



Berne, 19 octobre 2005

Audition relative à l'ordonnance sur la mise hors cours des pièces d'un et de cinq centimes

Condensé

La mise hors cours des pièces d'un et de cinq centimes est l'une des quelque 150 mesures du programme d'abandon de tâches de l'administration pour les années 2006 à 2008. L'abandon des deux plus petites unités monétaires est une proposition émanant de swissmint. La Monnaie fédérale a invoqué d'une part les coûts élevés de production, qui dépassent parfois de beaucoup la valeur nominale desdites monnaies, d'autre part leur importance minime voire nulle dans les opérations quotidiennes de paiement.

L'Administration fédérale des finances a analysé l'impact de cette mise hors cours sur le renchérissement, et constaté qu'il ne faut pas s'attendre à une hausse de prix significative. Les expériences faites par d'autres pays d'Europe corroborent cet avis.

La nouvelle ordonnance sur la mise hors cours des pièces d'un et de cinq centimes servira à concrétiser cette mesure. Elle inclut en outre les modifications nécessaires de l'ordonnance du 12 avril 2000 sur la monnaie (O sur la monnaie; RS 941.101) ainsi que du tarif du 6 septembre 1972 pour les monnaies en argent mises hors cours (RS 941.103.1). La mise hors cours des pièces de monnaie courantes relève de la compétence du Conseil fédéral¹. Mais vu qu'une telle mesure a des conséquences pour l'ensemble de la population et que les liens émotionnels avec ces monnaies sont forts, le Département fédéral des finances procède auparavant à une audition² auprès de tous les milieux intéressés.

Il faut remonter à 1978 pour trouver la dernière monnaie supprimée, soit la pièce de deux centimes.

¹ Art. 4, al. 3, de la loi fédérale du 22 décembre 1999 sur l'unité monétaire et les moyens de paiement (LUMMP; RS 941.10)

² Selon l'art. 10 de la loi fédérale du 18 mars 2005 sur la procédure de consultation (loi sur la consultation, LCo; RS 172.061)

1. Grandes lignes du projet

1.1. Programme d'abandon de tâches de l'administration 2004 – 2008 (PAT)

Le PAT représente un pilier supplémentaire de la stratégie mise en œuvre par le Conseil fédéral pour assainir les finances fédérales, les deux autres étant constitués de réformes matérielles par domaine d'activité et des programmes d'allégement budgétaire 2003 et 2004. Le PAT se concentre sur une amélioration de l'organisation de l'administration et sur un abandon de tâches à petite et à moyenne échelle au sein de l'administration fédérale.

Le 30 juin 2004, le Conseil fédéral a décidé, dans le cadre du PAT, de réduire de 5 % dans tous les départements les dépenses de fonctionnement (personnel, biens et services, investissements de l'administration) jusqu'en 2008. Le 4 avril 2005, il a pris connaissance des quelque 150 mesures conçues par l'administration et a chargé les départements de les mettre en œuvre. Au total, le PAT permettra un allégement des finances fédérales de près de 190 millions de francs jusqu'en 2008.

L'une des mesures préconisées consiste à mettre hors cours les pièces d'un et de cinq centimes. En effet les coûts de production, soit 6 centimes pour la pièce de cinq centimes et 12 centimes pour celle d'un centime, excèdent la valeur nominale. Un tel abandon améliorerait les finances fédérales d'au moins 0,3 million par an dès 2008.

En principe, la mise hors cours de monnaies relève de la compétence du Conseil fédéral. Mais vu qu'une telle décision a des conséquences pour l'ensemble de la population et que les liens émotionnels avec les monnaies suisses sont forts, le Département fédéral des finances procède d'abord auprès de tous les milieux intéressés à une audition relative à la nouvelle ordonnance sur la mise hors cours des pièces d'un et de cinq centimes. Le Conseil fédéral se prononcera définitivement sur la question au début de 2006, en fonction des résultats de cette audition.

1.2. Coûts de production des pièces d'un et de cinq centimes

1.2.1 Pièces d'un centime

Depuis la fin des années 1970, les pièces d'un centime ne s'utilisent pratiquement plus dans les opérations normales de paiement. Par la suite, le prix de vente des pièces non destinées au trafic des paiements a subi une majoration incluant la taxe sur la valeur ajoutée. Or cette mesure était critiquée par la clientèle, faute d'une base juridique claire réglant la vente des monnaies courantes au-dessus de leur valeur nominale. L'art. 5, al. 2, de l'ordonnance révisée du 12 avril 2000 sur la monnaie (O sur la monnaie; *RS 941.101*) a comblé cette lacune et mis fin à la controverse.

La pièce d'un centime revient aujourd'hui à 12 centimes. Cette augmentation de prix est essentiellement due au renchérissement du cuivre sur le marché des matières premières et aux quantités relativement faibles qui sont commandées. En outre, la Suisse est quasiment le dernier pays à utiliser un tel alliage de bronze. Il devient donc toujours plus difficile de trouver des fournisseurs en mesure de livrer des flans de la qualité voulue, et de surcroît en aussi petit nombre.

1.2.2 Pièces de cinq centimes

En 1981, les pièces de cinq centimes en cupronickel et en nickel pur ont été remplacées par des pièces en bronze d'aluminium de couleur or, en raison du risque de confusion avec les pièces de 50 centimes de la même couleur (en cupronickel). Comme effet secondaire positif, cet alliage meilleur marché a permis de réduire les coûts unitaires de production de 3,6 à 2,94 centimes. Or là aussi, les coûts de production ont dépassé entre-temps la valeur nominale, pour s'élever à 6 centimes.

Après l'introduction de l'euro, les commandes de flans dans l'espace monétaire européen se sont effondrées en raison de la surproduction initiale. La quantité de monnaie nécessaire avait été fortement surestimée, en particulier pour les valeurs nominales les plus élevées. De nombreux fabricants de flans ont ainsi dû cesser leur production faute de commandes. Le prix d'achat des flans continuera vraisemblablement d'augmenter suite à la raréfaction de la concurrence. En outre, les besoins croissants en matières premières des pays asiatiques affecteront les cours des marchés. Depuis juin 2001 le prix du cuivre a augmenté de 140 % sous l'effet du renchérissement général des matières premières. Une baisse des coûts de production semble dès lors très peu probable pour la pièce de cinq centimes.

1.3. Rôle des pièces d'un et de cinq centimes dans le trafic des paiements

Les deux plus petites monnaies suisses ont beaucoup perdu de leur importance dans les opérations de paiement. Si l'on considère l'évolution des prix en Suisse, il est révélateur que notre pièce de dix centimes correspond à peu près, du point de vue de la valeur, à la pièce d'un centime de 1850.

1.3.1 Pièces d'un centime

Dès le début des années 1970, les pièces de bronze d'un et de deux centimes n'entraient plus dans de nombreuses opérations quotidiennes de paiement. La pièce de deux centimes a donc été logiquement mise hors cours en 1978. Les pièces d'un centime faisaient l'affaire pour les quelques paiements qui nécessitaient encore d'employer de la monnaie de bronze. Ainsi la pièce d'un centime fait encore partie de la série de monnaies, bien qu'elle ait perdu toute importance dans les opérations quotidiennes de paiement.

Depuis 1996, il se frappe chaque année 1 à 2 millions de pièces d'un centime. Un nombre limité d'entre elles (env. 30 000 pièces par an) entre dans les séries de monnaies. Les autres sont utilisées à des fins publicitaires ou décoratives, ou encore comme porte-bonheur. La masse totale des pièces d'un centime en circulation représente 240 millions de pièces, soit 2,4 millions de francs.

1.3.2 Pièces de cinq centimes

La pièce de cinq centimes n'a plus qu'une importance limitée comme moyen de paiement. Elle intervient presque uniquement dans le commerce de détail, soit pour les aliments vendus au poids, soit pour le segment des articles à bas prix qui, pour mieux se vendre, doivent rester en dessous d'un seuil psychologique, comme

9 francs 95 au lieu de 10 francs. Ces prix-seuils sont surtout importants dans les magasins discount.

Au cours des sept dernières années, la production de pièces de cinq centimes a oscillé entre 5 et 13 millions d'unités par an. Plus de 868 millions de piécettes jaunes sont en circulation. La pièce de cinq centimes est ainsi la troisième monnaie la plus répandue après celles de dix et de vingt centimes³. Elle est très demandée alors même qu'elle ne s'utilise plus beaucoup dans le trafic des paiements. Cette contradiction apparente tient au fait que si plus personne ne paie en pièces de cinq centimes, chacun en reçoit en retour. Pour ne pas prolonger le paiement à la caisse, la plupart des clients règlent leur dû avec de grosses pièces ou des billets. Or tandis que la plupart des autres petites pièces s'écoulent facilement et sont acceptées par les automates, les pièces de cinq centimes embarrassent et bien des gens les mettent donc de côté pour alléger leur porte-monnaie. Ces pièces sont ainsi retirées du circuit monétaire et il faut les remplacer par de nouvelles frappes. Une étude de la Banque fédérale allemande confirme cette attitude de «thésaurisation» des pièces d'un ou deux centimes d'euro, qui a provoqué une grave pénurie de petite monnaie dans le pays en 2004.

1.4. Conséquences pour le renchérissement

1.4.1 Enquête de l'Administration fédérale des finances (AFF)⁴

Avant que swissmint ne propose au Conseil fédéral de mettre hors cours les deux plus petites pièces, le groupe des économistes de l'AFF a étudié l'impact éventuel de cette mesure sur le renchérissement. Leurs principales conclusions sont exposées ci-dessous.

Deux hypothèses ont été faites pour examiner l'impact sur le renchérissement:

- Les prix arrondis dans le commerce de détail en raison de la mise hors cours des pièces de cinq centimes n'ont d'impact que sur les marchandises coûtant moins de 10 francs (soit près de 20 % du panier-type de l'indice national des prix à la consommation [IPC]).
- Le prix moyen de ces marchandises a été estimé à 5 francs. En cas d'augmentation de 5 centimes, le renchérissement n'est donc que de 1 %.

La suppression des pièces de cinq centimes fera grimper les prix de ces produits de 5 centimes au maximum. Dans les conditions susmentionnées, si tous les produits étaient majorés de 5 centimes, il faudrait s'attendre à une hausse unique du renchérissement (mesurée par l'IPC) de 0,2 %.

Les pièces de cinq centimes sont particulièrement importantes comme unités de compte dans le commerce de détail. Leur mise hors cours n'implique toutefois pas d'adapter à chaque fois le prix des produits. Il suffit en effet d'arrondir le montant final de l'achat à la décimale supérieure ou inférieure. En outre, la forte concurrence dans

³ En circulation: 10 centimes: 946 millions de pièces; 20 centimes: 893 millions de pièces.

⁴ L'étude complète (n'existant qu'en allemand) est téléchargeable sous http://www.efv.admin.ch/d/wirtschaft/studien/pdf/Notiz_Abschaffung5er.pdf

le commerce de détail poussera les entreprises à chercher des solutions favorables à la clientèle, autrement dit les prix ne renchériront pas systématiquement. Par ailleurs, toutes sortes de prix – notamment pour les produits pondéreux (carburants, etc.) – resteront affichés au centime près.

La mise hors cours n'entraînera donc pas de poussée de renchérissement en Suisse, un avis que partage la Banque nationale suisse.

1.4.2 Expériences réalisées dans l'eurozone

Dans l'eurozone, la Finlande, les Pays-Bas et la Belgique ont fortement restreint la frappe de monnaies d'un et de deux centimes d'euro. La comparaison a ses limites, étant donné que ces trois Etats continuent à reconnaître les pièces d'un et de deux centimes d'euro comme moyen de paiement officiel, et donc à accepter dans le trafic des paiements les frappes correspondantes des autres pays. Le droit finlandais comporte en outre une règle d'arrondi qui limite l'emploi des pièces d'un et de deux centimes d'euro. Les prix restent indiqués au centime d'euro près dans le commerce de détail, mais le montant final à la caisse est arrondi à cinq centimes en dessus ou en dessous. Les Pays-Bas ont une pratique équivalente pour arrondir les montants.

Aucun de ces pays n'a toutefois consacré d'étude spécifique à l'influence sur le renchérissement. En revanche tous trois signalent, dans leurs publications périodiques consacrées au renchérissement, l'absence d'écart ou anomalie significatifs par rapport aux autres Etats de l'eurozone.

1.5. Alternatives à la mise hors cours de la pièce de cinq centimes

swissmint possède un parc de machines moderne, bien entretenu et dans une large mesure automatisé, permettant de fabriquer de manière efficace et avantageuse les monnaies courantes dans les quantités requises. Or malgré ces bonnes conditions la production des pièces de cinq centimes ne couvre plus les coûts, en raison de divers facteurs qui échappent au contrôle de swissmint (petit nombre de pièces, prix élevé des matières premières, etc.). Ce serait une absurdité économique de poursuivre une fabrication dont les coûts excèdent la valeur de la marchandise produite.

Trois alternatives à la mise hors cours ont été examinées jusqu'ici:

1.5.1 Economies d'échelle grâce à de plus grandes commandes de flans

La Monnaie n'a aucune influence sur le besoin, autrement dit sur les quantités de pièces de cinq centimes à frapper chaque année. L'achat de plus grandes quantités de flans permettrait certainement de réduire le prix d'achat des pièces brutes. Mais comme les stocks de flans suffiraient alors pour plusieurs années, il faudrait les entreposer longtemps parfois dans les caves de swissmint. Or le matériel employé (bronze d'aluminium) tend à s'oxyder. Pour respecter les standards de qualité en vigueur, il faudrait donc nettoyer les pièces ayant changé de couleur. Cette opération et le stockage de quantités importantes de flans (impliquant une immobilisation de capital) auraient des coûts élevés et ne seraient pas rentables.

1.5.2 Production à partir de métaux plus avantageux

Pour se prêter à la frappe de monnaie, les matières premières doivent satisfaire à des exigences aussi bien de qualité que de sécurité. Tous les métaux ne font pas l'affaire. La palette des métaux potentiels remplissant les critères prescrits que sont la malléabilité, la tenue à la corrosion, la résistance à l'usure, la rentabilité et bien sûr le caractère recyclable, est très limitée. L'acier plaqué de cuivre ou de laiton⁵ permettrait sans doute, tout comme l'aluminium, d'abaisser les coûts. Or la première monnaie s'oxyde rapidement et devient terne. Les monnaies en aluminium sont certes plus résistantes. Mais leur faible poids et leur couleur leur donnent un air bon marché, et ce métal mou s'use vite. En outre, l'aluminium a tendance à souder à froid, ce qui a un effet négatif sur la durée de vie des coins. Il n'est pas certain non plus que la population accepte bien des monnaies en acier plaqué ou en aluminium. Un nouvel alliage impliquerait par conséquent de lourds coûts de développement. Et d'ailleurs il faudrait ensuite échanger toutes les pièces de cinq centimes en circulation, ce qui engendrerait à nouveau des coûts élevés – avec la campagne d'information nécessaire, l'adaptation des machines, les frappes d'essai, etc.

1.5.3 Production dans un pays à bas salaires

Il n'est pas exclu que des pays à bas salaires parviennent à produire les pièces de cinq centimes à moindre coût que swissmint. Il reste à savoir si les entreprises mandatées rempliraient les standards de sécurité et de qualité dont la Suisse a besoin, et si elles possèdent les équipements d'emballage nécessaires. Sinon swissmint devrait procéder à un réemballage onéreux des monnaies. Il ne faut pas non plus sous-estimer les coûts liés aux transports de fonds. Enfin le problème des petites quantités et du prix élevé des matières premières demeurerait, et embarrasserait tout autant le site de production étranger que swissmint aujourd'hui.

Toutes ces alternatives montrent que le maintien de la production des pièces d'un et de cinq centimes mais à d'autres conditions (nouvelles matières premières, autre site de production, etc.) engendrerait d'importants surcoûts et comporterait de réelles incertitudes.

1.6. Déroulement de la mise hors cours

Un délai d'un an est prévu entre la décision du Conseil fédéral et la mise hors cours. Cette période suffira pour adapter aux nouvelles exigences les logiciels de caisse des détaillants. Une modification (arrondi du montant final) n'est toutefois nécessaire que lorsque les prix des produits sont indiqués au centime ou à 5 centimes près. En outre rien ne change pour les transactions par virement.

Le délai officiel d'échange des pièces mises hors cours est de deux ans. Pendant cette période il sera possible d'échanger les pièces n'ayant plus cours, à leur valeur nominale, à la Banque nationale suisse, à la Poste Suisse et aux Chemins de fer fédéraux. Un tel délai est assez long, d'autant plus qu'il sera possible de retourner les pièces à la Banque nationale pendant 20 ans après leur mise hors cours.

⁵ Par analogie aux pièces d'un, de deux et de cinq centimes d'euro.

La Banque nationale suisse collectera les monnaies retournées dans la mesure de ses capacités. Elle les stockera puis les renverra par étapes à swissmint, la Monnaie ayant des capacités limitées pour leur entreposage et leur destruction. Afin d'accélérer les opérations, swissmint envisage de louer un laminoir performant ou d'acheminer sous surveillance les pièces dans une fonderie.

Un communiqué de presse détaillé expliquera en détail au grand public les modalités de la mise hors cours des pièces d'un et de cinq centimes, les délais prévus pour l'échange ainsi que les conséquences économiques de cette mesure. Il y sera notamment question des nouvelles possibilités offertes aux entreprises pour fixer leurs prix dans le secteur du commerce de détail.

2. Dispositions de détail

2.1. Commentaire du projet d'ordonnance sur la mise hors cours des pièces d'un et de cinq centimes

L'*art. 1* explique les modalités de la mise hors cours, comme la date, énumère les services reprenant les monnaies mises hors cours et précise le délai d'échange.

L'*art. 2* fixe les modifications nécessaires du droit actuel (voir chiffre 2.2). Comme déjà indiqué au chiffre 1.6, les pièces mises hors cours continueront à pouvoir être échangées auprès de la Banque nationale pendant 20 ans après l'expiration du délai officiel de restitution. A cet effet, une révision du tarif du 6 septembre 1972 pour les monnaies en argent mises hors cours⁶ s'impose. L'approbation de ce tarif relève de la compétence du DFF.

L'*art. 3* fixe la date d'entrée en vigueur.

2.2. Commentaire de la modification de l'ordonnance du 12 avril 2000 sur la monnaie (O sur la monnaie)⁷

La mise hors cours des pièces d'un et de cinq centimes conduit à modifier l'*art. 2*, al. 1, de l'ordonnance sur la monnaie, qui liste les valeurs nominales et les caractéristiques des monnaies courantes. En effet, les lignes consacrées aux sortes de pièces abandonnées doivent être supprimées.

3. Conséquences des mises hors cours

3.1. Conséquences financières et pour le personnel

L'abandon de l'émission des pièces d'un et de cinq centimes permettra des économies de 110 000 francs en 2006, d'environ 250 000 francs en 2007 et de 295 000 francs par an dès 2008. Les économies sur le plan du personnel oscillent entre 1/3 et 1/2 poste.

Swissmint a calculé que sur les 868,8 millions de pièces de cinq centimes émises, 50 à 60 % seront retournées à la Confédération, ce qui correspond à un montant unique

⁶ RS 941.103.1

⁷ RS 941.101

de 21,7 à 26 millions de francs. Ces engagements devront être honorés. Les coûts seront imputés à la «réserve de compensation, circulation monétaire», dans laquelle un montant de 300 millions de francs est provisionné au bilan de la Confédération pour les retours extraordinaires de numéraire. Dans le cas de la pièce d'un centime, il n'y a guère lieu de s'attendre à des retours. A ce montant s'ajoutent des coûts uniques de l'ordre de 120 000 francs pour la destruction des pièces. La récupération du métal couvrira d'ailleurs une partie de cette dépense.

3.2. Conséquences pour l'économie

L'abandon de la pièce de cinq centimes se traduira par des économies dans le domaine du traitement du numéraire et de la logistique. Comme les frais constituent un forfait indépendant de la valeur de chaque pièce, les déposants subissent des coûts particulièrement élevés pour les pièces de cinq centimes. En effet les sociétés assurant le traitement du numéraire facturent aux détaillants la remise des rouleaux de monnaie. Dans le cas des pièces de cinq centimes, ces coûts atteignent pratiquement 20 % de la valeur du rouleau. En ce qui concerne la pièce d'un centime, qui ne joue déjà plus aucun rôle dans les opérations quotidiennes de paiement, il n'y aura par contre ni économies ni surcroît de dépenses.

Comme les automates refusent les pièces d'un ou de cinq centimes, les exploitants ne devront procéder à aucune adaptation. La Poste, qui accepte les pièces d'un sou dans ses distributeurs automatiques de timbres-poste, est l'unique exception. En revanche, suivant la procédure d'arrondissement utilisée, il faudra adapter les logiciels des systèmes de caisse jusqu'à la mise hors cours définitive.

4. Conclusion

La pièce d'un centime n'a plus guère d'importance sinon parmi les collectionneurs de monnaies; aussi sa mise hors cours ne devrait-elle faire l'objet d'aucune contestation et pouvoir être mise en œuvre sans rencontrer de résistance.

Alors que l'abandon de la pièce d'un centime laisse la population indifférente, divers médias ont commenté le projet de mettre hors cours la pièce de cinq centimes. On voit ainsi que beaucoup de gens tiennent à cette piécette – pour des raisons émotionnelles avant tout –, tout en étant prêtes à y renoncer. Plusieurs enquêtes réalisées par les médias s'accordent sur ce point.

La mise hors cours des pièces d'un et de cinq centimes entraînerait pour swissmint, et donc pour les finances fédérales, une réduction de 0,3 million de francs des dépenses courantes dès 2008. Les économies seront même plus élevées si l'on tient compte des hausses annoncées du prix des matières premières ou des concentrations à venir parmi les fabricants de flans.

Comme indiqué plus haut, les conséquences importantes pour le renchérissement seront minimales, ce que confirment les expériences faites ailleurs en Europe. Le commerce de détail n'aura pas besoin d'arrondir le prix de chaque produit vers le haut ou le bas, mais uniquement le montant final des achats, comme c'est déjà l'usage aujourd'hui pour le carburant. Tout cela montre que ces deux monnaies n'ont

qu'une importance minime dans les opérations quotidiennes de paiement, et qu'il sera possible de s'en passer sans problème.