire⁸. Or, les titulaires d'un compte de libre passage sont, entre autres, des personnes en recherche d'emploi qui se trouvent donc dans une

⁸ Les frais ont un effet similaire, même s'ils sont généralement moins importants, sauf pour les avoirs d'un faible montant.

situation personnelle difficile. De plus, le nombre élevé de comptes pour lesquels le contact a été rompu complique encore les choses. L'institution supplétive ne serait même pas en mesure d'informer de nombreux assurés que leur épargne diminue, et ces derniers n'auraient pas la possibilité de réagir. L'application de taux d'intérêt négatifs dans un système d'épargne forcée entraînerait également une perte de confiance considérable dans la prévoyance professionnelle et dans le système financier en général. Bien que des taux d'intérêt négatifs aient parfois été appliqués, ces dernières années, à des montants élevés dans le domaine de l'épargne, ils ne constituent pas la règle pour les comptes d'épargne dont le solde n'est pas très élevé et ne se rencontrent quasiment pas dans les comptes d'épargne du pilier 3a. Un taux d'intérêt négatif serait par conséquent difficile à mettre en œuvre. Il serait également difficilement justifiable dans le contexte actuel, avec une inflation relativement élevée et des taux d'intérêt en nette progression. L'application d'un taux d'intérêt négatif comme mesure d'assainissement en cas de découvert de l'institution supplétive risquerait en outre d'être contre-productive, car elle pourrait, dans le contexte actuel, entraîner une sortie des fonds qui aggraverait la situation. Le taux d'intérêt négatif n'est par conséquent pas une solution envisageable.

1.2.3 Octroi d'une garantie par une tierce partie

Dans cette variante, une tierce partie (par ex. la Confédération ou le « système de la prévoyance professionnelle ») donne à l'institution supplétive une garantie pour financer un découvert en cas de besoin.

L'avantage de cette solution est qu'elle n'oblige pas à verser des fonds avant un éventuel découvert. L'institution supplétive disposerait de la sorte 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. 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. Elle peut ainsi viser un rendement positif (attendu) à long terme. L'inconvénient est que les risques ne peuvent, en fin de compte, pas être déterminés à l'avance avec certitude et qu'ils peuvent rapidement atteindre des montants importants (même de l'ordre du milliard de francs) étant donné que le total du bilan de l'institution supplétive dans le domaine du libre passage est élevé et continue de croître. Ce serait un problème considérable pour tous les porteurs de risques potentiels. Une garantie par la BNS serait difficilement compatible avec le mandat de cette dernière. Dans le cas de la Confédération, une garantie représenterait une subvention nécessitant une base légale et 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, l'expérience montre que la reprise des marchés boursiers peut parfois se faire attendre. Les conséquences financières d'une telle garantie seraient donc difficiles à évaluer et pourraient potentiellement être très élevées. La Confédération est déjà fortement sollicitée par le remboursement de la dette résultant de la pandémie de COVID-19 et par les augmentations de dépenses envisagées dans le domaine de la défense. Une garantie de financement par le « système de la prévoyance professionnelle » serait tout aussi

difficile à mettre en œuvre. Les cotisants au régime de la prévoyance professionnelle, soit les employeurs et les employés, devraient dans ce cas assumer le financement de cette garantie. Une solidarité des employeurs et des employés pour des personnes qui ne travaillent plus paraît peu réaliste, d'autant que le « système de la prévoyance professionnelle » est déjà fortement mis à mal par les évolutions actuelles. La hausse des taux d'intérêt entraîne des fluctuations des avoirs, tandis que l'inflation entraîne une dévalorisation des rentes. D'autres facteurs négatifs bien connus sont l'évolution démographique ou le niveau élevé du taux de conversion légal. Des paiements supplémentaires du système de la prévoyance professionnelle pour assurer une garantie des avoirs de libre passage seraient très controversés dans ce contexte déjà difficile. Pour toutes ces raisons, l'octroi d'une garantie par une tierce partie n'est pas une solution réalisable.

1.2.4 Paiements réguliers / financement des intérêts négatifs par une tierce partie

Une autre solution consisterait à effectuer des paiements réguliers à l'institution supplétive pour compenser totalement ou en partie d'éventuels intérêts négatifs dans le domaine des liquidités à court terme ou, selon la situation du marché, dans celui des rendements obligataires. L'institution supplétive aurait ainsi la possibilité de continuer à investir dans des placements à faible risque. Pour autant que les autres marchés financiers (en particulier dans le domaine des actions) ne soient pas porteurs de crises à long terme, cela stabiliserait quelque peu la situation financière de l'institution supplétive. Cependant, comme pour la solution de l'octroi d'une garantie, la question est de savoir qui doit effectuer ces paiements. De plus, de tels paiements ne suffiraient pas à exclure une situation de découvert en cas de corrections importantes sur les marchés financiers. Cette solution ne présente par conséquent aucun avantage par rapport à celle qui est proposée dans le présent projet.

1.2.5 Compte sans intérêt auprès de la BNS

Une solution encore différente serait l'ouverture d'un compte courant sans intérêt auprès de la BNS. Contrairement aux solutions de paiements réguliers ou d'octroi d'une garantie, elle serait moins inappropriée dans le cas de la BNS, car les comptes courants sans intérêt existent déjà. Cependant, la possibilité d'un compte courant pour l'institution supplétive n'existe pas actuellement et nécessiterait une adaptation de la loi. 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 se voyait accorder la possibilité d'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 n'a donc pas donné suite à cette solution.

1.2.6 Autres solutions examinées et rejetées

1.2.6.1 Autorisation d'un découvert temporaire

Autoriser un découvert temporaire de l'institution supplétive dans le domaine du libre passage 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.

1.2.6.2 Financement du découvert par le fonds de garantie LPP

À l'heure actuelle, le fonds de garantie LPP prend en charge les frais d'administration de l'institution supplétive dans certains domaines spécifiques. Pour qu'il puisse financer un découvert de l'institution supplétive dans le domaine du libre passage, il faudrait qu'il perçoive auprès d'elle une cotisation de risque correspondante, ce qui n'aurait pas de sens. En effet, si ces contributions devaient couvrir le risque, cela signifierait que le risque serait tout de même pris en charge par l'institution supplétive. Si une telle cotisation était à la charge du « système de la prévoyance professionnelle », cela reviendrait à faire peser la garantie sur ce système, ce qui entraînerait de fait une obligation de cotiser de la part des employeurs et des employés, ce qui n'est pas une solution envisageable (voir ch. 1.2.3). En outre, le fonds de garantie doit conserver ses moyens financiers pour garantir les prestations qu'il assure ou qu'il finance.

1.3 Réglementation proposée

Compte tenu de la hausse des taux d'intérêt et après avoir pesé les avantages et les inconvénients des différentes options, le Conseil fédéral considère que la prolongation temporaire de la solution existante correspond au meilleur choix dans le contexte actuel. L'institution supplétive devrait ainsi obtenir, pendant quatre années supplémentaires, 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 le tableau plus haut). La grande volatilité sur les marchés financiers et l'évolution incertaine des taux d'intérêt plaident pour un maintien temporaire de cette solution. En outre, l'obligation d'accepter les avoirs de libre passage constitue une caractéristique distinctive de l'institution supplétive par rapport aux autres acteurs du secteur.

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 ou des risques financiers. Les risques pourraient ainsi être presque entièrement éliminés dans

des situations de marché 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. Grâce à l'existence d'un compte sans intérêt, l'institution supplétive doit pouvoir continuer à mettre en place une stratégie de réduction des risques en cas de baisse des marchés financiers, c'est-à-dire à réduire de manière systématique et, le cas échéant, 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. Si les taux d'intérêt continuent d'augmenter et que la BNS met fin à sa politique de taux négatifs, soit l'institution supplétive n'aura plus recours à cette possibilité, soit la Trésorerie fédérale pourra se refinancer avantageusement au cas où l'institution supplétive y aurait quand même recours. Un tel automatisme est l'avantage de cette solution dans un contexte de hausse des taux d'intérêt.

La modification de loi proposée prévoit que le placement de fonds auprès de la Trésorerie fédérale soit, comme c'était le cas jusqu'à présent, uniquement possible lorsque le taux de couverture de l'institution supplétive est inférieur à 105 % dans le domaine du libre passage. 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 acceptée⁹. 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 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 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)¹⁰, 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 (c'est-à-dire la 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 ou de prolonger dans la LPP une base légale permettant à l'institution supplétive de placer les avoirs de libre passage au sein de la trésorerie centrale.

⁹ Selon les informations fournies par l'institution supplétive, cette marge d'erreur s'élève à environ $\pm 0,2$ %.

¹⁰ RS 611.0

Cette solution reste limitée dans le temps. En cas de taux d'intérêt plus élevés, elle n'aura pas besoin d'être prolongée dans quatre ans. À l'inverse, si les taux retrouvent un niveau très bas, il sera indispensable et judicieux de reconsidérer la situation.

1.4 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 pas annoncée dans le message du 29 janvier 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023¹¹. Le projet n'a pas de conséquences financières directes sur les finances fédérales qui devraient être inscrites au budget avec plan intégré des tâches et des finances.

1.5 Mise en œuvre

La disposition légale doit être prolongée de quatre ans après l'expiration de la solution actuelle le 25 septembre 2023. Si la prolongation n'a pas encore été décidée à cette date, la loi doit prévoir une nouvelle date d'entrée en vigueur.

2 Commentaire de la disposition

La loi fédérale urgente actuelle expire le 25 septembre 2023 et sera remplacée par un article identique limité à quatre ans. Aucun intérêt ne sera prélevé et l'AFF administrera gratuitement les fonds placés par l'institution supplétive auprès de la Trésorerie fédérale en vertu de l'art. 60b. L'AFF (Trésorerie fédérale) et l'institution supplétive ont réglé 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

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 pourrait, par exemple, entraîner 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

De manière générale, il est important que les personnes au chômage puissent déposer leur avoir de prévoyance du 2^e pilier sur un compte de libre passage sous la forme d'une solution d'épargne pure 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 régulier de la prévoyance vieillesse. 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 accroître l'atmosphère de crise. La solution proposée vise à assurer la stabilité.

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.

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

Il s'agit de la transformation d'une loi fédérale urgente en une loi fédérale ordinaire. La modification de la LPP suit par conséquent la procédure législative normale.

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 reste conçu comme une solution transitoire et donc limitée dans le temps. 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 d'une possibilité de placer des fonds sans intérêt et gratuitement auprès de l'AFF (Trésorerie fédérale) représente la solution la plus adéquate au problème (voir ch. 1.2). Les modalités de cette possibilité de placement sont déjà 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 subventions¹².

¹² RS 616.1