

Mercredi matin, 25 janvier 2017

Interpellations de la Direction des finances

40 2016.RRGR.552 Interpellation 099-2016 Imboden (Berne, Les Verts) Caisses de pension cantonales: participation indirecte à l'industrie d'armement?

N° de l'intervention: 099-2016
Type d'intervention: Interpellation
Déposée le: 28.05.2016
Déposée par: Imboden (Berne, Les Verts) (porte-parole)
Cosignataires: 0
N° d'ACE: 1258/2016 du 9 novembre 2016
Direction: Direction des finances

Caisses de pension cantonales: participation indirecte à l'industrie d'armement?

Les banques et caisses de pension suisses investissent chaque année des centaines de millions de francs dans des groupes d'armement qui fabriquent notamment des armes prohibées par le droit international, comme des bombes à sous-munitions et des armes nucléaires. Ce en violation du droit suisse, qui interdit le financement de ces armes de guerre depuis juillet 2012.

Les caisses de pension suisses ont investi quelque huit milliards en tout dans l'industrie de la défense. Le financement n'est pas effectué directement via l'achat d'actions d'entreprises problématiques mais prend la forme de participations dans des indices internationaux composés de différents titres, dont ceux de fabricants d'armes problématiques. Or une stratégie de placement plus active est tout à fait possible, preuve en est le fonds souverain norvégien, dont la stratégie est examinée par une commission d'éthique et qui a renoncé à toute participation discutable.

Des approches similaires sont envisagées en Suisse, à l'instar de la fondation en décembre 2015, par de grands investisseurs institutionnels, de l'Association suisse pour des investissements responsables (ASIR), qui a pour but de fournir des prestations à ses membres afin qu'ils puissent entièrement satisfaire à leur responsabilité de gérer leurs placements dans le respect de l'environnement, de la société et de l'économie.

Le Conseil-exécutif est prié de répondre aux questions suivantes :

1. Les deux caisses de pension CPB et CACEB ont-elles investi dans des fonds indiciels composés d'actions de l'industrie de l'armement, en particulier dans le domaine des armes nucléaires et des bombes à sous-munitions ? Si oui, à quelle hauteur (en pourcentage et en francs) ?
2. Les caisses de pension CPB et CACEB sont-elles impliquées directement ou indirectement d'une autre manière dans l'industrie de l'armement, en particulier dans le domaine des armes nucléaires et des bombes à sous-munitions ?
3. Le Conseil-exécutif est-il disposé, en tant que représentant de l'employeur, à s'engager à la CPB et à la CACEB en faveur d'une stratégie de placement active qui exclue toute participation directe et indirecte dans des fabricants d'armes problématiques comme les armes nucléaires et les bombes à sous-munitions ?
4. Les caisses de pension bernoises CPB et CACEB sont-elles membres de l'Association suisse pour des investissements responsables (ASIR) ?
5. Qu'en est-il dans d'autres caisses de pension d'entreprises dont l'actionnaire majoritaire est le canton ou dont le financement est principalement assuré par le canton, à l'instar des hôpitaux, des homes, des entreprises de transport et de production d'énergie bernois (notamment la caisse de pension du Spital Netz Bern) ou de la caisse de pension de BKW ?

Réponse du Conseil-exécutif

L'organe suprême d'une institution de prévoyance de droit public est la commission administrative. Il lui incombe d'assurer la direction générale de l'institution de prévoyance, c'est-à-dire notamment de veiller à l'exécution de ses tâches légales, de définir le système de financement, les objectifs de prestations et les plans de prévoyance, les principes et les objectifs concernant la gestion de la fortune, ainsi que d'exécuter et de surveiller le processus de placement. L'organe suprême arrête les principes de l'activité de placement compte tenu de la capacité de l'institution de prévoyance en matière de risque. De plus, il édicte les règlements de l'institution de prévoyance et en surveille la gestion. Ces tâches incombant à l'organe suprême de l'institution de prévoyance sont énumérées à l'article 51a, alinéa 2 de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP, RS 831.40) ; elles sont intransmissibles et inaliénables en vertu du droit fédéral. Cette large autonomie de l'organe suprême de l'institution de prévoyance faisait partie de la réforme structurelle des institutions de prévoyance de corporations de droit public arrêtée au niveau fédéral (révision LPP du 17 décembre 2010, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2012). Le message du Conseil fédéral du 19 septembre 2008 à ce sujet (Message relatif à la modification de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité [Financement des institutions de prévoyance de corporations de droit public], FF 2008 8411) mentionne, au chapitre 1.5.9.2 « Garantie et limitation de l'influence de la collectivité publique », que l'indépendance juridique garantit à l'institution de prévoyance de droit public une autonomie et une capacité opérationnelle, et qu'elle la protège mieux des pressions politiques.

En ce qui concerne l'administration de la fortune, l'article 71 LPP énonce ce principe : « Les institutions de prévoyance administreront leur fortune de manière à garantir la sécurité des placements, un rendement raisonnable, une répartition appropriée des risques et la couverture des besoins prévisibles de liquidités. » L'institution de prévoyance doit choisir, gérer et contrôler soigneusement les placements qu'elle opère, conformément à l'article 50 de l'ordonnance sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (OPP2, RS 831.441.1). L'OPP2 définit les placements qui sont autorisés ainsi que les limites de chaque placement (voir art. 53 ss) en fonction des risques qu'il comporte. Les placements sont réputés conformes à la loi lorsque ces principes sont respectés. Le droit fédéral ne fixe donc pas d'autres critères environnementaux, sociaux ou relatifs à la gouvernance (dit « facteurs ESG ») en ce qui concerne la politique de placement des caisses de pension.

Compte tenu de ce qui précède, les réponses aux questions 1, 2, 4 et 5 reposent sur des renseignements fournis par la Caisse de pension bernoise (CPB) et la Caisse d'assurance du corps enseignant bernois (CACEB).

Questions 1 et 2

La CPB a défini ses principes et sa stratégie en matière de placement dans son Règlement de placement du 31 décembre 2015. Celui-ci énonce en annexe (chiffre 5) une série de principes relatifs au placement de fortune durable et éthique qui s'ajoutent aux règles du droit fédéral. La CPB ne détient aucun placement direct dans des entreprises qui fabriquent des armes nucléaires ou des bombes à sous-munitions. De tels investissements seraient en effet contraires aux principes relatifs au placement de fortune durable et éthique fixés au chiffre 5 de l'annexe de son Règlement de placement. La CPB évite dans la mesure du possible d'investir dans des entreprises qui violent systématiquement les droits humains, infligent de graves dommages à l'environnement ou réalisent une part importante de leur chiffre d'affaires dans les secteurs de l'armement ou de l'industrie nucléaire. Si des entreprises font l'objet de controverses, aucun nouvel investissement n'est réalisé dans la mesure où la diversification et un rendement conforme au marché demeurent garantis dans la catégorie de placement en cause. Lors du « filtrage ESG » de 2012/2013, la CPB a identifié au total 37 postes qui faisaient l'objet d'importantes controverses. Au cours des trois dernières années, elle a réduit ce nombre de 37 à 28, ce qui représente une diminution de 320 à 294 millions de francs, soit de 3 à 2,4 pour cent de sa fortune globale.

La CACEB a défini ses principes et directives en matière de placement dans son Règlement sur les placements et dans son Concept des placements, tous deux en date du 1^{er} janvier 2015. Elle applique une politique d'entreprise durable, en exerçant les droits des actionnaires et en recherchant le dialogue avec les chefs d'entreprise, en déléguant l'exercice des droits des actionnaires et le dialogue à une société externe spécialisée, en soumettant les mandats de gestion de fortune des placements durables à des critères de sélection et en chargeant une société externe d'établir tous les cinq ans un rapport sur le développement durable. La CACEB investit une grande partie de sa fortune dans des fonds indiciels. L'indice de référence est répliqué selon la méthode de la réplication complète, et l'existence de tels investissements problématiques n'est donc pas à

exclure. Cette méthode de réplication garantit cependant une large diversification, un haut niveau de liquidité et des coûts de réalisation avantageux, aspects qui prennent de plus en plus d'importance dans le contexte actuel des taux d'intérêt négatifs. Les investissements problématiques dans la catégorie de placements Actions étrangères de la CACEB représentent entre 0,73 et 1,9 pour cent, ce qui correspond à un montant de 10,2 à 26,5 millions de francs soit entre 0,15 et 0,38 pour cent de la fortune totale de la caisse de pension.

Question 3

Le Conseil-exécutif renvoie sur ce point aux observations préliminaires. En vertu des dispositions du droit fédéral, il n'exerce aucune influence directe sur la représentation de l'employeur dans les commissions administratives de la CPB et de la CACEB. Il découle cependant de la réponse donnée aux questions 1 et 2 qu'il n'est pas non plus nécessaire d'exercer une telle influence, puisque les deux caisses de pension appliquent déjà les stratégies demandées. Cela se reflète notamment dans le label « vert » que la CPB, arrivant ainsi en tête de classement, a obtenu dans l'évaluation des 20 plus importantes caisses de pension suisses qu'a réalisée le WWF¹.

Question 4

La CPB est membre de l'Association suisse des institutions de prévoyance (ASIP) ainsi que de la Fondation Ethos. Par contre, elle ne fait pas partie de l'Association suisse pour des investissements responsables (SVVK-ASIR) fondée en décembre 2015, qui doit encore mettre sur pied et entamer ses activités opérationnelles. L'ASIR n'est pas ouverte actuellement à de nouvelles affiliations. Pour autant que ce soit possible à l'avenir, la CPB a indiqué qu'elle examinerait l'opportunité d'adhérer à cette association, en vérifiant notamment si les principes de l'ASIR correspondent à ses propres objectifs.

La CACEB est membre de l'ASIP et de la Fondation Ethos, mais pas de l'association SVVK-ASIR. Selon ses indications, elle n'aurait reçu aucune information avant la création de l'ASIR et n'aurait pas non plus été invitée à en devenir membre. En principe, rien ne s'oppose à une adhésion de la CACEB, mais il y aurait d'autres solutions comme par exemple l'Ethos Engagement Pool. La CACEB fait également remarquer que l'ASIR n'accepte pas de nouveaux membres à l'heure actuelle.

Question 5

Le Conseil-exécutif peut renvoyer sur ce point aux observations préliminaires. Avec la réforme structurelle mentionnée dans le domaine de la prévoyance professionnelle et la séparation politique des institutions publiques de prévoyance qui en découle, la stratégie de placement des deux caisses de pension cantonales n'est plus du ressort du Conseil-exécutif. Cela vaut d'autant plus pour les organismes de prévoyance des entreprises et institutions auxquelles le canton se contente de participer financièrement ou de verser des subsides, et où il n'assume donc en aucune manière le rôle de l'employeur. Il importe aussi de remarquer que les organismes de prévoyance de ces institutions sont, en règle générale, organisés sous forme de fondations qui relèvent par conséquent du droit privé.

Par souci d'exhaustivité, le Conseil-exécutif fournit la réponse suivante à la question posée : Le canton détient une participation majoritaire dans les sociétés Bedag Informatique SA (Bedag), Banque cantonale bernoise SA (BCBE), BKW SA, BLS SA et Immobiliengesellschaft Wankdorfplatz SA (IWAG), ainsi que dans les centres hospitaliers régionaux (CHR). Le personnel de Bedag est assuré à la CPB (voir les chiffres 1 à 4). L'IWAG n'a pas d'employés et n'est donc pas affiliée à une caisse de pension. La caisse de pension de la BCBE applique en matière de placement la même procédure d'exclusion que la banque à l'égard des fabricants de bombes à sous-munitions, d'armes nucléaires, chimiques et biologiques, de mines anti-personnel et de mines terrestres (voir le chiffre 1 de la réponse du Conseil-exécutif à l'interpellation 098-2016). La caisse de pension de la BCBE ne détient donc aucun titre de ce type d'entreprise. BLS SA n'a pas de caisse de pension propre, mais elle est affiliée par contrat à la Fondation collective Symova. En tant que fondation, Symova est indépendante de BLS SA et libre de sa stratégie de placement dans le cadre des prescriptions légales. Elle a réalisé dès 2013 une étude circonstanciée sur les investissements, délicats du point de vue éthique, dans les industries de l'armement comme les bombes à fragmentation et les armes nucléaires. La Fondation collective Symova n'a pu exclure que son portefeuille de l'époque ne contienne pas certains investissements indirects dans les industries en question pour les catégories de placement Actions étrangères et Actions de marchés émergents (toutes deux indexées). Ses organes ont donc voulu abandonner ces investissements indirects en

¹ Voir à ce sujet la page 2 du rapport du WWF.

2013, mais ils ont dû y renoncer faute de placements collectifs passifs appropriés qui soient conformes à la législation suisse en matière de prévoyance.

La caisse de pension de BKW SA estime qu'elle investit à peine 0,5 pour cent de sa fortune (soit moins de 10 millions de francs) dans des entreprises controversées, à travers les actions qu'elle détient indirectement à l'étranger (notamment des fonds indexés sur l'indice mondial MSCI World). Ses investissements directs excluent en revanche tout placement dans des sociétés qui produisent des bombes à sous-munitions et des mines terrestres. Il reste néanmoins, dans les mandats directs, des investissements dans des entreprises exerçant leurs activités dans les domaines de l'aviation, de l'optique et de l'électronique à usage militaire.

Les CHR sont affiliés à différentes caisses de pension, et une information détaillée sur toutes ces organisations n'entrerait pas dans le cadre de la présente réponse à l'intervention. Néanmoins, le Conseil-exécutif peut indiquer à titre de complément que le personnel de l'Hôpital de l'île est aussi assuré à la CPB.