



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Dorthe Sébastien / Collaud Romain

2020-CE-229

Lancement d'un placement obligataire COVID-19 et gestion des liquidités

I. Question

Comme dans toutes grandes entreprises, la gestion des liquidités, des échéances et la planification du cash-flow représente un métier en soi.

La 2^{ème} vague de la COVID-19 touche maintenant fortement notre canton et de nombreuses restrictions sont à nouveau imposées aux acteurs culturels, sportifs ainsi qu'aux entreprises compensées que partiellement à ce jour.

Notre canton bénéficiant d'un rating AA auprès des instituts de notation, et étant donné les conditions monétaires actuelles, il serait aisé d'emprunter sur le marché un montant conséquent (plusieurs dizaines de millions de francs) sous la forme d'une obligation COVID-19. Ceci afin d'aider toutes les associations, entreprises, indépendants, etc. qui sont actuellement durement touchés par la crise sanitaire.

Vu la qualité du rating, il est très probable que le canton doive payer 0 %, pour cet emprunt qui pourrait être fait sur 30 ans, remboursable par tranches ou tirage au sort, par exemple tous les 5 ans, suivant les liquidités de notre caisse cantonale.

De nombreuses caisses de pension seraient certainement très heureuses de pouvoir souscrire à un emprunt de qualité, même à 0 %, afin d'éviter le paiement d'intérêts négatifs et pénalisants pour leurs assurés.

Il est temps d'agir très rapidement si nous ne voulons pas que cette crise laisse d'importantes traces sociales et économiques dans notre canton et surtout sacrifié toute une génération par une inaction.

En effet, en procédant de la sorte, le Conseil d'Etat continuerait d'utiliser ses liquidités pour le fonctionnement « habituel » du ménage cantonal.

Par conséquent, ceci nous amène à poser plusieurs questions :

1. Est-ce que le Conseil d'Etat a déjà envisagé une telle possibilité d'une émission obligataire ?
2. Etant donné la situation du marché des capitaux, ne serait-il pas opportun de profiter de lever des fonds pour les années à venir ?

Par ailleurs :

3. Avec quels instruments et quelle stratégie sont gérées les liquidités de l'Etat ?

4. L'Etat doit-il payer des intérêts négatifs sur ses comptes ?
5. L'Etat place-t-il ses liquidités sur le marché des capitaux à court terme ? Si oui, quel rendement en retire-t-il ?
6. Quel service de l'Etat se charge-t-il de ces opérations, s'il y en a ?
7. Est-ce que la fortune, y compris les montants affectés, sont-ils placés ? Si oui, quels sont les véhicules d'investissement utilisés ? Quelles durées ? S'agit-il de véhicules liquides à court terme ?

18 novembre 2020

II. Réponse du Conseil d'Etat

De manière générale, le suivi et la gestion des besoins en trésorerie représentent une tâche permanente qu'une institution comme l'Etat se doit d'assumer de manière attentive et proactive. L'objectif consiste à tenir à disposition, en tout temps et en suffisance, les moyens financiers nécessaires au financement des activités déployées par l'Etat et des investissements décidés, et ceci bien entendu au meilleur coût. Cette tâche s'est d'ailleurs sensiblement complexifiée depuis l'effondrement des taux dès le printemps 2015, suite aux décisions de la Banque nationale suisse (BNS) dans le cadre de sa politique monétaire. Un suivi étroit de la trésorerie a été mis en œuvre depuis lors.

La gestion des disponibilités financières à vue, à court et à moyen termes relève de la Direction des finances, conformément à la loi sur les finances de l'Etat (LFE), qui précise à son article 46 al. 1 lettre g que cette dernière assure la gestion de la trésorerie et de la dette publique. L'article 46 al. 2 LFE précise en outre que la Direction en charge des finances dispose en particulier de l'Administration des finances pour l'accomplissement de ces tâches.

Au bouclage des comptes au 31 décembre 2020, la fortune nette de l'Etat a sensiblement diminué, notamment en raison des engagements comptabilisés vis-à-vis de la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat de Fribourg (CPPEF), conformément à ce qui avait été annoncé et en lien avec les adaptations légales décidées récemment, ainsi que par les importantes dépenses supplémentaires engendrées par les mesures de lutte contre les effets de la crise de la COVID-19, tant sur le plan économique que sanitaire. En 2020 toutefois, grâce aux recettes additionnelles obtenues de la BNS, le besoin de financement a pu être contenu et s'élève à près de 13 millions de francs.

Grâce aux résultats favorables enregistrés par l'Etat durant les dernières années, les provisions et réserves ainsi constitués ont permis d'atténuer le choc majeur engendré par la pandémie et d'anticiper les effets des engagements déjà pris afin de soutenir l'économie et de poursuivre le financement des mesures indispensables sur le plan sanitaire. Si les perspectives demeurent à ce stade difficiles à évaluer, le Conseil d'Etat constate qu'en l'état des informations à sa disposition, l'Etat possède les moyens financiers nécessaires pour lui permettre d'assurer le financement des engagements pris, y compris vis-à-vis de la CPPEF. Le Conseil d'Etat reste évidemment attentif au développement de la situation et prendra, cas échéant, les dispositions nécessaires afin de couvrir les besoins de financement.

Avec ces considérations, le Conseil d'Etat répond ci-dessous aux questions des Députés Dorthe et Collaud.

1. Est-ce que le Conseil d'Etat a déjà envisagé une telle possibilité d'une émission obligataire ?

Au vu des engagements actuels et des perspectives connues à ce jour, et compte tenu des disponibilités financières que possède l'Etat, le Conseil d'Etat estime qu'il est largement prématuré d'envisager un endettement de l'Etat, sous quelque forme que ce soit. Il reste toutefois attentif à l'évolution des besoins et agira en conséquence si cela devait se justifier.

2. Etant donné la situation du marché des capitaux, ne serait-il pas opportun de profiter de lever des fonds pour les années à venir ?

Une levée de fonds ne devrait être envisagée que sur la base de besoins financiers clairement identifiés et planifiés. Un afflux « préventif » de fonds, dont l'Etat n'aurait pas usage immédiatement, soulèverait par ailleurs la question du placement temporaire de ces moyens financiers excédentaires. Au vu de la situation du marché, une telle opération s'avèrerait certainement peu intéressante, voire coûteuse, du fait des conditions de placements (taux négatifs).

3. Avec quels instruments et quelle stratégie sont gérées les liquidités de l'Etat ?

Dans sa réponse du 27 août 2019 à la question des députés Marmier et Ballmer concernant la gestion de la fortune de l'Etat et financement des communes (2019-CE-50), le Conseil d'Etat a décrit la manière dont l'Etat gère les placements de ses disponibilités financières.

En substance, l'Etat place ses disponibilités financières par le biais d'opérations de prêts auprès d'établissements bancaires de la place (placements à terme). Ces établissements bancaires sont les bénéficiaires directs des prêts. L'échelonnement des échéances de ces placements à terme permet de garantir que les moyens financiers nécessaires soient disponibles en suffisance et en tout temps afin de garantir les décaissements que doit assumer l'Etat, en fonction des décisions budgétaires et de l'avancement des projets d'investissements.

4. L'Etat doit-il payer des intérêts négatifs sur ses comptes ?

A ce jour, l'Etat est parvenu à maintenir un rendement globalement positif sur l'ensemble de ses placements et n'a eu à s'acquitter d'intérêt négatif sur aucun de ses comptes.

5. L'Etat place-t-il ses liquidités sur le marché des capitaux à court terme ? Si oui, quel rendement en retire-t-il ?

Comme décrit ci-dessus, les placements que réalise l'Etat se matérialisent par des placements à terme, dont la contrepartie est toujours un établissement bancaire de premier ordre. Au 31 décembre 2020, le taux de rendement moyen des placements se monte à 0,17 %.

6. Quel service de l'Etat se charge-t-il de ces opérations, s'il y en a ?

L'ensemble de la gestion de la trésorerie est assumé par l'Administration des finances, respectivement la Comptabilité générale de l'Etat, en étroite collaboration avec la Direction des finances.

7. *Est-ce que la fortune, y compris les montants affectés, sont-ils placés ? Si oui, quels sont les véhicules d'investissement utilisés ? Quelles durées ? S'agit-il de véhicules liquides à court terme ?*

Comme décrit ci-dessus, l'ensemble de la fortune de l'Etat fait l'objet d'une attention particulière, afin d'éviter des excédents de liquidités qui s'avèreraient coûteux en raison des taux négatifs. Les échéances des placements à terme qu'effectue l'Etat sont échelonnées dans le temps de manière à garantir une disponibilité permanente des moyens financiers requis pour le financement des activités courantes de l'Etat et des investissements en cours. La manière prudente de gérer les échéances a notamment permis dans le courant de l'année 2020 de faire face aux dépenses urgentes et imprévues en lien avec les mesures de lutte contre les effets de la pandémie. Il convient en outre de relever ici que dans le cadre du décret approuvant le budget, le Grand Conseil autorise la Direction des finances à solliciter des avances ponctuelles de trésorerie auprès d'établissements bancaires. La limite actuelle de ces emprunts à très court terme s'élève à 200 millions de francs (budget 2021) et permet une gestion efficace et rationnelle des besoins en trésorerie.

9 mars 2021