

94.078

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

du 7 septembre 1994

Madame la Présidente, Monsieur le Président, 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, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

7 septembre 1994

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Stich

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

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 3 octobre 1991 pour la législature 1991-1995. 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 1995 à 1999.

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'intérêt au cours des dernières années.

Message

1 Partie générale

11 Situation initiale

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 1995 à 1999.

En vertu de l'article 85, chiffre 10, de la constitution, il appartient à l'Assemblée fédérale 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 3 octobre 1991 (FF 1991 IV 1081), pour la législature 1991-1995.

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, il importe que le Conseil fédéral puisse 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 les établissements de la Confédération. L'Administration fédérale des finances, qui a la charge de la trésorerie, assure la liquidité de tous les organes qui y participent et 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 des effectifs réduits. Mais surtout, on peut de la sorte compenser au moins pour une part les fluctuations de liquidité des divers secteurs.

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. Pour 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, 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 la disposition des entreprises et des établissements de la Confédération. Ce renversement de situation s'explique par une diminution considérable, en termes nets, des fonds placés sur des comptes courants ou des comptes de dépôt à terme des PTT. En ce qui concerne les CFF, on constate une augmentation du recours aux crédits en compte courant et aux prêts à long terme.

Mais les besoins qui ne peuvent être couverts sur le plan interne le sont par voie d'emprunt sur les *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. Comme les bons du Trésor, ces créances sont admises à l'escompte et au crédit sur nantissement. 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. Les émissions ont lieu chaque semaine depuis le début de 1994 et une nouvelle durée d'un an a été introduite. Les besoins financiers à très court terme sont couverts par le biais de *crédits monétaires* accordés par les banques pour une durée de quelques jours seulement.

Un nouveau moyen d'emprunt a vu le jour le 15 octobre 1992: *les dépôts à terme de la Confédération*, dont les échéances ont été fixées à un, deux ou trois ans. Le placement minimum se monte à 10 000 francs; les montants supérieurs doivent être divisibles par 1000. Le montant maximum par jour et par investisseur est limité à une million de francs. Le taux d'intérêt est fixé par la trésorerie d'après ceux du marché. Tous les guichets postaux recueillent les souscriptions. Les PTT ne jouent toutefois qu'un rôle d'intermédiaire, le débiteur étant la Confédération.

En cas de besoins imprévus de liquidités à court terme, la Banque nationale accorde à la Confédération un *crédit lombard* jusqu'à concurrence d'un milliard de francs. La rémunération se base sur le taux lombard officiel. Relevons que la trésorerie ne recourt pratiquement jamais à ce type de garantie.

Ce sont précisément ces divers instruments d'emprunt 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 financiers suisses, elle y exerce un rôle-clé quant aux conditions afférentes aux instruments d'emprunt utilisés, mais aussi au regard de l'aménagement des instruments du marché et des procédures d'émission. Pour ce qui est de la planification et de l'exécution des opérations d'emprunt, 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 financiers ainsi que des besoins des investisseurs. Soucieuse d'établir une harmonisation entre la politique de trésorerie et la politique monétaire, la Confédération coopère étroitement avec la Banque nationale pour la plupart des opérations qu'elle effectue sur les marchés de l'argent, des capitaux et des changes.

124 Organisation

Responsable de la gestion de la trésorerie et des liquidités, la section trésorerie représente en quelque sorte le «front desk» au sein de l'Administration des finances. A ce titre, elle est habilitée à décider et à conclure les opérations d'emprunt en respectant les dispositions légales applicables en la matière et les compétences définies par l'Administration fédérale des finances. La Banque nationale est associée à presque toutes les opérations, directement ou indirectement.

Les services de caisse et de comptabilité (section administration de la fortune et de la dette), qui contrôlent et comptabilisent toutes les opérations de la trésorerie, exercent la fonction de «back office». En vertu du mandat que lui confère la loi, c'est le Contrôle fédéral des finances qui est chargé de la révision.

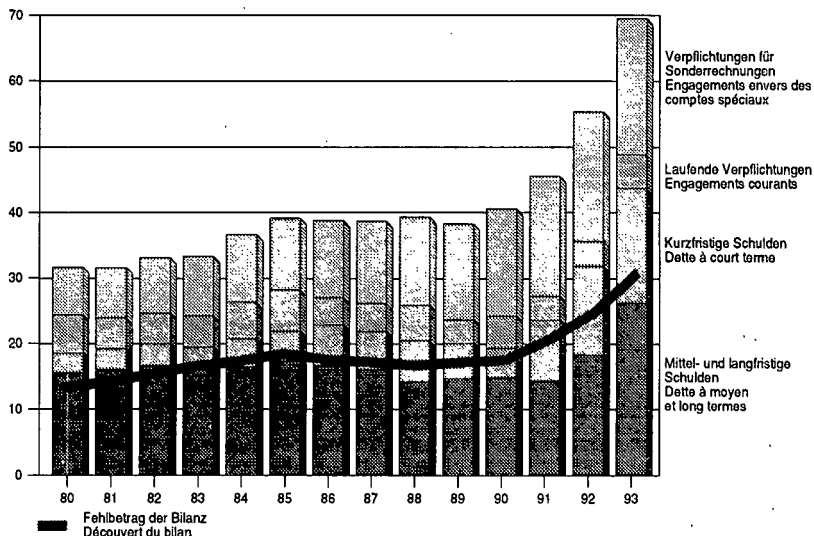
13 Evolution de la dette de la Confédération

131 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 11,3 milliards de francs, en 1980 elle atteignait déjà 31,7 milliards. Cette progression a pu être nettement ralentie au cours de la décennie suivante. En 1986 et 1987, la Confédération a effectué sur les marchés de l'argent et des capitaux des remboursements d'un milliard chaque année et, en 1988, de deux milliards environ. En 1989 cependant, il fallut lever de nouveaux emprunts si bien que la dette de la Confédération s'est élevée à 38,3 milliards à la fin de cette même année. Les déficits records enregistrés à partir de 1990 *portèrent le montant de la dette vers de nouveaux sommets*: 55,3 milliards à la fin de 1992 et près de 70 milliards à fin 1993 (cf. graphique ci-dessous). La dette de la Confédération a pratiquement doublé en l'espace de quatre ans. Cette tendance ne ralentira pas ces prochaines années si les finances ne sont pas assainies rapidement et de façon durable.

Dette totale

Mrd. Fr.



132 Evolution de la dette et des instruments de financement

Une comparaison entre le montant total de la dette enregistré à la fin de 1989 et celui de 1993 montre clairement l'évolution de la dette elle-même aussi de sa composition:

	1989 mio. de fr.	1993 mio. de fr.	Evolution
Dettes de la Confédération	38 287	69 427	+ 31 140
Dettes sur les marchés financiers	13 306	37 837	+ 24 531
- Emprunts	11 954	25 959	+ 14 005
- Bons du Trésor	347	422	+ 75
- Créances comptables à court terme	1 005	11 284	+ 10 279
- Dépôts à terme de la Confédération	—	172	+ 172
Dettes internes	24 981	31 590	+ 6 609
- PTT	4 450	4 386	- 64
- Fonds de compensation de l'AVS	1 180	1 460	+ 280
- Fonds de compensation de l'AC	1 060	—	- 1 060
- Fonds spéciaux	162	172	+ 10
- Caisse d'épargne du personnel fédéral	807	1 164	+ 357
- CFA	13 450	18 607	+ 5 157
- Créanciers, dépôts et divers	3 872	5 801	+ 1 929

La dette de la Confédération à l'égard de la *Caisse fédérale d'assurance* (CFA) a plus que doublé en passant de 6,1 milliards en 1980 à quelque 13,4 milliards à fin 1989. A la fin de 1993, elle se montait à 18,6 milliards, un chiffre qui montre que la CFA est devenue le principal bailleur de fonds interne de la Confédération. Depuis 1989, les assurés de la CFA peuvent bénéficier de prêts hypothécaires financés par les ressources de la caisse. Ce qui explique que les avoirs de la CFA placés auprès de la Confédération n'augmentent plus dans les mêmes proportions que l'excédent total des recettes de la CFA.

La *Caisse d'épargne du personnel fédéral* alimente également la trésorerie (état fin 1993: 1164 mio. de fr.).

Habituels créanciers internes, les *PTT* se sont vus contraints, vu la précarité de leurs finances, à réduire leurs placements auprès de la Confédération entre 1988 et 1992 et même à solliciter des crédits. La situation s'étant améliorée en 1993, les prêts à moyen terme ont pu être remboursés. En 1991, une convention a été conclue aux termes de laquelle les *PTT* sont autorisés à effectuer des placements d'une durée minimale de dix jours. Récemment cette limite a été abaissée à sept jours. Les dépôts à terme des *PTT* se sont élevés à fin 1993 à 4,3 milliards.

Conjointement à la détérioration du marché de l'emploi, l'*assurance-chômage* a vu ses besoins financiers croître en conséquence, ce qui l'a conduite, en 1992 déjà, à retirer tous les avoirs (plus de 1 mia.) qu'elle détenait auprès de la Confédération. La dette comptable de la Confédération s'en est trouvée allégée d'autant. Depuis lors, l'*AC* doit recourir aux prêts de la Confédération et des cantons. Se fondant sur l'ordonnance du 27 janvier 1993 sur les prêts au fonds de compensation de l'assurance-chômage, la Confédération a accordé à l'*AC* des prêts d'une durée d'un à deux ans se montant à 2,05 milliards. De plus, elle a financé des prêts des cantons pour un montant total de 1,55 milliard environ. Ces derniers lui sont redevables des coûts financiers liés à ces prêts et du capital.

Vu les besoins croissants de fonds des *CFF*, de nouveaux prêts ont dû leur être accordés en permanence. De 1 milliard environ par an (1990), leurs besoins de capitaux ont grimpé progressivement à quelque 1,6 milliard l'année passée.

De 1990 à 1992, les emprunts contractés sur les *marchés de l'argent et des capitaux* ont été axés de préférence sur le court terme. Notamment les crédits monétaires d'une durée de 90 jours au maximum ont fait l'objet, un certain temps, d'une forte demande. Vu le niveau élevé des taux d'intérêt, nous avons été amenés à privilégier les emprunts à court terme afin de réduire au maximum les coûts à long terme. Cet accroissement des emprunts à court terme est également dû à l'augmentation significative des créances comptables à court terme ainsi qu'aux swaps de taux d'intérêt dont les rapports ont été ramenés du long au court terme. Dans la foulée du brusque recul des taux d'intérêt à long terme survenu au cours du deuxième semestre de 1992, nous avons cherché à prolonger l'échéance résiduelle moyenne des dettes de la Confédération en augmentant notamment les émissions d'emprunts de longue durée.

Depuis 1992, les fonds prélevés au moyen des *créances comptables à court terme* ont considérablement augmenté. Le montant total des créances comptables à court terme émises sur le marché s'est élevé à 11,3 milliards à la fin de 1993, alors qu'il atteignait qu'un milliard à fin 1989. Cet instrument est utilisé en fonction des

besoins du marché monétaire. Progressivement le montant à emprunter par émission d'une durée de trois mois a été relevé, durant 1992, de 250 à 600 millions de francs et de 200 à 600 millions pour les créances assorties d'une durée de six mois. Par la suite, le trésorerie renonça complètement à fixer une limite quant au montant à prélever par émission. Début 1994, l'Administration fédérale des finances ramena la fréquence des émissions de quatorze jours à une semaine et compléta en outre l'éventail des périodes par des créances comptables d'une durée d'un an. L'augmentation des fonds prélevés au moyen des créances comptables à court terme a été favorisée par le fait que, depuis septembre 1992, la Banque nationale suisse utilise cet instrument pour des contrats de swaps afin de contrôler les liquidités du système bancaire. Par ailleurs, l'intérêt manifesté pour cet instrument est également dû aux rendements conformes aux attentes du marché.

La part de la dette totale imputable aux *bons du Trésor* n'a cessé de diminuer ces dernières années. A fin 1993, le total des bons du Trésor émis ne se montait plus qu'à 422 millions.

Afin d'améliorer la négociabilité des *emprunts fédéraux*, le montant des différentes émissions, qui s'élevait à 250 millions, a été relevé progressivement, dès la fin de 1991, pour atteindre 500 à 800 millions, puis 1 milliard. Conjointement, la Confédération commença à émettre des emprunts fongibles. La fusion de plusieurs emprunts assortis de conditions identiques (fongibilité) a pour effet d'augmenter le montant nominal des emprunts obligataires. Cette procédure a renforcé notablement la liquidité du marché et l'attrait des emprunts fédéraux. Dans le sillage de ces fusions, des produits dérivés comme des options et des futures sur taux d'intérêt ont été créés sur la base des emprunts fédéraux, ce qui a permis d'élargir l'éventail des instruments sur la place financière suisse. Les options sur les «Conf-Futures» sont négociées à la Soffex depuis fin janvier 1994. Les investisseurs peuvent ainsi recourir à des contrats sur options émises sur la base d'emprunts fédéraux pour gérer les risques liés aux taux d'intérêt. L'emprunt le plus élevé émis à ce jour résulte de la fusion de plusieurs émissions, qui a donné naissance, en octobre 1993, à un emprunt-phare (emprunt de référence) de 2,9 milliards. Le calendrier des émissions est publié depuis 1992. Il prévoit l'émission d'un emprunt le quatrième jeudi de chaque mois (excepté en décembre). En août 1993, nous avons augmenté simultanément le montant de deux emprunts différents pour la première fois. Une tranche réservée à des fins propres a été introduite en septembre. La Confédération préleva une tranche de 200 millions pour ses propres besoins en sus du montant nominal fixé dans le cadre du système d'enchères. Lors des emprunts par voie d'enchères qui suivirent, la Confédération se ménagea d'autres tranches. L'Administration des finances se réserve le droit d'émettre ultérieurement la totalité ou une partie du montant de ces tranches. Elles serviront notamment à assurer la liquidité des titres de la Confédération sur le marché.

La trésorerie conclut des *contrats de swaps de taux d'intérêt* depuis l'automne 1989. Par un contrat de ce type, deux parties s'engagent à échanger les paiements du service des intérêts, l'une assurant le paiement d'intérêts fixes à long terme en contrepartie du paiement d'intérêts variables à court terme par l'autre. La Confédération encaisse donc les mêmes intérêts qu'elle doit verser à ceux qui ont

souscrit son emprunt. En contrepartie, elle s'engage à payer un taux d'intérêt variable à court terme qui est fixé au-dessous du taux du marché monétaire. Seules les banques de premier ordre ont été choisies comme partenaires. Ces swaps de taux d'intérêt, liés aux emprunts fédéraux, ont été conclus en fonction de critères de coûts à long terme. En effet, la Confédération n'a rien à gagner à contracter des dettes à long terme lorsque les taux d'intérêts sont élevés. Elle ne peut cependant financer ses besoins exclusivement par le biais d'instruments financiers; d'un autre côté, il ne serait pas indiqué qu'elle se retire totalement du marché des capitaux pour un certain temps. En outre, la charge d'intérêt résultant d'un emprunt à long terme combiné avec un swap de taux d'intérêt est, en règle générale, moins élevée que la rémunération d'un emprunt à court terme. Durant la période initiale des contrats, il en est résulté des charges supplémentaires pour la Confédération en raison de la structure inversée des taux. Actuellement ces charges se sont transformées en produit net suite à la baisse généralisée et particulièrement forte des intérêts à court terme.

Depuis le 15 octobre 1992, l'Entreprise des PTT offre la possibilité de souscrire à ses guichets des *dépôts à terme de la Confédération*. Grâce à ces placements d'une durée de un, deux ou trois ans, la trésorerie de la Confédération a pu élargir la palette des échéances pour les instruments de collecte de fonds. Ces dépôts ont été axés sur les besoins des petits épargnants qui souscrivaient auparavant des créances comptables à court terme; celles-ci ne sont plus négociées par la Banque nationale depuis janvier 1993. Notons que l'attrait de cet instrument a passagèrement diminué en raison de la forte baisse des taux d'intérêt.

En ce qui concerne les *opérations sur devises*, les paiements effectués par la Confédération en monnaie étrangères ne sont pas assurés contre les risques liés aux taux de change. Toutefois, il y a lieu de gérer les positions de devises lorsque des montants d'une ampleur exceptionnelle sont requis – principalement par le secteur de l'armement (Tiger, Dragon, Léopard 2 et F/A-18).

Le 6 juin 1993, le peuple a rejeté l'initiative contre le F/A-18 et, partant, s'est prononcé pour l'acquisition de cet appareil. Les estimations présentées dans le message du Conseil fédéral quant au coût d'acquisition de cet avion de combat tablaient sur un cours du dollar de 1 fr. 50. Comme on pouvait craindre que le dollar remonte au-dessus de ce cours durant la période prévue pour la livraison des appareils, soit jusqu'en 1999, il parut judicieux de s'assurer aussi rapidement que possible contre les risques de change. L'Administration des finances s'engagea à fournir au Département militaire un montant total de 2,2 milliards de dollars au cours de 1 fr. 50 et à prendre à sa charge les risques liés au taux de change. Afin de couvrir ce risque, la trésorerie effectua certaines opérations. Les devises acquises sont ainsi placées jusqu'au moment de leur utilisation de manière sûre et de façon à produire des intérêts: sur des comptes à vue auprès de la Banque nationale et sous la forme de dépôts à court terme auprès de la Banque des règlements internationaux (BRI) ou de banques commerciales de premier ordre. Pour les engagements de longue durée, on recourt principalement aux bons du Trésor américain. Environ 2,2 milliards de dollars ont été achetés de la sorte à un cours légèrement inférieur à 1 fr. 50.

14 Charges d'intérêts et rendement du capital

Depuis la fin 1989, la charge brute d'intérêts a passé en trois ans de 1,5 milliard à 2,5 milliards. En dépit d'une augmentation notable de la dette (env. 16 mia.), la charge des intérêts a pu être stabilisée, en 1993, au niveau de l'année précédente grâce à un recul des taux et à une gestion efficace des dettes.

Le coût de revient moyen de la dette de la Confédération était descendu à 4,30 pour cent à la fin 1988, soit au niveau le plus bas enregistré depuis 1970. Dans le sillage de la forte poussée des taux d'intérêt qui a suivi, ce coût était remonté à la fin de 1991 à 6,30 pour cent pour finir par redescendre à 5,00 pour cent à la fin de 1993. Le coût moyen de la dette est calculé sur la base des dettes envers les marchés financiers ainsi que des dépôts à terme des PTT, de l'AVS et de l'assurance-chômage. A la fin de 1993, ces dettes s'élevaient au total à 42,2 milliards. Il est tenu compte du taux d'intérêt nominal, 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 1993:

	Millions de francs
Charges d'intérêts totales	2486
Dettes sur les marchés financiers	1440
- Emprunts	955
- Créances comptables à court terme	454
- Bons du Trésor	19
- Crédits à court terme	6
- Dépôts à terme de la confédération	6
Dettes internes	1046
- AC	2
- AVS	19
- PTT	109
- Créance de la CFA	793
- Caisse d'épargne du personnel fédéral	54
- Divers	69

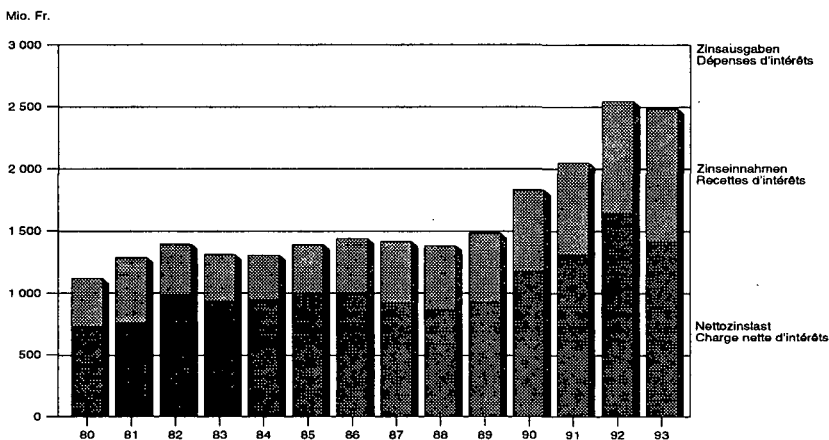
L'ensemble des *intérêts passifs* s'élève à 2,5 milliards de francs. 793 millions, soit 32 pour cent du service des intérêts, sont versés sur les créances de la CFA.

Le *rendement du capital* a passé de 205 millions en 1970 à 383 millions en 1980. Les recettes d'intérêt ont fortement augmenté en 1981 pour s'établir à 519 millions mais ont regressé les années suivantes en raison de la baisse des taux. En 1984, les recettes d'intérêt se montaient à 359 millions. Depuis, le produit des intérêts augmente chaque année. Durant les quatre dernières années, le rendement du capital a passé de 550 millions à plus d'un milliard bien que les intérêts accusent une baisse sensible depuis 1992.

15 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 1001 millions de francs en 1986 à 865 millions en 1988. Dans le même temps, la part représentée par la charge nette d'intérêts dans les recettes totales de la Confédération a passée de 4,4 pour cent à 3,0 pour cent. En 1989, la charge nette d'intérêts a augmenté légèrement pour s'établir à 928 millions, ce qui représente 3,2 pour cent des recettes totales. Les années suivantes, elle a continué de croître pour atteindre 1,4 milliard en 1993. Du même coup, sa part aux recettes totales de la Confédération a grimpé à 4,3 pour cent.

Charge d'intérêts



2 Perspectives sur le plan de la trésorerie

Les tâches auxquelles la Confédération devra faire face ces prochaines années, parmi lesquelles on citera la réalisation du projet Rail 2000 et les NLFA, les besoins élevés de capitaux de l'assurance-chômage et la précarité persistante des finances fédérales amèneront la trésorerie à emprunter des montants importants durant la prochaine législature. Nous estimons les besoins supplémentaires à quelque 10 milliards de francs par an. Si cette spirale n'est pas freinée, la dette de la Confédération pourrait avoisiner les 100 milliards en 1997.

De nombreux facteurs sont à l'origine de cette ascension des déficits. Citons notamment le contexte conjoncturel défavorable. L'accroissement des tâches de l'Etat financées par des emprunts sur les marchés de l'argent et des capitaux favorise en principe l'activité économique. L'augmentation de la demande de capitaux qui en découle tend à faire monter les taux d'intérêt lorsque l'offre de capitaux demeure égale. Une augmentation des taux d'intérêt peut avoir des répercussions néfastes sur la demande de capitaux du secteur privé; en effet, celui-ci peut être conduit à différer des investissements en raison du niveau trop

élevé des dépenses publiques. Cet effet de «crowding-out» peut se produire lorsque les capacités productives sont bien utilisées, mais il ne se manifeste pas en période de faible croissance économique.

Une détérioration continuelle, de nature structurelle, des finances de la Confédération n'est pas admissible pour de multiples raisons. Le Conseil fédéral et les Chambres ne sauraient rester sans réagir face à une augmentation constante des déficits. Pour preuve, rappelons les programmes d'économies mis en œuvre par le Conseil fédéral. Bien des efforts restent encore à faire pour ramener la dette dans des limites acceptables. Cette situation porte la trésorerie à développer systématiquement les instruments de prélèvement de fonds dont elle dispose à étudier continuellement de nouvelles méthodes.

3 Conséquences financières et effet sur l'état du personnel

31 Conséquences financières

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

32 Effets sur l'état du personnel

Vu le renouvellement et l'accroissement considérable de la dette actuelle de la Confédération et le développement nécessaire des moyens qui s'imposent, les services chargés de gérer la trésorerie doivent répondre à des exigences toujours plus élevées. Le volume d'affaires croissant traité par la trésorerie de la Confédération est là pour l'attester: de 1989 à 1993, il a augmenté de quelque 100 milliards à près d'un demi billion. En outre, le développement du système de gestion des portefeuilles et des devises détenus par la trésorerie et la mise en place d'une gestion professionnelle des risques entraîneront inévitablement un renforcement des effectifs à moyen terme. Partant, il y aura lieu de créer des postes supplémentaires dans les services de caisse et de comptabilité, qui ont la charge d'effectuer les paiements et de tenir la comptabilité des opérations de la trésorerie. Ces augmentations de postes ne sont cependant pas la conséquence de l'arrêté fédéral relatif aux emprunts de la Confédération, mais bien de l'évolution déficitaire des finances fédérales dont nous avons fait état plus haut et de l'accroissement de la dette qui en résulte.

33 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

En vertu de l'article 85, chiffre 10, de la constitution, il revient aux Chambres fédérales 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.

N37040

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 7 septembre 1994¹⁾,
arrête:

Article premier

Le Conseil fédéral est autorisé, durant la législature 1995 à 1999, 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 dépôts à terme de la Confédération, 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 sujet au référendum.

N37040

¹⁾ FF 1994 V 153

Message à l'appui d'un projet d'arrêté fédéral relatif aux emprunts de la Confédération du 7 septembre 1994

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1994
Année	
Anno	
Band	5
Volume	
Volume	
Heft	44
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	94.078
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	01.09.1994
Date	
Data	
Seite	153-166
Page	
Pagina	
Ref. No	10 107 975

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.