



## Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Levrat Marie / Zurich Simon

2022-GC-93

### Des investissements durables pour la Caisse de pension de l'Etat

#### I. Question

Par motion déposée et développée le 3 mai 2022, les auteurs de la motion demandent une modification de la loi sur la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat (LCP ; RSF 122.73.1) visant à interdire à ladite Caisse (CPPEF) d'investir dans les entreprises actives dans le milieu des énergies fossiles, des entreprises ne respectant pas les droits de l'Homme, ainsi qu'au sein des entités ayant un score ESG négatif (score des investissements en fonction de critères Environnementaux, Sociaux et de Gouvernance).

Ils estiment que les caisses de pension sont des leviers très intéressants pour avoir un impact positif sur le climat, la biodiversité et le respect des droits de l'Homme et souhaitent créer la base légale nécessaire pour que la CPPEF soit tenue de respecter les critères de durabilité mentionnés.

#### II. Réponse du Conseil d'Etat

##### 1. L'autonomie de la CPPEF

Le comité de la CPPEF en tant qu'organe paritaire suprême est responsable de la totalité de la gestion de l'institution de prévoyance. Il en définit la stratégie (y compris la stratégie de placement), le système de prestations (primauté des cotisations ou primauté des prestations), les plans de prévoyance et le montant des cotisations qui lui sont dues<sup>1</sup>. En tant qu'institution de droit public, les dispositions concernant soit les prestations, soit le financement peuvent être édictées par la corporation de droit public à laquelle est rattachée l'institution (art. 50 al. 2 2<sup>e</sup> phr. de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité du 25 juin 1982 [LPP ; RS 831.40]). En ce qui concerne la CPPEF, la LCP énonce les dispositions concernant le financement.

Le 17 décembre 2010, le Parlement fédéral a adopté une modification de la LPP portant sur le financement des institutions de prévoyance de corporations de droit public (IPDP). A cette occasion, une séparation juridique et politique très stricte entre l'institution de prévoyance de droit public et la corporation publique concernée a été introduite. Selon les dispositions fédérales, l'organe paritaire suprême est autonome et doit être soustrait à l'influence politique, de sorte qu'il puisse répondre de l'équilibre financier de l'institution. En contrepartie, la responsabilité de la collectivité publique, représentée par la garantie de l'Etat, est précisée et limitée.

L'article 51a al. 2 LPP établit de manière détaillée l'ensemble des tâches intransmissibles et inaliénables de l'organe paritaire suprême, en particulier la définition des objectifs et principes en matière d'administration de la fortune, d'exécution du processus de placement et de la surveillance

---

<sup>1</sup>Schneider Jacques-André, La gestion indépendante de l'institution de prévoyance de droit public (IPDP), RSAS 2021 p. 320ss

de ce processus (art. 51a al. 2 let. m LPP), ce qui a pour conséquence d'établir clairement les compétences de l'organe paritaire suprême par rapport à celles de la collectivité publique (art. 50 al. 2 2<sup>e</sup> phr. LPP)<sup>2</sup>.

Ainsi, le droit fédéral ne permet pas d'attribuer à la corporation publique un pouvoir direct, même résiduel, dans la gestion de la CPPEF ; et ce, même si la corporation désigne ses représentants et représentantes au comité, avec la responsabilité civile individuelle étendue qui en découle pour ces derniers au vu de l'article 52 LPP<sup>3</sup>.

## **2. L'administration de la fortune par le comité**

L'article 71 al. 1 LPP contraint les institutions de prévoyance à administrer leur fortune de manière à garantir, entre autres, un rendement raisonnable et une répartition appropriée des risques. Selon l'article 65 LPP, les institutions de prévoyance doivent offrir en tout temps la garantie qu'elles peuvent remplir leurs engagements, la fortune de prévoyance de l'institution devant couvrir la totalité de ses engagements. Il n'y a que deux exceptions à ce principe général, soit la possibilité d'un découvert limité dans le temps et la mise en œuvre de la capitalisation partielle pour les institutions de prévoyance de corporations de droit public, en vertu des articles 72a à 72g LPP<sup>4</sup>.

Par ailleurs, l'article 49a de l'ordonnance sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (OPP 2, RS 831.441.1) complète l'article 51a al. 2 let. m LPP et confère explicitement à l'institution de prévoyance la compétence et la responsabilité de gérer le placement de sa fortune<sup>5</sup>. Le comité est responsable de la définition et de la mise en œuvre de la stratégie de placement. Il prend ses décisions en matière de placement dans le respect de l'ordre juridique. Il peut décider librement, dans le cadre d'une gestion de fortune tenant compte des rendements et des risques, des principes et de la stratégie à adopter. Ceux-ci doivent pouvoir être définis en dehors de toute influence politique<sup>6</sup>.

Au vu de ce qui précède, prévoir une base légale instituant une compétence résiduelle de la corporation de droit public dans la gestion de fortune de l'institution de prévoyance irait clairement à l'encontre de la volonté du législateur et de la jurisprudence développée par le Tribunal fédéral en la matière<sup>7</sup>.

## **3. Les actions concrètes de la CPPEF**

En tant qu'investisseur institutionnel, la CPPEF est engagée sur les problématiques concernant la durabilité et a intégré les critères environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG), qui nous concernent tous, dans son processus d'investissement. Le comité de la CPPEF, seul compétent en matière de placement de la fortune de l'institution, endosse la responsabilité entière par rapport à la gestion et prend en compte tous les aspects moraux et éthiques.

---

<sup>2</sup>Schneider Jacques-André, La gestion indépendante de l'institution de prévoyance de droit public (IPDP), RSAS 2021 p. 320ss

<sup>3</sup>Ibidem

<sup>4</sup>Ibidem

<sup>5</sup>CASS –Schneider/Geiser/Gächter, art. 51a LPP, N 7

<sup>6</sup>Schneider Jacques-André, La gestion indépendante de l'institution de prévoyance de droit public (IPDP), RSAS 2021 p. 320ss

<sup>7</sup> ATF 135 I 128 consid. 5

Le règlement de placement, en vigueur il y a quelques années, tenait déjà compte de certaines questions de durabilité, puisque des dispositions excluaient certains domaines d'activités de son portefeuille, à partir d'un certain seuil.

Par la suite, l'urgence climatique a mené le comité de la CPPEF à revoir ses considérations ESG dans ses décisions en tant qu'investisseur institutionnel, raison pour laquelle il a établi une charte de durabilité de ses investissements (charte ESG) comme le relevait sa publication de mai 2021 (<https://www.fr.ch/sites/default/files/2021-05/activites-2020-de-la-cppef.pdf>). Les grands axes de la charte figurent dans la publication du 6 avril 2022 (<https://www.fr.ch/sites/default/files/2022-03/activites-cppef-2021-durabilite.pdf>).

Il s'agit de :

- > accompagner le changement via l'engagement actionnarial et l'exercice des droits de vote ;
- > aligner progressivement le portefeuille sur les objectifs de l'Accord de Paris ;
- > exclure, parfois progressivement, de l'univers d'investissement les entreprises réfractaires au dialogue et faisant l'objet de controverses ESG majeures, dès lors que le CA ou le revenu de ces entreprises dans les activités sujettes à controverse dépasse un certain seuil ;
- > consacrer 10 % du portefeuille à des investissements à fort impact social, écologique ou sur l'économie réelle (« impact investing »).

L'engagement actionnarial a, par ailleurs, été entrepris bien avant l'établissement de ladite charte puisqu'en 2019 déjà, la CPPEF faisait partie des deux Pools d'engagement suisse et international d'Ethos, fondation suisse pour un développement durable.

Comme dans la plupart des autres institutions de prévoyance, des progrès restent à faire compte tenu du mode de gestion du portefeuille actuel via des fonds de placement suivant un indice boursier contenant le secteur du charbon. Pour le volet climatique, la charte ESG de la CPPEF prévoit, entre autres, de rendre la fortune conforme aux Accords de Paris. Ceci impliquera des réductions continues des placements dans des secteurs émettant des gaz à effet de serre, l'exclusion du secteur du charbon (extraction et production d'électricité), mais aussi, graduellement, des sociétés d'extraction d'hydrocarbures conventionnelles, si celles-ci ne se conforment pas aux Accords de Paris.

Concrètement, les mises en œuvre à court terme de la charte ESG (<https://www.fr.ch/sites/default/files/2022-05/charte-esg.pdf>) sont les suivantes :

### **Actions suisses**

Pour le volet climatique, les actions suisses pour lesquelles la controverse relative à l'empreinte carbone est la plus forte sont Nestlé et Holcim. La CPPEF est active par le biais du Pool d'engagement suisse d'Ethos qui dialogue régulièrement avec ces entreprises pour les faire évoluer dans l'amélioration de leur empreinte carbone (voir rapports d'activités d'Ethos <https://www.ethosfund.ch/fr/news/dialogue-actionnarial-ethos-publie-les-rapports-d-activites-2021-de-ses-programmes-d>)

#### **> Immobilier suisse**

Toujours concernant le volet climatique, la CPPEF dispose d'un large portefeuille d'immeubles basés pour la très grande majorité dans le canton. Comme le mentionne la publication du 6 avril 2022, un inventaire de la consommation effective de CO<sub>2</sub> a été réalisé durant l'année 2021.

Il s'avère que la situation actuelle générale du parc est plutôt favorable par rapport au reste de la Suisse. Néanmoins, la CPPEF va investir plusieurs centaines de millions de francs durant les prochaines années pour diminuer son empreinte carbone et permettre une meilleure électrification des places de parc.

> **Actions et obligations étrangères**

Pour les autres volets Environnement, Société et Gouvernance, comme pour les actions suisses, la CPPEF est déjà active dans l'engagement auprès de grandes sociétés par le biais du Pool d'engagement international d'Ethos. En outre, la CPPEF va migrer progressivement ses placements en actions étrangères à gestion passive vers des solutions intégrant les critères de durabilité prioritaires, et ce dans le courant du 4<sup>ème</sup> trimestre 2022.

Ainsi, la CPPEF profitera des années 2022 et 2023 pour contrôler la conformité de ses placements dans les marchés privés, en obligations et en actions suisses aux axes principaux de la charte ESG. Des migrations seront effectuées en cas de non-compatibilité.

Enfin, avec le bilan 2023, l'ensemble du portefeuille de la CPPEF sera conforme aux objectifs fixés par la charte ; la CPPEF sera alors en mesure de publier un rapport consolidé sur l'état de la durabilité du portefeuille.

### **III. Conclusion**

Les articles 51a al. 2 let. m et 71 LPP et les dispositions d'exécution (art. 49 à 59 OPP 2) réglementent de manière exhaustive la gestion de fortune des institutions de prévoyance, tant publiques que privées au niveau fédéral<sup>8</sup>. En ce qui concerne les institutions de prévoyance des corporations de droit public, le droit fédéral ne laisse aucune place pour une intervention de la collectivité publique dans la gestion financière de l'institution. La définition des « objectifs et principes en matière d'administration de la fortune, d'exécution du processus de placement et de surveillance de ce processus » est une compétence intransmissible et inaliénable du comité de la CPPEF. Une acceptation de la motion irait clairement à l'encontre du droit fédéral.

Le Conseil d'Etat propose par conséquent le rejet de la motion et renvoie à la possibilité, pour les représentants des organes suprêmes des institutions de prévoyance d'intégrer, à leur entière latitude, les risques climatiques mais aussi les autres aspects pertinents en termes de durabilité, notamment en lien avec la biodiversité, les pollutions chimiques ou les droits humains, dans leur politique de placement, dans le respect des articles 51a, 52 et 65 à 71 LPP. Il ajoute que la CPPEF poursuit déjà, dans l'intérêt des assuré-e-s, une stratégie de placement responsable, qui contribue notamment à atteindre les objectifs climatiques que lui-même s'est fixés.

*4 octobre 2022*

---

<sup>8</sup>Schneider Jacques-André, La gestion indépendante de l'institution de prévoyance de droit public (IPDP), RSAS 2021 p. 320ss