

**Message
à l'appui d'un projet d'arrêté fédéral relatif
aux emprunts de la Confédération**

du 30 janvier 1991

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur, par le présent message, de soumettre à votre approbation un projet d'arrêté fédéral relatif aux emprunts de la Confédération.

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

30 janvier 1991

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Cotti

Le chancelier de la Confédération, Buser

Condensé

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. Les Chambres ont régulièrement délégué cette compétence au Conseil fédéral pour la durée d'une législature, la dernière fois par arrêté fédéral du 18 juin 1987 pour la législature 1987-1991. Cette procédure, qui est d'ailleurs conforme à la pratique suivie depuis la Première Guerre mondiale, a toujours donné satisfaction. L'état de la trésorerie et la situation du marché financier évoluant au gré de fluctuations imprévisibles, le Conseil fédéral est obligé d'agir dans les plus brefs délais. Le projet d'arrêté fédéral que nous soumettons à votre appréciation vise en conséquence à nous conférer le droit d'émettre des emprunts durant la prochaine législature, soit de 1991 à 1995.

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 ainsi que des charges d'intérêts au cours des dernières années.

Message

1 Partie générale

11 Situation actuelle

Par le présent message, nous soumettons à votre approbation un projet d'arrêté fédéral qui vise à nous conférer le droit d'émettre des emprunts durant la prochaine législature, soit de 1991 à 1995.

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 cette *délégation de compétence* nous a été accordée par arrêté fédéral du 18 juin 1987 (FF 1987 II 984), pour la législature 1987-1991.

Cette procédure, qui est d'ailleurs conforme à la pratique suivie *depuis la Première Guerre mondiale*, a toujours donné satisfaction. L'état de la trésorerie et la situation du marché financier évoluant au gré de fluctuations imprévisibles, le Conseil fédéral est obligé d'agir dans les plus brefs délais.

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, 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 de l'argent et des capitaux. 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.

122 Tâches et instruments

La trésorerie centrale a pour tâche d'assurer *la liquidité* de la Confédération, ainsi que 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 plus de 5 milliards de francs déjà. Afin d'y faire face, des réserves de trésorerie ont été constituées. 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 besoins financiers de la Confédération,
- à la couverture des besoins en capitaux des entreprises et établissements de la Confédération,
- à la conversion des dettes échues.

Pendant longtemps, la couverture des besoins a pu être partiellement assurée sur le plan interne. Depuis 1989 cependant, la trésorerie centrale n'est plus alimentée, en termes nets, par des sources internes. Au contraire, des sommes importantes ont dû être mises à disposition des entreprises et des établissements de la Confédération. Ce renversement de situation s'explique par une diminution nette et considérable des fonds entreposés dans des comptes courants ou des comptes de dépôt à terme des PTT. Aux CFF, on constate une augmentation du recours aux crédits en compte courant et aux prêts à long terme. L'augmentation des taux d'intérêts a par ailleurs entraîné le retrait d'importantes sommes déposées à la Caisse d'épargne du personnel fédéral ainsi que dans les fonds spéciaux.

Mais les besoins qui ne peuvent être couverts sur le plan interne sont financés par appel aux *marchés de l'argent et des capitaux*. Le principal instrument de collecte de fonds demeure 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 de l'argent, on a 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 d'un an au maximum. Depuis l'automne 1989, elles sont émises toutes les deux semaines pour une durée de trois ou six mois. A 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 de l'argent et des capitaux 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 de l'argent et des capitaux 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 de l'argent, des capitaux et des changes.

13 Evolution de la dette de la Confédération

131 Facteurs déterminants

La dette de la Confédération est déterminée principalement par le compte financier, les besoins en capitaux des CFF et des PTT, ainsi que le solde découvert de la Caisse fédérale d'assurance (CFA).

De 1970 à 1985, le *compte financier* a clôturé par un excédent de dépenses. Les déficits comptables cumulés étaient de l'ordre de quelque 12,8 milliards de francs. Depuis 1986, on enregistre cependant chaque année un excédent de recettes. Ces excédents comptables se montaient jusqu'à fin 1989 à environ 5,2 milliards de francs.

Le besoin croissant de moyens enregistré aux *CFE* fait que de nouveaux prêts doivent constamment être accordés. En 1990, le besoin de capitaux de cette entreprise dépassait 1 milliard de francs.

Depuis que les *PTT* ne sont plus en mesure d'assurer l'entier financement de leurs investissements par des amortissements ou des recettes, cette entreprise a recours aux avoirs déposés auprès de la Confédération et depuis peu aux prêts à moyen terme octroyés par cette dernière.

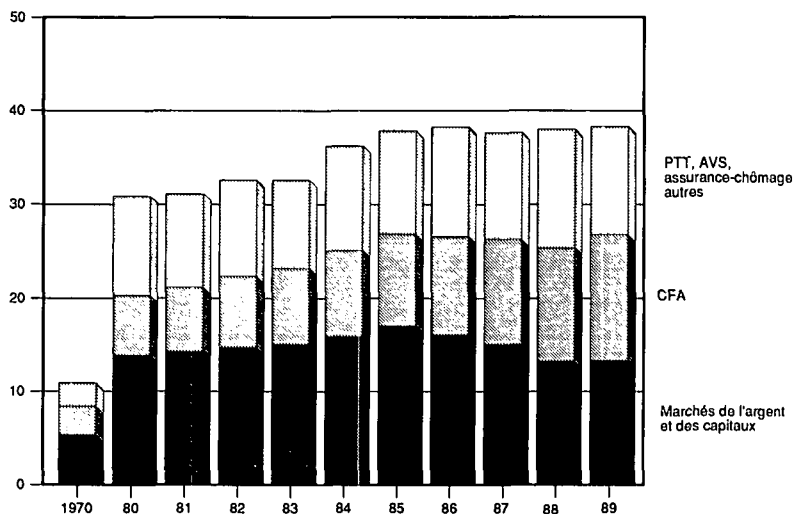
L'endettement contracté envers la *CFA* a plus que doublé en passant de 6,1 milliards de francs en 1980 à quelque 13,4 milliards à fin 1989.

132 Dette totale

Au cours des années septante, la dette totale de la Confédération a augmenté rapidement. Alors qu'en 1970 elle s'élevait encore à quelque 10,8 milliards de francs, en 1980 elle atteignait déjà 30,5 milliards. Cette progression a pu être nettement ralentie au cours de la décennie suivante. En 1989 en effet, la dette de la Confédération atteignait 38,2 milliards de francs (cf. graphique).

Dette totale de la Confédération

en mrd. fr.



A la fin de 1989, la dette de la Confédération se décomposait comme il suit:

	Mio. de fr.
<i>Dette totale</i>	38 256
<i>Dettes sur les marchés de l'argent et des capitaux</i>	13 306
– Emprunts	11 954
– Bons du Trésor	347
– Créances comptables à court terme	1 005
<i>Dettes internes</i>	24 950
– PTT	4 450
– Fonds de compensation de l'AVS	1 180
– Fonds de compensation de l'AC	1 060
– Créanciers, dépôts, fonds spéciaux	162
– Caisse d'épargne du personnel fédéral	809
– CFA	13 450
– Divers	3 839

En 1986 et 1987, la Confédération a pu effectuer sur les marchés de l'argent et des capitaux des remboursements de dette d'un milliard chaque fois et, en 1988, de deux milliards environ. En 1989 cependant, 140 millions et en 1990, 870 millions ont dû être empruntés à nouveau.

Les besoins de capitaux ont notamment augmenté dans les entreprises de la Confédération (CFE et PTT). Cette évolution a rendu inéluctable l'octroi de prêts toujours plus substantiels aux CFE. Quant aux PTT, leur situation financière les contraint à recourir aux fonds importants déposés auprès de la Confédération; à partir de 1991, il leur faudra même solliciter des prêts de la trésorerie de la Confédération.

Les taux d'intérêts avantageux pratiqués jusqu'à fin 1988 ont permis l'amortissement d'emprunts à forts taux d'intérêts par des dettes assorties d'intérêts moindres. A cet égard, on a fait usage systématiquement du droit de dénoncer l'emprunt.

On constate en 1990 notamment un glissement vers le court terme des emprunts contractés sur les marchés de l'argent et des capitaux. Les crédits monétaires d'une durée de 30 jours maximum en particulier ont fait l'objet d'une importante demande. Ce développement semble rationnel, au vu des taux d'intérêts élevés, afin d'assurer à long terme la réduction maximum des coûts et l'optimalisation du rendement. Mais il s'explique également par l'entrée en vigueur de la convention du 9 février 1989 passée avec la Banque nationale, qui prévoit qu'à partir du 1^{er} mars 1989 il n'est versé d'intérêts sur le compte de virement de la Confédération que pour un montant maximum de 500 millions de francs. Aussi la trésorerie est-elle incitée à conserver les liquidités à un niveau relativement bas et à placer le surplus à intérêt. Il faut ainsi recourir plus souvent à des crédits monétaires limités en général à quelques jours seulement pour financer les besoins inattendus de fonds.

133 Charges d'intérêts et rendement du capital

Parallèlement à l'évolution de la dette, le *service des intérêts* a fortement augmenté au cours des années septante avant de pouvoir être stabilisé à partir de 1981, malgré un nouvel accroissement de la dette. Cette situation s'explique d'une part par la baisse des taux d'intérêts enregistrée au début des années quatre-vingt sur les marchés de l'argent et des capitaux et d'autre part par une gestion de la trésorerie visant systématiquement à réduire au minimum les charges d'intérêts moyennes. Le *coût de revient* moyen de la dette de la Confédération, qui était passé entre 1970 et 1975 de 4,14 pour cent au taux record de 5,82 pour cent, avant de crever un nouveau plafond après un recul passager en atteignant, en 1981, 5,79 pour cent, a pu être progressivement ramené à 4,30 pour cent à la fin de 1988, soit à son niveau le plus bas depuis 1970. En raison de la forte augmentation des taux d'intérêts, ce niveau est remonté progressivement pour atteindre 5,43 pour cent à la fin de 1990. Ce taux est calculé sur la base des dettes envers les marchés de l'argent et des capitaux ainsi que des dépôts à terme des PTT, de l'AVS et de l'assurance-chômage d'un montant total de 19,4 milliards de francs. 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 se décomposent comme suit pour 1989:

	Mio. de fr.
<i>Charges d'intérêts totales</i>	1482
<i>Intérêts de la dette</i>	728
– Emprunts	537
– Créances comptables à court terme	56
– Bons du Trésor	18

– Crédits à court terme	18
– Assurance-chômage	41
– AVS	25
<i>Dettes envers des entités particulières</i>	<i>648</i>
– Créance de la CFA	607
– Caisse d'épargne du personnel fédéral	35
<i>Intérêts services à l'entreprise des PTT</i>	<i>106</i>

L'ensemble des intérêts passifs s'élève à 1482 millions de francs. 607 millions, soit 41 pour cent du service des intérêts, sont versés sur les créances de la CFA.

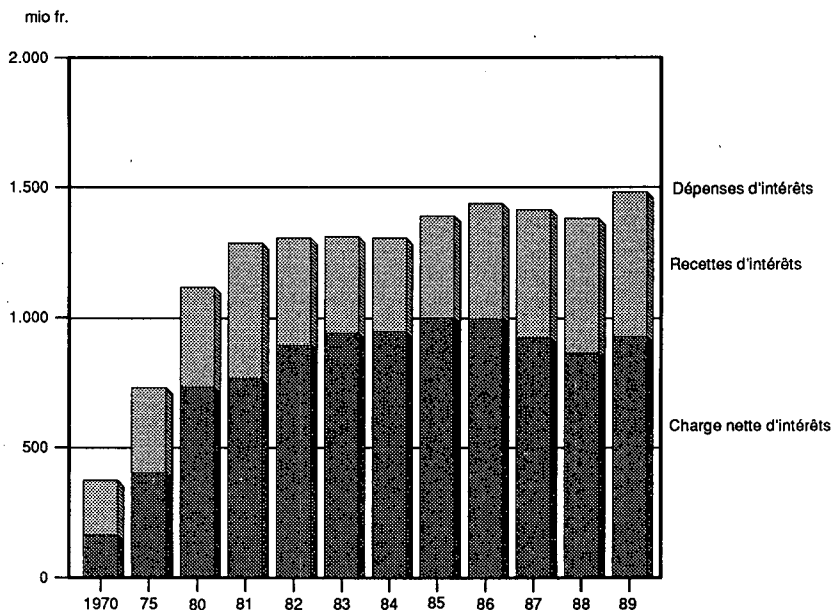
Le *rendement du capital* est passé de 205 millions en 1970 à 383 millions en 1980. En raison des taux d'intérêts très élevés pratiqués sur les marchés de l'argent et des capitaux, les recettes d'intérêts ont fortement augmentés en 1981 pour s'établir à 519 millions. Elles devaient diminuer au cours de l'année suivante, suite au retour à des taux plus usuels; en 1984, les recettes d'intérêts se montaient à 359 millions. Depuis, le produit des intérêts augmente chaque année. En 1988, il s'élevait à 516 millions de francs.

Malgré la diminution considérable des réserves de trésorerie, le rendement du capital a augmenté à nouveau en 1989 pour atteindre la somme record de 554 millions. Le développement et le perfectionnement de la gestion de portefeuille ont contribué à l'obtention de ce résultat. La forte augmentation des taux d'intérêts a en outre eu un meilleur rendement des dépôts à court terme comme première conséquence.

134 Charge nette d'intérêts

La *charge nette d'intérêts* est constituée par la différence subsistant entre les charges d'intérêts et le rendement du capital. Elle a pu être ramenée de 1002 millions de francs en 1986 à 866 millions en 1988. Dans le même temps, la part représentée par la charge nette d'intérêts au sein des recettes totales de la Confédération est passée de 4,4 pour cent à 3,0 pour cent. En 1989, la charge nette d'intérêts augmentait légèrement, pour s'établir à 928 millions, soit 34,2 pour cent des recettes totales (cf. graphique).

Charge d'intérêts



135 Perspectives en matière de trésorerie

Au cours des années 1991 à 1995, 7,4 milliards de francs sous forme d'emprunts, de créances comptables à court terme et de bons du Trésor devront être convertis. La dégradation des résultats du compte financier escomptée pour les prochaines années, la réalisation des grands projets de constructions de RAIL 2000 et de la NLFA, de même que les besoins croissants de capitaux des CFF et des PTT obligeront la trésorerie de la Confédération à se procurer des moyens considérables au cours de la nouvelle décennie. L'augmentation des dépôts de la CFA pourra fournir une partie des sommes nécessaires. La plus grande part de ces dernières devra cependant être prélevée par de *nouveaux emprunts contractés sur les marchés de l'argent et des capitaux* avec les instruments traditionnels. En outre, la trésorerie de la Confédération devra développer de nouveaux instruments et avoir recours à de nouveaux procédés en vue de la création de moyens.

2 Conséquences financières et effet sur l'état du personnel

21 Conséquences pour la Confédération

Il y a lieu d'escompter une augmentation des charges d'intérêts qui sera fonction des besoins effectifs de capitaux et de l'évolution des taux d'intérêts. Elle n'a toutefois aucun lien direct avec la délégation de compétences qui fait l'objet du présent message.

22 Effets sur l'état du personnel

Le renouvellement et l'accroissement considérable de la dette actuelle de la Confédération posent des exigences sans cesse accrues aux services chargés de gérer la trésorerie de la Confédération. Par ailleurs, le développement prévu de la gestion de portefeuille et de devises et l'utilisation accrue d'instruments modernes de financement rendront inéluctable une augmentation du personnel de la trésorerie de la Confédération. Cette nécessité n'est cependant pas la conséquence de l'arrêté fédéral relatif aux emprunts de la Confédération, mais bien du développement futur de la gestion de la trésorerie centrale.

3 Conséquences pour les cantons et les communes

L'exécution de l'arrêté fédéral que nous soumettons à votre approbation n'entraînera aucune charge pour les cantons et les communes.

4 Constitutionnalité du projet

En vertu de l'article 85, chiffre 10, de la constitution, c'est aux Chambres fédérales qu'il appartient de décider des emprunts à émettre. La constitutionnalité du projet est donc établie. La délégation de compétence au Conseil fédéral pour la durée d'une législature est par ailleurs conforme à la pratique suivie depuis la Première Guerre mondiale.

34230

Arrêté fédéral relatif aux emprunts de la Confédération

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'article 85, chiffre 10, de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 30 janvier 1991¹⁾,
arrête:

Article premier

Le Conseil fédéral est autorisé, durant la législature 1991–1995, à émettre des emprunts:

- a. En vue de convertir des emprunts venant à échéance ou dénoncés au remboursement;
- b. En vue de couvrir les besoins de trésorerie de la Confédération, de même que des entreprises et des établissements de cette dernière.

Art. 2

Les emprunts 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. 3

Le présent arrêté, qui n'est pas de portée générale, n'est pas soumis au référendum.

34230

¹⁾ FF 1991 I 1081

Message à l'appui d'un projet d'arrêté fédéral relatif aux emprunts de la Confédération du 30 janvier 1991

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1991
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	11
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	91.006
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	26.03.1991
Date	
Data	
Seite	1081-1091
Page	
Pagina	
Ref. No	10 106 480

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.