

86.040

Message
à l'appui d'un projet de modification de la loi
sur les finances de la Confédération

du 20 août 1986

Messieurs les Présidents, Mesdames, Messieurs,

Nous avons l'honneur, par le présent message, de soumettre à votre approbation un projet portant modification de la loi sur les finances de la Confédération.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames, Messieurs, les assurances de notre haute considération.

20 août 1986

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Egli

Le chancelier de la Confédération, Buser

Condensé

Depuis la Première Guerre mondiale, le Parlement a régulièrement délégué au Conseil fédéral, généralement pour la durée d'une législature, le pouvoir d'émettre des emprunts que lui confère l'article 85, chiffre 10, de la constitution. La délégation de compétence a été votée en dernier lieu par arrêté fédéral du 29 septembre 1983, pour la législature 1983-1987. Il y a donc lieu de la renouveler pour le début de la nouvelle législature qui s'ouvrira en décembre 1987.

Le régime de la délégation de compétence s'étant révélé concluant, le Conseil fédéral propose, pour des raisons pratiques et dans le dessein aussi de décharger le Parlement des affaires de routine, de l'intégrer dans le droit commun. Les principales dispositions relatives à la gestion des finances fédérales étant déjà regroupées dans la loi sur les finances de la Confédération, il semble qu'il faille également régler dans cette loi l'émission d'emprunts.

Dans sa partie générale, le présent message donne d'abord un bref aperçu de la trésorerie centrale de la Confédération, puis il retrace l'évolution de la dette de la Confédération au cours de ces quinze dernières années.

Message

1 Partie générale

11 Situation actuelle

Nous vous proposons, par le présent message, de nous conférer le droit d'émettre des emprunts en complétant à cet effet la loi sur les finances de la Confédération.

En vertu de l'article 85, chiffre 10, de la constitution, c'est à l'Assemblée fédérale qu'il appartient de décider des emprunts à émettre. Pour des raisons pratiques toutefois, le Parlement a régulièrement délégué cette compétence au Conseil fédéral pour la durée d'une législature. C'est ainsi qu'en dernier lieu nous avons été autorisés, par arrêté fédéral du 29 septembre 1983 (FF 1983 III 1121), à émettre des emprunts durant la législature 1983-1987.

Les fortes fluctuations de la trésorerie fédérale tout comme l'évolution rapide des marchés monétaire et financier obligent à faire preuve de souplesse dans tout ce qui a trait à l'émission d'emprunts. La délégation de compétence en cette matière, telle qu'elle est pratiquée depuis la Première Guerre mondiale, a donné des résultats concluants. Après quelque 70 ans, le caractère temporaire de la délégation n'apparaît toutefois plus guère justifié. C'est pourquoi nous vous invitons à intégrer le régime de l'autorisation dans la loi sur les finances de la Confédération.

12 Trésorerie centrale de la Confédération

121 Particularités de la trésorerie

Depuis la Seconde Guerre mondiale, la trésorerie de la Confédération est centralisée, c'est-à-dire qu'elle englobe, outre l'administration fédérale proprement dite, également les entreprises (PTT et CFF) et établissements de la Confédération. L'Administration des finances, qui a la charge de la trésorerie, assure d'une part la liquidité de tous les organes qui y participent et d'autre part reçoit leurs fonds.

La centralisation offre des avantages appréciables par rapport au système des trésoreries multiples et décentralisées. Elle garantit une politique uniforme de la trésorerie fédérale, qui peut dès lors être pleinement harmonisée avec la politique monétaire de la Banque nationale, et évite que les diverses trésoreries n'entrent en concurrence sur les marchés monétaire et financier. De surcroît, la gestion d'un système centralisé requiert un personnel réduit. Mais surtout on peut de la sorte compenser au moins pour une part les fluctuations de liquidité des divers secteurs, ce qui permet de se contenter d'une réserve globale de trésorerie plus faible et diminue donc le coût de la trésorerie.

La trésorerie centrale a pour tâche d'assurer la liquidité de la Confédération, y compris de ses entreprises et établissements.

Il importe en premier lieu de compenser les fluctuations de liquidité pour chaque mois et pour l'année entière. Ces fluctuations, qui proviennent pour l'essentiel du système des chèques postaux, n'ont cessé de s'amplifier ces dernières années pour atteindre aujourd'hui déjà quelque 5 milliards de francs. La régulation des liquidités s'opère par le biais des fonds collectés à court terme sur le marché et des fonds en attente d'être utilisés et qui sont placés à intérêt. La trésorerie de la Confédération est appelée par ailleurs à se procurer les ressources nécessaires

- à la couverture des excédents de dépenses de la Confédération,
- à la couverture des besoins en capitaux des entreprises et établissements de la Confédération,
- à la conversion des dettes échues.

Il est possible de se procurer une partie de ces ressources *sans faire appel au marché*. Ce sont les PTT qui, avec leur système de chèques postaux, constituent la principale source interne de financement. A certaines périodes, le Fonds de compensation de l'AVS et le Fonds de compensation de l'assurance-chômage alimentent eux aussi la trésorerie de la Confédération. Ces ressources sont rémunérées aux conditions habituelles du marché. La trésorerie est enfin alimentée par la Caisse d'épargne du personnel fédéral, par les dépôts et les fonds ainsi que par le bénéfice de frappe de la Monnaie fédérale. Près de la moitié des ressources nécessaires ont pu être financées ces quinze dernières années sur le plan interne.

Mais la majeure partie des ressources nécessaires, qui ne peut être couverte sur le plan interne, est financée par appel aux *marchés monétaire et financier*. Le principal instrument de collecte de fonds demeure aujourd'hui encore l'*emprunt à long terme* qui est émis depuis le début de 1980 selon le système d'enchères. Sur le marché à moyen terme, les obligations et les créances inscrites au livre de la dette sont émises par le biais de *placements sans souscription publique* et de *placements directs*. Pour les besoins à court terme, on dispose des *bons du Trésor*. Il s'agit de papiers admis par la Banque nationale à l'escompte et au crédit sur nantissement, assimilables à des effets d'une durée de 3 à 24 mois et qui sont exclusivement placés auprès des banques. Dans le cadre du renforcement de notre marché monétaire, il a été créé en 1979 les *créances comptables à court terme* qui sont elles aussi émises selon le système d'enchères. Ces créances qui sont admises à l'escompte et au crédit sur nantissement ont une durée de un à douze mois, mais, à la différence des bons du Trésor, elles ne sont pas uniquement acquises par les banques. Quant aux besoins exceptionnels à très court terme, ils sont couverts par le biais de *crédits monétaires sollicités auprès des banques* pour une durée de quelques jours seulement.

Ce sont précisément ces divers instruments de collecte de fonds qui font l'objet de la compétence que nous vous demandons de nous accorder.

123 Situation sur le marché

La Confédération étant le premier débiteur sur les marchés monétaire et financier suisses, elle y exerce une certaine fonction directrice eu égard aux conditions afférentes aux instruments d'endettement utilisés, mais aussi à l'aménagement des instruments du marché et des procédures d'émission. Pour ce qui est de la planification et de l'exécution des opérations de collecte de fonds, la Confédération doit tenir compte non seulement de ses propres besoins de trésorerie, mais encore de l'évolution conjoncturelle et de l'état des marchés monétaire et financier ainsi que des besoins des investisseurs. Dans le souci d'harmoniser la politique de trésorerie avec la politique monétaire, la Confédération coopère étroitement avec la Banque nationale pour toutes les opérations qu'elle effectue sur les marchés monétaire, financier et des changes.

13 Evolution de la dette de la Confédération

131 Facteurs déterminants

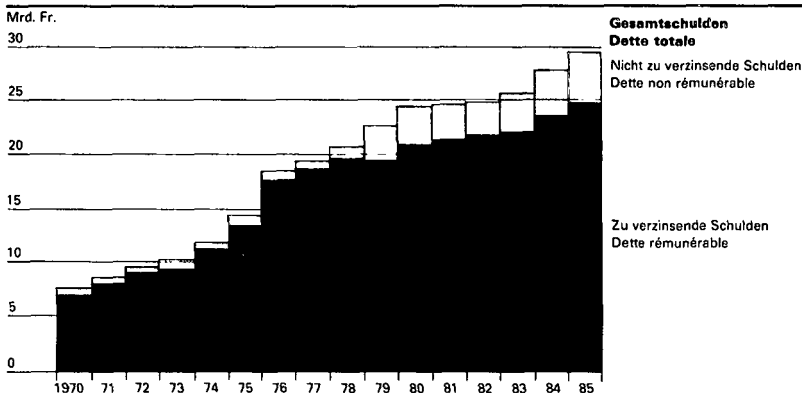
La dette de la Confédération est essentiellement déterminée par le compte financier. Or, nul n'ignore que depuis 1970 ce compte s'est régulièrement soldé par un excédent de dépenses. Les impasses budgétaires accumulées au cours de ces quinze dernières années se montent à environ 12,8 milliards de francs au total, ce qui équivaut aux deux tiers à peu près des besoins de la trésorerie fédérale. Le tiers environ de ces ressources (7,6 milliards de francs), qui concernait le compte capital, a essentiellement servi à alimenter les réserves de trésorerie et à répondre aux besoins des CFF.

132 Dette totale et dette rémunérable

Depuis la fin de 1970, la *dette totale* de la Confédération a quasiment quadruplé, passant de quelque 7,6 à environ 29,3 milliards de francs à la fin de 1985. Durant la même période, la *dette rémunérable* a plus que triplé, passant de 7,1 à 24,9 milliards de francs.

Le graphique ci-après montre bien que la forte hausse de la dette rémunérable et de la dette totale observée dans les années septante s'est nettement ralentie durant la décennie en cours, ce qui tient essentiellement à la réduction substantielle des excédents de dépenses du compte financier.

Gesamtschulden
Dettes totales



A la fin de 1985, la dette rémunérable se décomposait comme il suit:

en mio. de fr.

Dettes des marchés monétaire et financier	16 980
– Emprunts et créances inscrites	14 713
– Bons du Trésor	1 216
– Créances comptables à court terme	1 051
Dettes internes	7 910
– PTT	3 950
– Fonds de compensation de l'AVS	417
– Fonds de compensation de l'assurance-chômage	740
– Créanciers, dépôts, fonds spéciaux	1 208
– Caisse d'épargne du personnel fédéral	753
– Divers	842
Total de la dette rémunérable	24 890

La dette non rémunérable (4376 mio. de fr. à la fin de 1985) comprend essentiellement le compte courant des PTT, la circulation monétaire et divers créanciers (p. ex. cantons).

Parallèlement à l'augmentation de la dette, on a également enregistré une augmentation du service des intérêts qui a toutefois pu être stabilisé à partir de 1981, quand bien même la dette ne cessait de s'accroître. Cela tient d'une part à la baisse des taux d'intérêts sur les marchés monétaire et financier et d'autre part à la gestion de la trésorerie qui a été systématiquement axée sur un abaissement des frais d'intérêts moyens.

Le coût de revient moyen de la dette de la Confédération, qui passa de 4,14 pour cent en 1970 au taux record de 5,82 pour cent en 1975 et, après un

recul passager, atteignit un nouveau record en 1981 avec 5,79 pour cent, a pu être progressivement ramené à 4,77 pour cent à la fin de 1985. Ce taux est calculé sur la base des dettes envers les marchés monétaire et financier ainsi que des dépôts à terme des PTT, de l'AVS et de l'assurance-chômage d'un montant total de 21,8 milliards de francs (fin 1985). Il est tenu compte non seulement du taux d'intérêt nominal, mais également du prix d'émission, des frais d'émission et des commissions d'encaissement sur les coupons et les titres.

Les charges d'intérêts sont contrebalancées par le produit relativement élevé des intérêts créditeurs, qui provient essentiellement du placement des fonds de trésorerie en attente d'être utilisés. Ce revenu entraîne une réduction correspondante de la charge nette de la Confédération. Le tableau ci-après retrace l'évolution, depuis 1970, des charges et produits d'intérêts ainsi que de la charge nette. Les chiffres du produit des intérêts ne correspondent plus, à partir de 1974, à ceux du compte financier. Les intérêts des prêts alloués aux CFF ne sont en effet pas pris en compte, car c'est la Confédération qui les supporte par le biais de la couverture du déficit des CFF.

Charge nette des intérêts de la Confédération (en millions de francs)

Année	Dépenses d'intérêts	Produit des intérêts	Charge nette d'intérêts
1970	258	206	52
1971	268	224	44
1972	318	197	121
1973	360	234	126
1974	435	189	246
1975	568	144	424
1976	585	201	384
1977	801	190	611
1978	791	140	651
1979	797	116	681
1980	881	181	700
1981	1033	304	729
1982	1027	340	687
1983	1001	305	696
1984	980	300	680
1985	1047	330	717

Quant à la charge nette d'intérêts (voir graphique ci-après), elle a pu être stabilisée dès 1979.

Zinslast Charge d'intérêts

Mio. Fr.

1100

1000

900

800

700

600

500

400

300

200

100

0

1970 71 72 73 74 75 76 77 78 79 80 81 82 83 84 85

Zinsausgaben
Dépenses d'intérêts
Anrechenbarer Zinsertrag
Produit de l'intérêt pris en compte

Nettozinslast
Charge nette d'intérêts

2 Partie spéciale

21 Réglementation durable dans la loi sur les finances de la Confédération

Depuis que le pouvoir d'émettre des emprunts a été pour la première fois délégué au Conseil fédéral, soit au lendemain de la Première Guerre mondiale, les arrêtés pris par le Parlement en la matière ont été limités à la durée d'une législature. La limitation dans le temps avait à l'origine pour but de permettre à la future Assemblée fédérale de reconsidérer à chaque fois le problème, jugé alors délicat, de la légitimité constitutionnelle de la délégation de compétence (intervention du porte-parole de la Commission des finances du Conseil national lors du débat de 1920, BSt. N 1920 p. 1005). Les messages de date plus récente justifient le régime temporaire par le fait qu'il a donné satisfaction et qu'il est consacré par un long usage (FF 1979 I 567, 1983 II 667).

La limitation dans le temps a perdu sa signification initiale. Le Parlement n'a en effet plus élevé depuis lors d'objection d'ordre constitutionnel. Les arrêtés attributifs de compétence sont devenus une simple affaire de routine qui n'a plus guère donné lieu à discussion au sein des commissions et des conseils législatifs. On ne voit d'ailleurs pas quels motifs on pourrait invoquer contre la poursuite, législature après législature, d'une pratique qui n'a jamais été contestée. C'est pourquoi nous proposons d'intégrer dans le droit commun l'autorisation que vous nous conférez d'émettre des emprunts.

Ainsi que nous l'expliquerons sous chiffre 52 ci-après, la délégation doit nécessairement revêtir la forme d'une loi. Les principales règles relatives à la gestion des finances fédérales étant déjà regroupées dans la loi sur les finances de la Confédération, il semble qu'il faille également régler dans cette loi l'émission d'emprunts.

22 Commentaire des diverses modifications

221 Titre

Conformément à la nouvelle technique législative, la loi sur les finances de la Confédération portera désormais un nouveau titre accompagné d'un sigle (loi fédérale sur les finances/LFF).

222 Article 30a (nouveau)

Une longue pratique a montré que l'évolution de la trésorerie et la situation des marchés monétaire et financier étaient soumises à des fluctuations imprévisibles qui obligent le Conseil fédéral à agir dans les plus brefs délais. Comme on ne saurait envisager que les Chambres fédérales statuent sur chaque projet d'emprunt, il convient de déléguer à l'exécutif la compétence d'émettre des emprunts. Loin d'ailleurs d'être absolue, la compétence porte uniquement sur les ressources nécessaires à assurer en permanence la liquidité de la Confédération ainsi que de ses entreprises et établissements.

223 Article 30b (nouveau)

La collecte de fonds se fait aux conditions habituelles du marché. Les emprunts fédéraux à long terme et les créances comptables à court terme sont émis selon le système d'enchères qui traduit au mieux les conditions momentanées du marché.

La dénomination d'«emprunts» doit s'entendre au sens le plus large et englobe donc toutes les formes de collecte de fonds sur les marchés monétaire et financier.

224 Article 30c (nouveau)

Les projets que le Conseil fédéral soumettait périodiquement au Parlement afin qu'il lui délègue pour quatre nouvelles années la compétence d'émettre des emprunts lui offraient l'occasion de faire rapport sur la trésorerie et la collecte de fonds. Mais, depuis quelques années, les messages relatifs au compte d'Etat contiennent également des explications à ce sujet (cf. p. ex. le message concernant le compte d'Etat pour l'exercice 1985, p. 56 ss). Le Conseil fédéral continuera de renseigner régulièrement le Parlement, car cette information constitue un important moyen de contrôle et de surveillance.

3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

31 Conséquences pour la Confédération

L'émission d'emprunts est une tâche que le Conseil fédéral assume depuis déjà fort longtemps. La délégation de compétence à l'exécutif n'a aucune

incidence financière ni aucun effet sur l'état du personnel. Elle garantit une gestion optimale de la trésorerie.

32 Conséquences pour les cantons

Le projet que nous vous soumettons n'aura de conséquences ni pour les cantons, ni pour les communes.

4 Grandes lignes de la politique gouvernementale

Si le projet qui vous est soumis n'a pas été annoncé dans les Grandes lignes de la politique gouvernementale 1983–1987 (FF 1984 I 153), cela tient au fait qu'au moment où il élaborait ses Grandes lignes, le Conseil fédéral pensait que la délégation de compétence en matière d'émission d'emprunts serait comme jusqu'alors traitée en simple affaire de routine (cf. ch. 52 ci-après). L'arrêté fédéral du 29 septembre 1983 relatif aux emprunts de la Confédération (FF 1983 III 1121) expirant au terme de la présente législature, il est indispensable que vous en statuiez au préalable.

5 Bases juridiques

51 Constitutionnalité

Tout comme le droit de voter le budget ou d'approuver le compte d'Etat, le droit d'émettre des emprunts (art. 85, ch. 10, cst.) figure au nombre des compétences financières du Parlement. Ainsi que nous l'avons déjà relevé (ch. 11, 21 et 222 ci-devant), l'Assemblée fédérale délègue régulièrement au Conseil fédéral, depuis la fin de la Première Guerre mondiale – encore qu'à titre temporaire – la compétence qui lui est reconnue en vertu de la constitution d'émettre des emprunts, du fait que les décisions en la matière doivent toujours être prises dans les plus brefs délais en fonction aussi bien de l'évolution de la trésorerie que des fluctuations des marchés monétaire et financier. Si l'Assemblée fédérale devait seule décider de l'émission d'emprunts, il ne serait pas possible de tenir compte dans la même mesure de ces fluctuations, ce qui entraînerait des pertes financières pour la Confédération.

Le fait que la délégation de compétence ait été régulièrement conférée au Conseil fédéral montre bien que l'Assemblée fédérale n'est pas l'organe approprié pour statuer sur l'émission d'emprunts. Mais on ne saurait ignorer par ailleurs que c'est à elle que la constitution confère la compétence. Que la délégation de compétence donnée par les Chambres soit devenue au cours des ans une simple affaire de routine et n'ait guère donné lieu à discussions n'y change rien. Le droit constitutionnel et la réalité constitutionnelle ne concordent plus depuis des décennies. Il conviendrait de remédier à la prochaine occasion (révision totale de la constitution, nouveau régime financier) à cette situation juridique peu satisfaisante en modifiant l'article 85, chiffre 10, de la constitution.

Comme la délégation de compétence régulièrement conférée à l'exécutif pour une législature est devenue aujourd'hui une simple affaire de routine et ne répond plus aux impératifs d'une gestion rationnelle, le Conseil fédéral est d'avis qu'il y a lieu de prévoir un transfert pur et simple de compétence. Les objections constitutionnelles qu'une telle solution pourrait susciter ne sont pas plus sérieuses que celles qui sont avancées à l'encontre de la délégation périodique de compétence à laquelle on ne pourrait de toute façon plus renoncer à l'avenir.

52 **Forme juridique**

En vertu d'une longue pratique, le Parlement avait l'habitude de déléguer au Conseil fédéral la compétence d'émettre des emprunts dans un arrêté non soumis au référendum. Cette pratique ne répond toutefois plus aux exigences légales. D'après la loi sur les rapports entre les Conseils, les normes législatives – et donc aussi les dispositions attributives de compétence – doivent en effet revêtir la forme de la loi ou de l'arrêté fédéral de portée générale (art. 5 et 6 de la loi sur les rapports entre les conseils; RS 171.11). La loi est destinée aux réglementations durables, l'arrêté fédéral de portée générale aux réglementations temporaires. Les données fournies périodiquement à la faveur de la présentation du compte d'Etat et qui permettent au Parlement d'exercer dûment son pouvoir de contrôle rendent superflue toute limitation dans le temps de la délégation de compétence. Nous vous proposons dès lors de choisir la forme de la loi et vous soumettons en conséquence un projet de modification de la loi sur les finances de la Confédération.

Loi fédérale sur les finances de la Confédération

Projet

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 20 août 1986¹⁾,
arrête:

I

La loi fédérale du 18 décembre 1968²⁾ sur les finances de la Confédération est modifiée comme il suit:

Titre

Loi fédérale sur les finances (LFF)

Titre suivant l'article 30 (nouveau)

V^{bis}. Emission d'emprunts

Art. 30a (nouveau)

1. Principe

Le Conseil fédéral est autorisé à émettre des emprunts dans la mesure nécessaire à assurer la liquidité de la Confédération ainsi que de ses entreprises et établissements.

Art. 30b (nouveau)

2. Conditions et formes

¹ Les emprunts seront conclus aux conditions du marché.

² Ils seront émis sous forme d'obligations, de bons de caisse, de créances inscrites au livre de la dette de la Confédération, de créances comptables à court terme, de bons du Trésor, de dettes en compte ou sous toute autre forme appropriée.

Art. 30c (nouveau)

3. Rapport

Le Conseil fédéral fera rapport chaque année aux Chambres à la faveur du compte d'Etat sur la trésorerie et la collecte de fonds.

¹⁾ FF 1986 II 1397

²⁾ RS 611.0

II

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Elle entre en vigueur le 30 novembre 1987.

30927

Message à l'appui d'un projet de modification de la loi sur les finances de la Confédération du 20 août 1986

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1986
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	35
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	86.040
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	09.09.1986
Date	
Data	
Seite	1397-1409
Page	
Pagina	
Ref. No	10 104 847

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.