

Rapport N° 14 : Fonds propres provenant de la prévoyance professionnelle dans le cadre d'une acquisition immobilière

1. Mandat

La proposition 19 Nantermod vise l'ajout d'une disposition en matière d'encouragement à la propriété du logement dans la LPP, afin de revenir à la situation qui prévalait avant le 1^{er} juillet 2012, laquelle permettait d'utiliser intégralement les avoirs de la prévoyance professionnelle pour l'acquisition de sa résidence principale. Lors de sa séance des 24-25 juin 2021, la CSSS-N a décidé d'ajourner sa décision et chargé l'administration d'analyser la faisabilité de cette proposition, en collaboration avec le DFF. L'analyse doit également porter sur les éventuelles conséquences d'un versement anticipé sur le droit à des prestations complémentaires.

2. Limitation des fonds propres du 2^{ème} pilier pour l'acquisition de sa résidence

La règle introduite au 1^{er} juillet 2012 prévoit que, lors d'un financement hypothécaire pour l'achat d'un logement en propriété principale à usage propre, la part de fonds propres qui ne provient pas de la prévoyance professionnelle doit se monter à au moins 10% de la valeur de nantissement de l'objet immobilier. Cette règle a été introduite par le secteur bancaire comme élément d'autorégulation. La FINMA lui a reconnu une valeur de standard minimal.

Cette reconnaissance s'inscrivait dans un ensemble de mesures que le Conseil fédéral avait prises afin de diminuer les risques sur le marché hypothécaire. Ce contexte particulier de taux d'intérêts extraordinairement bas avait engendré une forte croissance hypothécaire dans le domaine des biens immobilier d'habitation, combinée à des prix de l'immobilier élevés, ce qui avait nécessité des mesures.

En effet, la FINMA avait constaté, dans le cadre de son activité de surveillance, que – s'agissant de la capacité financière du preneur de crédit ainsi que de la valeur de nantissement des immeubles – de nombreuses banques faisaient un usage maximum de leurs propres critères d'octroi de crédits et les assouplissaient de plus en plus en les assortissant d'exceptions. Un nouveau segment de preneurs de crédit qui n'auraient pas été en mesure d'acquérir un immeuble d'habitation dans d'autres conditions sur le marché avait ainsi vu le jour. Ces emprunteurs risquaient de ne plus pouvoir supporter la charge que représentaient leurs crédits, en particulier si les taux d'intérêt devaient évoluer à la hausse. Leur capacité financière ne leur permettrait certainement pas de faire face à une hausse de la charge hypothécaire. En résulteraient des défauts de paiement et une baisse sensible des prix de l'immobilier. Le but était d'éviter l'éclatement d'une bulle immobilière avec ses conséquences extrêmement graves pour la stabilité financière du pays. Les crises immobilières, en Suisse dans les années 90 et aux Etats-Unis en 2008, ont ainsi provoqué une crise financière globale.

La règle des 10% évoquée a ainsi renforcé la base financière et la résistance du preneur de crédit en cas de chute des prix immobiliers. Elle a aussi consolidé celle des banques en cas de modification des conditions de marché. En outre, elle a diminué le risque pour le preneur de crédit de mettre en danger son capital de prévoyance. Sans fonds propres ne provenant

pas de la prévoyance professionnelle, une chute des prix devrait être couverte immédiatement et complètement par le capital de prévoyance.

3. Appréciation de la proposition

Sur le plan formel, tant le DFI que le DFF et la FINMA sont d'avis qu'une éventuelle suppression de la règle des 10% de fonds propres hors prévoyance professionnelle ne devrait pas être réalisée par une adaptation de la LPP.

La modification proposée ne concerne pas à proprement parler le retrait anticipé des avoirs de la prévoyance professionnelle, mais les critères d'octroi de crédit par les banques. Etant donné que ces critères ne sont pas réglementés par le droit de la prévoyance professionnelle, mais par le droit des marchés financiers (comme indiqué en relation avec la stabilité financière mais également par exemple avec le devoir de diligence des banques), toute modification de cette règle devrait intervenir dans le domaine du droit des marchés financiers pour déployer pleinement des effets. En effet, en cas d'acceptation de la proposition, les institutions de prévoyance seraient obligées de verser à leurs assurés qui en font la demande, à titre d'encouragement à la propriété du logement, une part plus importante de leur prestation de sortie. Toutefois, les banques ne seraient pas autorisées à accepter ces fonds propres lorsqu'elles octroient un prêt hypothécaire si les assurés ne disposent pas d'au moins 10% de fonds propres hors prévoyance professionnelle. Une telle situation ne serait pas tenable en pratique.

Les risques sur les marchés immobilier et financier décrits au point 2.1 ne se sont pas réduits depuis 2012. Au contraire, ils se sont accentués avec des prix records constatés dans le domaine immobilier. Même la branche bancaire identifie des signaux de surchauffe. La FINMA considère donc tout assouplissement des exigences en vigueur sur le financement immobilier ainsi que sa couverture des risques comme non opportun. Cela augmenterait les risques d'instabilité financière et vaut également pour la suppression de la règle des 10% de fonds propres minimaux proposée.

C'est d'ailleurs car la surveillance de l'évolution du marché immobilier est fondamentale pour prévenir tout risque que le Département fédéral des finances a comme mandat de suivre étroitement son évolution et d'envisager toute mesure qui s'imposerait en cas d'aggravation de la situation. C'est dans le cadre de ce mandat qu'il a fait des propositions que le Conseil fédéral a reprises en majeure partie en modifiant l'ordonnance sur les fonds propres (OFR) en novembre 2019.

Le marché hypothécaire se caractérise toujours par un environnement de taux d'intérêts bas. La croissance hypothécaire reste forte dans le domaine immobilier d'habitation. Les restrictions mises en place en raison de la crise liée au Covid, notamment le télétravail, ont créé un engouement pour accéder à la propriété. Si les règles d'accès à la propriété étaient assouplies, un certain nombre d'acquéreurs potentiels supplémentaires apparaîtraient sur le marché. Ceux-ci pourraient ne plus être en mesure de supporter leur charge hypothécaire en cas de hausse des taux d'intérêt. Cela pourrait alors avoir de graves conséquences sur l'ensemble du marché immobilier suisse.

4. Conséquences sur les prestations complémentaires

Une étude réalisée par l'OFAS dans le cadre de la réforme des prestations complémentaires a estimé à environ 3% la proportion de personnes propriétaires de leur résidence principale ayant financé les fonds propres par l'utilisation de leur prévoyance professionnelle et qui ont dû ensuite recourir aux prestations complémentaires.

Aucun élément ne permet de remettre en question ce chiffre après quelques années seulement. Cela s'explique par le fait que la somme perçue est investie dans le bien immobilier acquis, qui constitue un élément de fortune et est donc placée dans l'immobilier et non dépensée. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle la réforme des PC ne contenait pas de limitation pour recourir à son 2^{ème} pilier pour disposer des fonds propres nécessaires à l'acquisition de sa résidence principale. La problématique sujette à discussion dans le cadre de cette proposition n'est donc pas de l'ordre des prestations complémentaires, mais se situe uniquement dans le contexte d'une régulation du marché immobilier.

5. Conclusion

Il semble inopportun de remettre en cause la règle introduite en juillet 2012. Les risques sur le marché immobilier se sont accentués depuis 2012 dans un environnement de taux d'intérêts bas, avec des prix records constatés dans le domaine immobilier. Remettre en cause la règle des 10% de fonds propres constituerait un risque pour la stabilité financière de notre pays. En outre, il ne se justifie pas d'introduire une telle disposition dans la LPP. Il ne s'agit en aucun cas d'une problématique de prévoyance mais d'une problématique bancaire et financière.

Par conséquent, si la CSSS-N souhaite malgré tout modifier les règles concernant l'utilisation de fonds propres lors de l'octroi d'un prêt hypothécaire pour acquérir sa résidence principale, elle devrait proposer une modification des règles relevant du droit bancaire, en l'occurrence l'ordonnance sur les fonds propres, et non introduire une nouvelle disposition dans le droit de la prévoyance.