

98.068

**Message
à l'appui d'un projet d'arrêté fédéral relatif aux emprunts
de la Confédération et d'un projet de modification
de la loi fédérale sur les finances de la Confédération**

du 18 novembre 1998

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 et un projet de modification de la loi fédérale sur les finances de la Confédération.

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

18 novembre 1998

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Cotti

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

40231

Condensé

En vertu de l'article 85, chiffre 10, de la constitution en vigueur, 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 22 juin 1995 pour la législature 1995-1999. Cette procédure, qui est d'ailleurs conforme à la pratique suivie depuis la Première Guerre mondiale, a toujours donné satisfaction. Le projet d'arrêté fédéral que nous soumettons à votre appréciation vise en conséquence à conférer comme jusqu'ici au Conseil fédéral le droit d'émettre des emprunts durant la prochaine législature, soit de 1999 à 2003. 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.

La mise à jour de la constitution ne fait par ailleurs plus mention de la décision concernant l'émission d'emprunts. Il convient donc de régler cette compétence dans la loi fédérale sur les finances de la Confédération. Nous vous soumettons donc également un projet de modification de la loi fédérale sur les finances de la Confédération (RS 611.0; LFC). L'entrée en vigueur de la LFC révisée rendra sans objet l'arrêté fédéral relatif aux emprunts de la Confédération.

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 Généralités

Par le présent message, nous soumettons à votre approbation un projet d'arrêté fédéral qui vise à conférer au Conseil fédéral le droit d'émettre des emprunts durant la prochaine législature, soit de 1999 à 2003.

En vertu de l'article 85, chiffre 10, de la constitution en vigueur, 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 au moyen d'arrêtés fédéraux simples, portant sur la durée d'une législature. C'est ainsi qu'en dernier lieu cette délégation de compétence a été accordée au Conseil fédéral par arrêté fédéral du 22 juin 1995 (FF 1995 III 562), pour la législature 1995-1999. 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.

La mise à jour de la constitution ne fait par ailleurs plus mention de la prise de décision concernant l'émission d'emprunts. Il convient donc de régler cette compétence dans la loi fédérale sur les finances de la Confédération. C'est pourquoi nous vous soumettons également un projet de modification de la loi fédérale sur les finances de la Confédération (LFC). L'entrée en vigueur de la LFC révisée rendra sans objet l'arrêté fédéral relatif aux emprunts 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, les établissements et les entreprises de la Confédération comme les CFF. Jusqu'à la fin de 1997, l'Entreprise des PTT était également partie intégrante du système central. Depuis la révision, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1998, de la loi fédérale sur les finances de la Confédération (art. 35, 2^e al.), la Poste est la seule unité de l'ex-Entreprise des PTT qui continue de faire partie de la trésorerie. La société anonyme Swisscom instituée le 1^{er} janvier 1998 par une loi spéciale possède par contre sa propre trésorerie. En vertu de la loi sur l'entreprise de télécommunications (RS 784.11; LET, art. 27), la Confédération peut mettre des fonds à la disposition de Swisscom pendant une période de transition. L'Administration fédérale 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 centrali-

sé 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 et des entreprises et établissements rattachés à celle-ci.

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 comptes postaux, n'ont cessé de s'amplifier ces dernières années pour atteindre aujourd'hui quelque 5,5 milliards par mois déjà. 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 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 rattachés à la trésorerie de la Confédération,
- à la conversion des dettes échues.

La couverture des besoins peut être partiellement assurée sur le plan interne. L'Entreprise des PTT a accru ses placements auprès de la Confédération jusqu'à fin 1997. Depuis le 1^{er} janvier 1998, la Poste a placé d'importantes sommes auprès de la Confédération. 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 sont financés par voie d'emprunt sur les *marchés de l'argent et des capitaux*. Le principal instrument de collecte de fonds demeure encore *l'emprunt*, qui est émis depuis le début de 1980 selon le système d'enchères, pour des durées de deux à 30 ans. 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 trois 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. 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. Par ailleurs, une nouvelle durée d'un an a été introduite, en plus des durées de trois et de six mois.

Les besoins financiers à très court terme sont couverts par le biais de crédits monétaires accordés par les banques.

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 un million de francs. Le taux d'intérêt est fixé par la trésorerie d'après ceux du marché.

Tous les guichets postaux recueillent les souscriptions. La Poste ne joue 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 des *crédits lombards* jusqu'à concurrence de 1 milliard. 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 le Conseil fédéral vous demande de lui 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

La trésorerie, qui est directement subordonnée au directeur de l'Administration fédérale des finances, joue en quelque sorte le rôle de «front desk», car elle est responsable de la gestion de la trésorerie et des liquidités. 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 quasiment à 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.

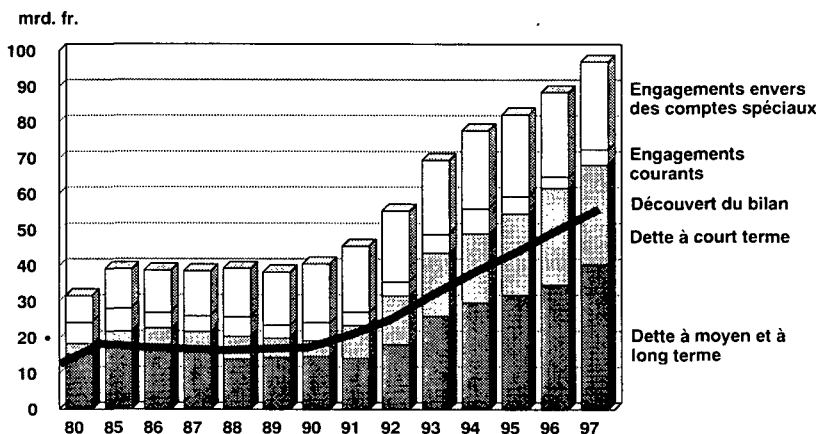
13 Evolution de la dette de la Confédération

131 Dette totale

Au début des années quatre-vingt, la dette a augmenté légèrement; puis elle est restée constante pendant la deuxième moitié de la décennie. La Confédération a même effectué sur les marchés de l'argent et des capitaux des remboursements d'environ un milliard en 1986 et en 1987 et de quelque deux milliards en 1988. En 1989, il a fallu émettre de nouveaux emprunts. Les déficits records enregistrés à partir de 1990 ont relancé la spirale de l'endettement. La dette de la Confédération

atteignait près de 100 milliards à la fin de 1997 (cf. graphique ci-dessous). Elle a augmenté de 44 pour cent en l'espace de quatre ans.

Dette totale et découvert



132 Evolution de la dette et des instruments de financement

Une comparaison entre le montant total de la dette enregistré à la fin de 1993 et celui de fin 1997 montre clairement son évolution. La composition de la dette s'est modifiée comme suit:

	1993	1997	Evolution
En millions de francs			
Dettes de la Confédération	67 513	97 050	+29 537
Dettes sur les marchés financiers	37 837	51 918	+14 081
– Emprunts	25 959	37 561	+11 602
– Bons du Trésor	422	146	– 276
– Créances comptables à court terme	11 284	14 149	+ 2 865
– Dépôts à terme de la Confédération	172	62	– 110
– Bons du Trésor	422	146	– 276
– Créances comptables à court terme	11 284	14 149	+ 2 865
– Dépôts à terme de la Confédération	172	62	– 110
Dettes internes	29 676	45 132	+15 456
– Entreprise des PTT	4 300	13 150	+ 8 850
– Fonds de compensation de l'AVS	1 460	760	– 700
– Fonds spéciaux	172	449	+ 277
– Caisse d'épargne du personnel fédéral	1 164	1 502	+ 338
– CFA	18 607	22 058	+ 3 451
– Divers	3 973	7 213	+ 3 240

Le montant de l'emprunt à la *Caisse fédérale d'assurance* (CFA) a augmenté, passant de 18,6 milliards en 1993 à 22,1 milliards à la fin de 1997. La CFA représente la principale source interne de fonds. Depuis 1989, les fonds de la CFA peuvent être utilisés pour accorder des prêts hypothécaires aux assurés. Par conséquent, les avoirs de la CFA auprès de la Confédération n'augmentent plus dans la même mesure que l'excédent de recettes de la CFA.

La *Caisse d'épargne du personnel fédéral* alimente également la trésorerie (état fin 1997: 1,5 milliard).

Habituel créancier interne, l'Entreprise des PTT a accru ses dépôts à terme auprès de la Confédération de manière substantielle ces dernières années. Le montant de ces dépôts s'élevait à 13,2 milliards à la fin de 1997. La Confédération a accordé, à compter du 31 décembre 1997, un prêt de 3,5 milliards à l'Entreprise des PTT en faveur de Swisscom. Cette dernière a utilisé 2,1 milliards pour financer l'insuffisance de couverture auprès de la Caisse fédérale de pensions (CFP) et elle a prêté le reste du montant à la Poste. La Poste, quant à elle, a placé ces fonds auprès de la Confédération, de sorte que les placements effectués auprès de cette dernière ont augmenté à la fin de 1997. Swisscom avait besoin d'un prêt de la Confédération afin de pouvoir procéder à un échange d'actions lors de la création de la société anonyme, le 1^{er} janvier 1998.

Les *emprunts contractés sur les marchés de l'argent et des capitaux* ont été axés sur le long terme. Ce changement paraissait adéquat pour minimiser les coûts à long terme, étant donné que les taux d'intérêt avaient atteint en 1997 un niveau historiquement bas.

Les fonds ont été récoltés principalement au moyen d'*emprunts*. Le montant des emprunts non remboursés est ainsi passé de 26 milliards en 1993 à 37,6 milliards en 1997. Le volume des emprunts a augmenté de manière substantielle et des emprunts d'une durée allant jusqu'à 30 ans ont été émis. Cela a permis d'accroître notablement la durée résiduelle moyenne des emprunts. Les swaps de taux d'intérêt agissent dans le même sens du fait du passage du court au long terme.

Dans le secteur des emprunts à court terme, l'augmentation a été moins marquée que dans le secteur des emprunts à long terme.

De 1993 à 1997, le montant des *créances comptables à court terme* s'est accru, passant de 11,3 milliards à 14,1 milliards. Cet instrument est utilisé en fonction des besoins du marché monétaire. Progressivement, le montant emprunté par émission a été relevé de 250 millions à un milliard. L'augmentation des fonds prélevés au moyen des créances comptables à court terme a été favorisée par le fait que, de l'automne 1992 au printemps 1998, la Banque nationale suisse a utilisé cet instrument pour des contrats de swaps afin de contrôler les liquidités du système bancaire. Aujourd'hui, elle gère la liquidité au moyen d'opérations de mise en pension de titres. Lors de prêts de titres, les créances comptables à court terme sont utilisées, ce qui en stimule la demande. Le grand intérêt manifesté pour cet instrument est aussi dû au fait que les rendements correspondant aux attentes du marché.

La part des *bons du Trésor* dans la dette totale n'a cessé de diminuer ces dernières années. A la fin de 1997, le total des bons du Trésor non remboursés ne se montait plus qu'à 146 millions.

Afin d'améliorer la négociabilité des *emprunts fédéraux*, le montant de différentes émissions, qui s'élevait à 250 millions a été relevé progressivement, dès la fin de 1991, pour atteindre 500 à 800 millions, puis un milliard. Conjointement, la Confé-

dération a commencé 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. Plus tard, cette dernière a également introduit les «Comi-Futures». Les investisseurs peuvent ainsi recourir à des contrats sur options fondés sur des emprunts fédéraux pour gérer les risques liés aux taux d'intérêt. Les emprunts les plus élevés émis à ce jour par la Confédération, d'un montant allant jusqu'à 4,4 milliards, résultent de la fusion de plusieurs émissions. Sur le marché, ils sont considérés comme des emprunts phares (emprunts de référence). Le calendrier des émissions est publié depuis 1992. Il prévoit l'émission d'un emprunt le quatrième mercredi de chaque mois impair. La tranche réservée à des fins propres a été introduite en septembre 1993. La Confédération prélève une tranche de 200 à 300 millions pour ses propres besoins en sus du montant nominal fixé dans le cadre du système d'enchères. Cet instrument a fait ses preuves et il est utilisé régulièrement. L'Administration fédérale des finances se réserve le droit d'émettre ultérieurement la totalité ou une partie du montant de ces tranches. Elles servent 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 1989. A cette époque, les taux d'intérêt atteignaient un niveau historiquement élevé et la structure des taux était inversée. Grâce aux contrats de swaps, la Confédération s'assurait le paiement d'intérêts fixes à long terme par l'autre partie contractante et elle s'engageait en contrepartie à effectuer des paiements basés sur les taux d'intérêts variables à court terme (receiver-swaps). Ces swaps, dont le montant a atteint un maximum de 6,2 milliards, ont été réduits à partir de fin 1995 et totalement abandonnés en 1997. Dans le même temps, une position nette de 750 millions de payer-swaps de sens opposé a été constituée. La Confédération s'engage à payer des intérêts fixes à long terme et encaisse des intérêts variables à court terme. L'abandon des receiver-swaps s'est fait par le biais de la conclusion de payer-swaps assortis d'une échéance équivalente. Cette mesure a permis de geler le produit net des différents swaps. C'est pour des questions de coûts sur le long terme que des contrats de swaps de taux d'intérêt sont conclus. En effet, la Confédération a intérêt à contracter des dettes à long terme lorsque les taux-d'intérêt sont bas. Elle ne peut cependant financer ses besoins exclusivement sur le marché des capitaux; d'un autre côté, il ne serait pas indiqué qu'elle se retire totalement du marché monétaire. Durant la période initiale des contrats de payer-swaps, la Confédération enregistre des charges supplémentaires en raison de la structure ascendante des taux. Il est cependant probable que les taux ne demeureront pas pendant très longtemps au niveau historiquement bas qui est le leur aujourd'hui; l'endettement à long terme contracté actuellement par la Confédération reste donc un investissement intéressant.

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 en partie 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 diminué en raison de la forte baisse des taux d'intérêt.

14 Charges d'intérêts et rendement du capital

Depuis fin 1993, la charge brute d'intérêt a passé en quatre ans de 2,5 milliards à 3,1 milliards. En dépit d'une hausse de la dette de 44 pour cent, la charge des intérêts ne s'est accrue que de 24 pour cent grâce au bas niveau des taux d'intérêt et à une gestion efficace des dettes.

Le coût de revient moyen de la dette de la Confédération est monté à la fin de 1991 à 6,30 pour cent, pour redescendre à 4,99 pour cent à la fin de 1993. Ce recul s'est poursuivi jusqu'à la fin de 1997 pour atteindre 3,59 pour cent. Le coût moyen de la dette est calculé sur la base des dettes envers les marchés financiers ainsi que des dépôts à terme de l'Entreprise des PTT et de l'AVS. A la fin de 1997, ces dettes s'élevaient au total à 65,8 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 1997:

	millions de francs
Charges d'intérêts totales	3079
Dettes sur les marchés financiers	2005
- Emprunts	1774
- Créances comptables à court terme	221
- Bons du Trésor	4
- Crédits à court terme	4
- Dépôts à terme de la Confédération	2
Dettes internes	1074
- AVS	5
- PTT	111
- Créance de la CFA	839
- Caisse d'épargne du personnel fédéral	43
- Divers	76

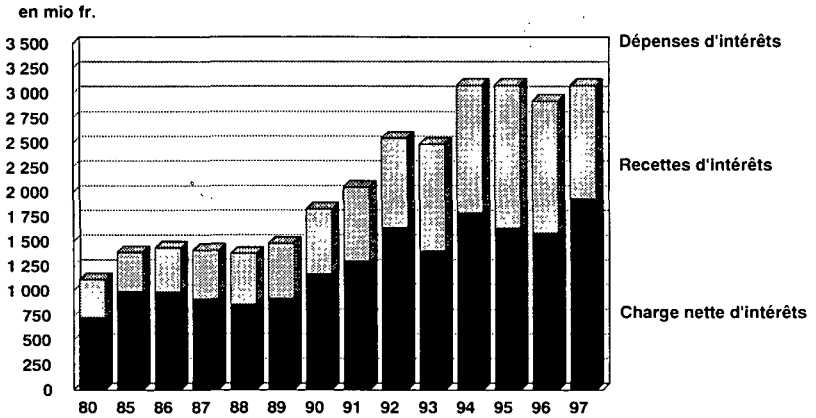
L'ensemble des *intérêts passifs* s'élève à 3,1 milliards. 839 millions, soit 27 pour cent du service des intérêts, sont versés sur les créances de la CFA.

Le *rendement du capital* est resté à 1,1 milliard, comme en 1993.

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. Dans les années 90, la charge nette d'intérêts s'est accrue pour atteindre 1,9 milliard en 1997. Du même coup, sa part aux recettes totales de la Confédération a grimpé à 5,0 pour cent.

Charge d'intérêts



16 Perspectives sur le plan de la trésorerie

Même si elle parvient à mettre en œuvre avec succès son programme de stabilisation, la Confédération devra faire face, durant la prochaine législature, à des besoins élevés en capitaux. Il suffit de penser aux fonds qui devront être dégagés si les caisses de pension de la Confédération et des CFF retirent leurs parts de la trésorerie de la Confédération afin de les placer sur le marché, conformément aux directives de la loi sur la prévoyance professionnelle. La réalisation de RAIL 2000 et des NLFA suscitera également des besoins élevés de capitaux. En outre, les emprunts dont les montants atteignent jusqu'à 3,4 milliards et qui arrivent à échéance devront être entièrement ou partiellement convertis.

2 Remarques concernant la modification de la loi fédérale sur les finances de la Confédération

Depuis que la compétence d'émettre des emprunts a été déléguée pour la première fois au Conseil fédéral, soit peu après la Première Guerre mondiale, le Parlement a émis des arrêtés en ce sens portant chacun sur la durée d'une législature. Cette limitation dans le temps avait initialement été adoptée pour permettre à la future Assemblée fédérale de statuer une nouvelle fois sur l'admissibilité du point de vue constitutionnel d'une telle délégation de compétence, question estimée délicate à cette époque-là (intervention du porte-parole de la Commission des finances du Conseil national à l'occasion des débats de l'année 1920; BSt. [BO] N 1920 1005). Des messages plus récents justifient cette limitation au motif qu'elle a fait ses preuves et qu'elle relève d'une longue pratique (FF 1995 III 562). Le sens initial de la limitation dans le temps a disparu. Les arrêtés conférant au Conseil fédéral le droit d'émettre des emprunts sont devenus des actes de routine, ne donnant guère lieu à discussion dans les commissions et les Chambres. Rien ne s'oppose dès lors à ce que cette autorisation, qui n'a jamais été contestée, soit désormais donnée au Conseil fédéral sans limitation dans le temps. Aussi ce dernier propose-t-il de transférer dans

le droit permanent cette délégation de compétence relative aux emprunts de la Confédération.

Comme indiqué sous chiffre 52 ci-après, la délégation de compétence en question doit être établie sous la forme d'une loi. Dès lors que la loi fédérale sur les finances de la Confédération (LFC) réunit déjà les principales règles en matière de budget, il est logique de régler dans ce même texte la question de l'émission d'emprunts de la Confédération.

La compétence de collecter des fonds sur le marché de l'argent et des capitaux doit être réglée à l'article 36a de la LFC. L'arrêté fédéral proposé quant à l'émission d'emprunts énumère à son article 2 les instruments de financement que la Confédération utilise actuellement, et précise que la collecte de fonds peut aussi s'effectuer sous toute autre forme appropriée. Cette façon de procéder s'est avérée judicieuse et correspond à la pratique adoptée depuis de nombreuses années. Les arrêtés fédéraux en question étant limités dans le temps, il était possible d'y ajouter chaque fois un nouvel instrument de financement. Dans les nouvelles dispositions à intégrer dans la LFC, donc sans limitation dans le temps, nous proposons de renoncer à la désignation des instruments de financement. L'article 36a restera ainsi toujours actuel malgré l'évolution constante des procédés d'émission sur le marché de l'argent et des capitaux. Les formulations proposées, d'une part, pour l'article 2 de l'arrêté fédéral et, d'autre part, pour l'article 36a de la loi fédérale sur les finances de la Confédération ne diffèrent pas quant à la collecte de fonds.

3 Conséquences financières et effets 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. Cette augmentation n'a toutefois aucun lien direct avec la délégation de compétence 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 ainsi que le développement nécessaire des moyens qui s'imposent, la trésorerie doit 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 1997, il est passé de quelque 100 milliards à plus d'un billion. Malgré cela, aucune modification de l'état du personnel n'est prévue au sein de la trésorerie.

33 Conséquences pour les cantons et les communes

Les cantons et les communes ne sont pas affectés par l'exécution de l'arrêté fédéral que nous soumettons à votre approbation.

La modification de la loi fédérale sur les finances de la Confédération n'est pas prévue au programme de la législature. Lorsque ce programme a été établi, le Conseil fédéral était en effet parti du principe que la délégation de la compétence d'émettre des emprunts lui serait conférée, comme par le passé, par un acte de routine hors du cadre de la législation (voir sous ch. 52). La mise à jour de la constitution fédérale oblige toutefois à régler l'émission d'emprunts dans la LFC. La validité de l'arrêté fédéral du 22 juin 1995 (FF 1995 III 562) relatif aux emprunts de la Confédération prenant fin avec la législature actuelle, une décision préalable s'impose.

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 devant autoriser le Conseil fédéral à émettre des emprunts durant la période de législature de 1999 à 2003 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.

Comme le précise le condensé, l'Assemblée fédérale a depuis des décennies régulièrement délégué au Conseil fédéral sa compétence de décider des emprunts de la Confédération, compétence fondée sur la constitution. Quoique limitée à chaque fois dans le temps, cette délégation de compétence permet de décider rapidement des emprunts, en fonction de l'évolution de la trésorerie et des fluctuations du marché de l'argent et des capitaux. Si l'Assemblée fédérale décidait elle-même des émissions d'emprunts, ces évolutions ne pourraient être prises en compte dans la même mesure, ce qui aurait des conséquences préjudiciables à la Confédération. Dans son message du 20 août 1986 concernant un projet de modification de la loi fédérale sur les finances de la Confédération, le Conseil fédéral avait déjà proposé au Parlement de transférer dans le droit permanent la compétence d'émettre des emprunts, ceci autant pour des raisons pratiques que pour décharger le Parlement d'actes de routine. Du point de vue matériel, ce projet ne souleva pas d'objection de la part des Chambres fédérales. Celles-ci conclurent toutefois que ce transfert n'était possible qu'après une modification de la constitution. Le législateur ayant renoncé à mentionner les emprunts dans le cadre de la mise à jour de la constitution, rien ne s'oppose désormais à une réglementation au niveau de la loi. L'entrée en vigueur de la révision de la loi fédérale sur les finances de la Confédération rendra sans objet l'arrêté fédéral déléguant au Conseil fédéral la compétence d'émettre des emprunts.

Durant des décennies, le Parlement s'est servi d'un arrêté fédéral simple, non sujet au référendum, pour autoriser le Conseil fédéral à émettre des emprunts. Aussi le présent message propose-t-il un projet d'arrêté fédéral relatif aux emprunts de la Confédération pour la législature de 1999 à 2003. Ce projet propose de déléguer au

Conseil fédéral la compétence d'émettre des emprunts, conformément à la pratique observée depuis de nombreuses années.

Or la mise à jour de la constitution ne mentionne plus la compétence de collecter des fonds. Cette compétence doit de ce fait être réglée au moment de l'introduction de la constitution révisée. Conformément à la loi sur les rapports entre les conseils (LREC), toutes les normes qui contiennent des règles de droit, parmi lesquelles figurent aussi les dispositions attributives de compétence, doivent être édictées sous forme de loi fédérale ou d'arrêté fédéral de portée générale (art. 5 et 6 LREC; RS 171.11). Il convient à cet égard de choisir une loi pour les réglementations non limitées dans le temps, et un arrêté fédéral de portée générale pour les réglementations de durée limitée. Or le compte rendu périodique accompagnant le compte d'Etat, qui contient suffisamment d'indications pour que le Parlement puisse exercer sa fonction de contrôle, rend superflue la limitation dans le temps de la délégation de compétence. Nous proposons en conséquence de choisir la solution de la loi, sous forme de modification de la loi fédérale sur les finances de la Confédération.

40231

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 18 novembre 1998¹,
arrête:

Art. 1

Le Conseil fédéral est autorisé, durant la législature de 1999 à 2003, 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 et ceux 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

¹ Le présent arrêté, qui n'est pas de portée générale, n'est pas soumis au référendum.

² L'entrée en vigueur de l'arrêté fédéral du 18 décembre 1998² concernant une mise à jour de la constitution fédérale (Projet A) et celle de la modification du . . .³ de la loi fédérale sur les finances de la Confédération entraînent l'abrogation simultanée du présent arrêté.

40231

¹ FF 1999 698
² RO . . . (FF 1999 176)
³ RO . . . (FF 1999 712)

**Loi fédérale
sur les finances de la Confédération
(LFC)**

Projet

Modification du

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 18 novembre 1998¹,
arrête:*

I

La loi fédérale sur les finances de la Confédération² est modifiée comme suit:

Art. 36a Collecte de fonds

¹ L'Administration fédérale des finances est autorisée à collecter des fonds sur le marché de l'argent et des capitaux pour assurer la liquidité de la Confédération et des établissements et entreprises de cette dernière.

² Le compte d'Etat présente chaque année la situation de la trésorerie et de l'emprunt de fonds.

II

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Elle entre en vigueur en même temps que l'arrêté fédéral concernant une mise à jour de la constitution fédérale (Projet A).

40231

¹ FF 1999 698

² RS 611.0

Message à l'appui d'un projet d'arrêté fédéral relatif aux emprunts de la Confédération et d'un projet de modification de la loi fédérale sur les finances de la Confédération du 18 novembre 1998

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1999
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	04
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	98.068
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	02.02.1999
Date	
Data	
Seite	698-712
Page	
Pagina	
Ref. No	10 109 710

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.