

La caisse de prêts de la Confédération suisse : son origine, son évolution

Autor(en): **Gonvers, Jacques**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **4 (1946)**

Heft 2

PDF erstellt am: **14.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-132296>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

La Caisse de prêts de la Confédération suisse

son origine, son évolution

par JACQUES GONVERS

Docteur en droit

Il nous a paru intéressant de consacrer quelques pages à l'étude de cet institut, qui a fait beaucoup parler de lui lors de ses débuts, en 1932 — époque où certaines de nos banques rencontraient des difficultés qu'elles paraissaient ne pouvoir surmonter sans l'aide de la Confédération — et dont l'activité actuelle mérite d'être mieux connue, même si elle ne soulève plus les mêmes polémiques qu'autrefois.

Après avoir examiné brièvement la première Caisse de prêts, celle de la guerre de 1914/1918, nous nous proposons d'étudier successivement les circonstances de la création de la nouvelle Caisse de prêts et l'activité de cet établissement pendant la période de crise, puis jusqu'en 1939 et enfin depuis le déclenchement de la seconde guerre mondiale jusqu'à aujourd'hui.

I

Par arrêté du 9 septembre 1914, le Conseil fédéral, faisant usage de ses pleins pouvoirs, avait fondé, sous le nom de Caisse de prêts de la Confédération suisse, un établissement d'Etat, dont les engagements étaient garantis par la Confédération et l'administration assumée par la Banque nationale.

Il s'agissait de créer des moyens de paiement et d'accorder des avances sur des actifs dont la réalisation était rendue difficile par la guerre. A cet effet, le nouvel organisme avait reçu l'autorisation d'émettre des bons de caisse, non productifs d'intérêts.

La Caisse de prêts de la Confédération avait été fondée sur le modèle de la loi allemande du 4 août 1914 instituant une Caisse de prêts, loi qui avait également servi de base à la création de la Caisse de prêts autrichienne. Ces trois instituts avaient le même but, aider à surmonter les difficultés financières que la soudaineté de la guerre avait fait surgir dans tous les pays.

Le 30 juin 1924, la Caisse de prêts de la Confédération fut liquidée, sur la proposition de la Banque nationale, malgré une certaine opposition, tardive au demeurant, de l'Union suisse des banques régionales, des caisses d'épargne et de prêts, lesquelles auraient désiré que la liquidation fût ajournée. Mais il était apparu que la Caisse de prêts ne répondait plus à une nécessité de la vie économique, car les prêts étaient de moins en moins nombreux au fur et à mesure que la situation redevenait normale.

Les deux tableaux qui suivent permettront de se faire une idée de l'activité de la première Caisse de prêts. L'un indique le nombre de demandes de prêts et de prêts accordés, le second les crédits, en mille francs, accordés de 1914 à 1924.

Demandes de prêts

1914-15	1915-16	1916-17	1917-18	1918-19	1919-20	1920-21	1921-22	1922-23	1923-24
3515	1818	530	387	249	122	161	138	61	26

Prêts accordés

2845	1433	379	282	160	70	96	70	29	21
------	------	-----	-----	-----	----	----	----	----	----

Crédits accordés (en 1000 francs)

96709	29983	13076	10851	5721	10925	10364	2498	27369 ¹	557
-------	-------	-------	-------	------	-------	-------	------	--------------------	-----

II

La création de la deuxième Caisse de prêts de la Confédération est une conséquence directe de la crise qui avait entraîné en 1931 la fermeture de la plus grande banque d'Autriche, l'Oesterreichische Kreditanstalt et, la même année, de la Darmstädter und Nationalbank, l'une des plus importantes banques d'Allemagne. Dans ces pays, de même qu'en France, en Italie, en Suède, en Norvège, au Danemark et aux Etats-Unis d'Amérique, les gouvernements durent intervenir par des actions de secours, destinées à remédier aux effets désastreux de l'immobilisation des capitaux ².

En Suisse, pays dont la vie économique est étroitement liée à celle de l'étranger, et plus particulièrement de ses voisins, la crise s'était développée un peu plus tard qu'ailleurs. Les banques avaient subi les contre-coups des mesures adoptées par divers Etats, notamment l'Allemagne, qui avaient immobilisé les capitaux, restreignant ainsi la libre disposition et le rapatriement des avoirs suisses ; de ce fait notre pays, comme tous les pays créanciers, avait des préoccupations toujours plus graves au sujet de nos créances commerciales et financières « congelées » à l'étranger.

Notre industrie d'exportation travaillait dans des conditions de plus en plus difficiles, à cause des moratoires décrétés par de nombreux gouvernements et des restrictions de devises qui empêchaient les exportateurs de se faire payer. A cela s'ajoutait encore le fait que de nombreux Etats, avec lesquels la Suisse entretenait des relations suivies, s'étaient constitués en autarchies plus ou moins fermées à notre exportation. La balance commerciale était en déficit croissant et l'on pouvait se demander si la balance des paiements,

¹ L'accroissement du montant des crédits accordés en 1922-23 est dû à une avance à court terme de 25 millions de francs faite à une société d'assurances.

² Rappelons que la dépréciation de la livre anglaise et des monnaies qui en dépendent date de septembre 1931.

demeurée active grâce aux encaisses de l'hôtellerie et aux revenus des capitaux placés à l'étranger, le resterait longtemps encore.

Conséquence de ce qui précède, les capitaux placés dans l'industrie, l'agriculture, les arts et métiers, le commerce et les transports s'immobilisaient progressivement.

Or, au moment où le crédit devenait plus nécessaire que jamais, il se trouvait restreint par une grave crise de confiance, qui avait entraîné une thésaurisation excessive¹ et obligé les banques à tenir liquides des sommes considérables, qui ne rapportaient naturellement pas autant que si elles avaient été à la disposition de l'économie.

Cette crise de confiance, entretenue par une certaine presse, avait entraîné la fermeture de la Caisse d'épargne de Willisau et celle de la Banque de Genève, ainsi que la fusion du Comptoir d'escompte de Genève avec l'Union financière.

Il importait donc de prendre, avec l'aide de l'Etat, des mesures spéciales pour soutenir les entreprises dont la liquidité était fortement compromise et dégager les capitaux immobilisés dans le pays ou à l'étranger. Il s'agissait de préserver notre économie des pertes qui auraient infailliblement résulté de l'effondrement d'instituts financiers, d'entreprises industrielles et commerciales.

On s'était demandé si la Banque nationale ne pourrait pas assumer ces tâches. Mais, ainsi que le constatait notre institut national, il était exclu de le mettre à contribution pour faire des avances sur des actifs ne remplissant pas les conditions légales et, d'autre part, la modification de la loi régissant la Banque nationale paraissait hors de question, car l'activité d'une banque d'émission, responsable de la stabilité de notre monnaie, eût été incompatible avec celle d'une institution appelée à accorder des crédits à long terme. C'est dans ces conditions que l'on pensa à créer un établissement indépendant, pouvant utiliser les disponibilités de l'économie et mobiliser des actifs sur lesquels la Banque nationale ne pouvait pas accorder des prêts.

La direction de la Banque nationale, qui n'avait pas oublié les services rendus par la première Caisse de prêts, proposa alors au Département fédéral des finances de créer à nouveau un instrument de crédit semblable. Par message du 24 juin 1932, le Conseil fédéral soumettait aux Chambres fédérales, à l'occasion d'une session extraordinaire, un projet d'arrêté concernant la création d'une caisse fédérale de prêts. Après quatre jours de discussion, l'arrêté fut adopté avec quelques modifications le 8 juillet et muni de la clause d'urgence. Le Conseil fédéral fixa alors l'ouverture de la caisse de prêts au 25 juillet 1932.

III

Il n'est pas sans intérêt, croyons-nous, de comparer la Caisse de prêts de 1914 à celle de 1932. On constatera en effet que la nouvelle institution diffère sous plusieurs rapports de l'ancienne.

¹ Quelques chiffres en montreront l'ampleur ; ils se rapportent aux billets de mille francs dont la circulation avait passé de 97 millions de francs en 1930 à 173 millions en 1931, pour atteindre 495 millions en 1932.

Alors qu'avant tout il s'agissait au début de la première guerre mondiale de créer des moyens de paiement et d'accorder des avances sur des actifs d'une réalisation plus ou moins facile, la nouvelle Caisse de prêts devait venir en aide à des entreprises avec des moyens de paiement déjà existants, en prenant en garantie des gages d'une réalisation lente et difficile. L'ancien institut se procurait ses capitaux par l'émission de bons de caisse ne portant pas intérêt, tandis qu'il était interdit à celle de 1932 d'émettre de tels bons ou des billets de banque. La Caisse de prêts actuelle se procure ses ressources en réescomptant les effets qui lui sont remis par les emprunteurs ou en émettant des bons de caisse portant intérêt d'une durée maximum de cinq ans¹ ou encore, depuis la révision de 1933, en réalisant les objets escomptés par elle.

D'autre part, alors que la première caisse de prêts pouvait accorder des avances aux particuliers, aux maisons de commerce, aux communes, aux cantons, même à la Confédération, la Caisse de prêts actuelle ne peut prêter, en principe, qu'à des maisons de commerce.

Enfin, l'institution de 1914 était un établissement d'Etat, géré par la Banque nationale, tandis que la nouvelle est indépendante, avec sa propre administration, et ses engagements sont couverts par un fonds de garantie, dont une partie provient de l'économie privée.

IV

L'arrêté fédéral du 8 juillet 1932 a été complété en 1933, en 1934 et en 1940. Nous aurons l'occasion d'examiner quelles ont été les modifications apportées à l'arrêté fondamental, dont nous allons exposer les grandes lignes.

La Caisse de prêts de la Confédération est un établissement de crédit, destiné à accorder à des maisons de commerce², domiciliées en Suisse, des prêts contre effets de change (billets à ordre) de un à trois mois d'échéance, garantis par nantissement d'obligations, lettres de gage, carnets d'épargne, créances en compte, polices d'assurances, matières premières, produits bruts, semi-ouvrés ou finis.

Le total des avances de la Caisse de prêts ne doit pas dépasser deux cents millions de francs ; en 1934 cependant, il a été décidé que, moyennant l'autorisation du Conseil fédéral, cette limite pourrait être portée à trois cents millions³. Quant au taux des prêts, il dépend de l'état du marché monétaire et de celui des capitaux, ainsi que de la nature des garanties ; il est fixé par le conseil d'administration de la caisse.

Les engagements de la Caisse de prêts sont couverts par un fonds de garantie, dont la Confédération assume les trois quarts, le reste, soit vingt-cinq millions de francs, constitue la participation de l'économie privée. Les grandes

¹ Depuis sa fondation, la Caisse de prêts n'a émis des bons de caisse qu'en 1934 et en 1935.

² Il va de soi que le terme de « maison de commerce » ne doit pas être pris dans un sens étroit et que des entreprises artisanales et industrielles peuvent, elles aussi, recourir à la Caisse de prêts.

³ En fait, le chiffre de deux cents millions de francs n'a même pas été atteint.

banques ont fourni la moitié de ce dernier quart, l'Union des banques cantonales huit millions de francs, l'Union des banques régionales, les caisses d'épargne et de prêts et les autres banques ont versé deux millions et demi et les compagnies d'assurances le solde, deux millions. Une partie de cette participation de vingt-cinq millions est versée en espèces, le reste est garanti sous forme de dépôt d'obligations cotées de la Confédération, des cantons ou des communes, ou encore de lettres de gage¹.

La Confédération est seule responsable des engagements de la Caisse de prêts, lorsqu'ils dépassent cent millions de francs. Il en est de même des opérations que la Confédération demande à la caisse de traiter avec sa seule garantie².

La Caisse de prêts de la Confédération a la personnalité juridique, elle a son siège à Berne et pourrait, en cas de besoin, établir des succursales dans d'autres villes. Elle est administrée par un conseil d'administration de neuf à onze membres³, nommés pour trois ans par le Conseil fédéral. Cette autorité désigne en même temps le président⁴, le vice-président et un comité chargés de s'occuper des affaires courantes.

L'arrêté fédéral prévoit encore que, dès que la Caisse de prêts ne sera plus nécessaire à l'économie nationale, l'Assemblée fédérale, sur proposition du Conseil fédéral, en décidera la liquidation. Les bénéfices éventuels seront partagés entre la Confédération (trois quarts) et les banques et autres entreprises ayant participé au fonds de garantie (un quart)⁵.

V

En 1933, le Conseil fédéral proposa à l'Assemblée fédérale d'apporter des modifications aux prescriptions adoptées l'année précédente. Il s'agissait, d'une part, de donner à la Caisse de prêts une plus grande liberté d'action en élevant les limites des avances, ce qui permettait à cet institut de mieux remplir son rôle d'instrument de soutien du crédit. D'autre part, la Caisse de prêts devait pouvoir, dans des cas exceptionnels, entreprendre de véritables actions de secours. Elle cessait donc d'être uniquement un établissement de crédit. En corrélation avec ces nouvelles fonctions, il fut décidé de permettre à la Caisse de prêts d'escompter des valeurs⁶.

¹ Sur cette participation de 25 millions de francs : fr. 54.820.— étaient versés en espèces au 31 décembre 1945 ; fr. 21.436.980.— garantis sous forme de titres et fr. 3.508.200.— garantis sous forme de créances inscrites au livre de la dette de la Confédération.

² Voir plus loin, p. 162, le cas des crédits dits d'« évacuation » et, p. 162, celui des opérations avec l'U. R. S. S.

³ Depuis 1932, le Conseil a toujours compté, à part de brefs intervalles lors de décès ou de démission, onze membres, ce qui s'explique par la nécessité de représenter les constituants du fonds de garantie.

⁴ Depuis la création de la Caisse de prêts, le poste de président est occupé par M. R. Dollfus, ancien conseiller national et ancien adjudant général de l'armée.

⁵ Signalons à ce propos que les réserves ouvertes atteignaient, le 31 décembre 1945, 7.050.000.— francs.

⁶ La Caisse de prêts n'a fait que cinq fois usage de cette possibilité, en 1936 et en 1937.

Ces modifications furent approuvées par les Chambres fédérales le 13 avril 1933. La même année, deux actions de secours furent entreprises, et une l'année suivante. Dès ce moment et jusqu'à ce jour, la Caisse de prêts n'a plus eu à fonctionner comme établissement de secours et a pu se cantonner dans son rôle d'établissement de crédit.

L'année 1934 avait été marquée par la suspension des paiements de la Banque d'escompte de Genève, qui n'avait pu éviter cette mesure, malgré l'aide — sous forme précisément d'une action de secours — de la Caisse de prêts, dont la fondation avait été d'ailleurs en relation étroite avec les difficultés de l'établissement genevois. La même année, trois autres banques avaient dû également fermer leurs guichets.

A cette époque, certaines personnes avaient prétendu, que par sa politique de crédits trop prudente, la Caisse de prêts assumait une part de responsabilité dans la fermeture de la Banque d'escompte. Il est exact que la Caisse de prêts ne subira pas de perte du fait de son intervention en faveur de cette banque, mais les événements eux-mêmes ont prouvé qu'une politique plus aventureuse n'aurait rien changé à une situation irrémédiable. On sait en effet qu'à ce jour les créanciers chirographaires ont reçu 55 % de leurs créances et que le dividende final approchera vraisemblablement 60 %.

La situation créée par la suspension des paiements de diverses banques entraîna une nouvelle modification des dispositions régissant la Caisse de prêts. Elle était d'ailleurs d'importance, puisqu'il s'agissait d'autoriser des particuliers, créanciers d'une banque en état de suspension de paiements, à s'adresser à la Caisse de prêts, qui jusqu'alors n'était autorisée à faire des avances qu'aux seules maisons inscrites dans le registre du commerce. Conséquence de ce qui précède, ces avances peuvent se faire en compte courant et non pas seulement moyennant remise de billets à ordre. On voit donc qu'il s'agissait en fait d'une action de secours, qui permit en particulier de venir en aide aux petits créanciers de la Banque d'escompte.

L'arrêté fédéral de 1932 ne subit plus de modifications jusqu'en 1940. Dès le printemps 1939 cependant, sous la menace des événements, la Caisse de prêts avait étudié les moyens de faire face aux nombreuses demandes de crédits de prévoyance que le déclenchement d'hostilités en Europe devait sans aucun doute provoquer. Elle proposa au Conseil fédéral d'augmenter la limite des avances sur titres hypothécaires de premier ordre et de l'autoriser à renoncer à exiger que les titres servant de garanties soient déposés chez elle ou à la Banque nationale, ce qui la mettait ainsi au bénéfice du privilège accordé aux deux centrales d'émission de lettres de gages pour la constitution de leurs garanties. Ces propositions furent acceptées par le Conseil fédéral qui, en vertu des pleins pouvoirs, les sanctionna par arrêté du 5 avril 1940. Ce fut la dernière modification de l'arrêté fondamental de 1932.

En été 1945, le Conseil fédéral a été invité, par deux postulats qu'avait adoptés le Conseil national, à donner des informations sur le sort futur des mesures prises en vertu des pleins pouvoirs. Dans son rapport à l'Assemblée fédérale du 10 décembre 1945, il s'exprime comme suit à propos de l'arrêté du 5 avril 1940 :

« Il fut ainsi tenu compte d'un besoin véritable, les méthodes relatives à la constitution du gage appliquées jusqu'alors — elles exigeaient la livraison des titres hypothécaires — s'étant révélées compliquées et lentes. En cas de grande affluence, la Caisse de prêts, dotée d'un personnel réduit, n'aurait pas été en mesure d'effectuer un travail si étendu dans un délai suffisamment court.

» Bien que cette modification ait été conçue comme une mesure provisoire, il convient d'examiner encore s'il faut la conserver en l'introduisant dans la législation ordinaire. »

Il appartiendra vraisemblablement aux Chambres fédérales de prendre une décision, à l'occasion peut-être d'une modification plus profonde de l'arrêté fédéral organisant la Caisse de prêts, ce qui, ainsi que nous l'exposons plus loin, paraît nécessaire.

V

En 1942, à l'occasion du dixième anniversaire de sa fondation, la Caisse de prêts a publié un tableau résumant son activité. Nous pensons bien faire en le reproduisant ici, mis à jour au 31 décembre 1945.

Prêts accordés

en	à des banques	au commerce et à l'industrie	sur avoirs en clearing	Avances sur avoirs dans des banques en état de suspen- sion de paiements. Dès 1943, avances aux Suisses rapatriés	Total
1932	32.949.000.—	567.000.—	563.800.—	—	34.079.300.—
1933	63.367.500.—	431.650.—	392.000.—	—	64.191.150.—
1934	49.202.000.—	1.120.800.—	334.000.—	1.841.200.—	52.498.000.—
1935	91.634.600.—	5.725.500.—	7.820.800.—	870.585.75	106.051.485.75
1936	3.439.000.—	3.253.823.35	4.205.900.—	—	10.896.723.35
1937	510.500.—	2.079.925.—	766.900.—	89.261.50	3.446.586.50
1938	21.100.000.—	883.377.40	3.220.000.—	887.852.—	26.091.229.40
1939	4.724.000.—	1.862.250.—	8.115.441.48	572.907.35	15.274.598.83
1940	170.088.500.— ¹	1.327.500.—	956.775.—	13.401.30	172.386.276.30
1941	900.000.—	3.791.950.—	6.164.500.—	—	10.856.450.—
1942	—	2.122.427.—	3.147.000.—	—	5.269.427.—
1943	—	379.845.—	2.714.000.—	758.210.20	3.852.055.20
1944	—	598.540.—	848.400.—	1.438.251.75	2.885.191.75
1945	530.000.—	11.051.000.—	321.840.—	1.697.740.—	13.600.580.—
	438.445.100.—	35.195.687.75	39.570.856.48 ²	a) 4.275.207.90 b) 3.894.201.95	521.381.054.08

¹ Y compris les crédits spéciaux de Fr. 61.871.000.— au total, ouverts en dehors de la limite de fr. 200.000.000.— fixée par l'arrêté fédéral du 22 juin 1934.

² Le montant total des avances sur avoirs en clearing est supérieur à celui des prêts accordés, parce que certains crédits ont été utilisés à plusieurs reprises, sans que la limite fixée pour chaque emprunteur ait jamais été dépassée.

Prêts effectivement utilisés

en	par des banques	par le commerce et l'industrie	sur avoirs en clearing	Avances sur avoirs dans des banques en état de suspen- sion de paiements. Dès 1943, avances aux Suisses rapatriés	Total
1932	31.063.386.35	253.000.—	402.182.50	—	31.718.568.85
1933	39.877.074.35	565.500.—	868.140.45	—	41.310.714.80
1934	22.049.500.—	1.208.621.—	1.323.489.38	1.841.200.—	26.422.810.38
1935	81.841.896.65	938.900.—	5.367.931.72	870.585.75	89.019.314.12
1936	5.550.466.45	789.666.90	8.154.499.71	—	14.494.633.06
1937	533.763.35	2.332.027.80	2.794.333.49	89.261.50	5.749.386.14
1938	1.815.000.—	691.847.95	4.633.861.42	887.852.—	8.028.561.37
1939	1.300.000.—	3.072.195.—	10.083.392.93	572.907.35	15.028.495.28
1940	21.918.000.—	1.626.600.—	3.618.923.29	13.401.30	27.178.924.59
1941	14.475.000.—	3.936.214.20	3.218.785.72	—	21.629.999.92
1942	415.000.—	2.213.875.—	3.709.732.02	—	6.338.607.02
1943	315.000.—	1.875.025.—	2.930.574.35	758.210.20	5.878.809.55
1944	90.000.—	899.140.—	842.138.20	1.438.251.75	3.269.529.95
1945	85.000.—	11.177.600.—	230.337.95	1.697.740.—	13.190.677.95
	221.329.087.15	31.582.212.85	48.178.323.13	^{1 a)} 4.275.207.90 ^{b)} 3.894.201.95	309.259.032.98

¹ Le montant total des avances sur avoirs en clearing est supérieur à celui des prêts accordés, parce que certains crédits ont été utilisés à plusieurs reprises, sans que la limite fixée pour chaque emprunteur ait jamais été dépassée.

Ce tableau montre que dans ses débuts et pendant presque toute la période de crise la Caisse de prêts a déployé son activité essentiellement en faveur des banques ². Ce n'est d'ailleurs un secret pour personne que cette institution avait été créée avant tout pour leur venir en aide.

Nous avons déjà parlé de la Banque d'escompte suisse, à Genève, à laquelle 55 millions et demi de francs avaient été avancés par la Caisse de prêts jusqu'au 30 avril 1934, date de la fermeture des guichets de l'établissement genevois. Le secret professionnel a naturellement interdit à la Caisse de prêts de révéler le nom des banques qui se sont adressées à elle — une telle publication aurait pu avoir des conséquences désastreuses pour ces instituts — à moins que son intervention n'ait été de notoriété publique. On sait cependant que rares ont été les banques qui, ayant suspendu provisoirement ou définitivement leurs paiements, n'ont pas eu recours à la Caisse de prêts.

L'instabilité monétaire qui caractérisa l'année 1935 et qui se manifesta par la chute de la monnaie belge avait eu ses répercussions dans notre pays, où la Banque nationale avait dû élever le taux d'escompte. Dans ces conditions, la Caisse de prêts vit son activité s'accroître sensiblement, les avances

² Il est vrai que le nombre des emprunteurs provenant des milieux de l'industrie et du commerce a toujours été plus élevé que celui des banques, mais nous nous sommes placé exclusivement au point de vue du montant total des prêts accordés.

passant de 26 millions de francs en 1934 à 89 millions l'année suivante.

L'année 1936 fut marquée par la dévaluation de notre monnaie, à la suite du franc français. Cette mesure influença très rapidement l'activité de la Caisse de prêts, dont les avances diminuèrent dès le mois d'octobre. De ce fait, le total des prêts effectivement utilisés décrut à 14 millions de francs pour 1936. Cette évolution se poursuivit pendant l'année suivante, qui vit également les crédits accordés sur avoirs en clearing diminuer, alors que depuis 1932 ils avaient subi une augmentation constante.

Depuis la dévaluation, les banques n'avaient pour ainsi dire plus eu recours à la Caisse de prêts. Aussi, lorsqu'en 1938, le Conseil fédéral constata que l'activité de cet institut ne subissait pas de changements notables, cette autorité examina-t-elle si la Caisse de prêts ne devait pas être liquidée, puisque l'arrêté fédéral prévoyait que, dès qu'elle ne serait plus nécessaire à l'économie nationale, les Chambres fédérales en décideraient la liquidation. La situation internationale étant déjà tendue, le Conseil fédéral estima qu'il n'était pas opportun de supprimer la Caisse de prêts et la suite des événements lui donna raison.

VI

Dès le printemps 1939, ainsi qu'on l'a vu plus haut, la Caisse de prêts avait étudié les moyens qui lui permettraient de rendre en cas de déclenchement des hostilités les services qu'avait rendus la première Caisse de prêts en 1914. A cette époque, les banques avaient eu de la peine à se procurer les moyens liquides nécessaires ; tel ne fut cependant pas le cas en 1939 et la première année de guerre ne vit pas grands changements dans l'activité de la Caisse de prêts.

L'année 1940 amena en revanche un afflux de demandes de crédits de prévoyance, principalement de la part des banques hypothécaires que la persistance des retraits risquait de mettre en mauvaise posture. La dernière semaine du mois de mai fut caractéristique, puisqu'elle vit une augmentation des crédits de 94 millions de francs. La fin de la campagne de France amena cependant une détente très nette des marchés de l'argent et des capitaux et le total des crédits au 31 décembre 1940 fut inférieur de 5 millions à celui de fin 1939.

C'est le 5 avril 1940 que le Conseil fédéral, usant de ses pleins pouvoirs, accepta les propositions que lui faisait la Caisse de prêts, à la suite des études entreprises en 1939. Il s'agissait donc, ainsi qu'on l'a déjà dit, d'autoriser la Caisse de prêts à admettre la constitution des gages selon les prescriptions de la loi fédérale du 25 juin 1930 sur l'émission de lettres de gage. On sait qu'en vertu de cette loi les centrales d'émission n'ont pas besoin de prendre les titres en nantissement chez elles, mais qu'elles laissent à leurs membres le soin de les conserver et de les gérer. C'est grâce aux mesures prises dans ce sens que la Caisse de prêts put faire face à l'afflux des demandes de crédit en mai 1940.

A cette même époque, il avait été prévu par les autorités fédérales, dans le cadre des dispositions sur l'évacuation de la population civile, que les banques

prendraient des mesures pour que leurs déposants puissent, en cas de nécessité, disposer de leurs avoirs sur d'autres places que celle du domicile de la banque. D'entente avec le Département fédéral des finances, la Caisse de prêts ouvrit des crédits dits d'« évacuation » à ces établissements pour qu'ils puissent mettre sur pied l'organisation nécessaire. Ces crédits s'élevèrent à près de 62 millions de francs et furent ouverts en dehors de la marge de 200 millions de francs prévue par l'arrêté fédéral du 22 juin 1934.

On sait que les années de guerre ont été caractérisées, pour les marchés des capitaux et de l'argent de notre pays, par une liquidité extrêmement abondante et persistante, due notamment au rapatriement massif de capitaux et aux difficultés de remploi des disponibilités résultant de la vente des stocks de marchandises constitués en vue de la guerre. De ce fait, les banques n'eurent presque pas recours aux services de la Caisse de prêts, qui ne leur accorda aucun nouveau crédit de 1942 à 1944.

Les prêts à l'industrie et au commerce se sont tenus également dans des limites modestes, tout comme les avances sur avoirs en clearing, si bien que le total des prêts a atteint en 1944 le niveau le plus bas depuis la fondation de l'établissement.

Il nous paraît intéressant de signaler qu'en 1940, à la suite de pourparlers commerciaux avec l'Union des républiques soviétiques socialistes, de nombreuses maisons suisses avaient passé des commandes dans ce pays, payables par accreditifs. Le déclenchement des hostilités avec l'Allemagne eut pour effet d'empêcher l'expédition des marchandises. Comme les acheteurs suisses n'avaient pu rentrer dans leurs fonds, la Caisse de prêts a été amenée à leur faire en 1942 des avances, qui ont d'ailleurs presque toutes été remboursées. Cette opération s'était effectuée avec la garantie de la Confédération seulement et à sa demande.

Ajoutons encore que, depuis 1943, sont venues s'ajouter aux prêts accordés dans le cadre de l'arrêté fédéral de 1932 des avances faites à des Suisses rapatriés, pour un total de plus de 750 mille francs en 1943 et de près de 1 million et demi en 1944 et en 1945. Par arrêté du 11 novembre 1942, le Conseil fédéral a en effet décidé que la Confédération accorderait des prêts, jusqu'à concurrence d'un montant total d'un million de francs (porté à deux millions par arrêté du 5 septembre 1944), aux Suisses revenus de l'étranger par suite de la guerre, à condition qu'ils n'aient pas d'autres moyens de subvenir à leur entretien ou de se créer une nouvelle situation. Les prêts sont garantis par nantissement de valeurs auprès des légations ou des consultats suisses ; la Caisse de prêts accorde les prêts en comptes courants et en fixe les conditions. Si les montants accordés à chaque rapatrié sont relativement modestes (en principe fr. 3000.—), leur somme a été cependant, en 1944, presque égale à la moitié du montant total des prêts consentis par la Caisse de prêts¹. En outre, le fait que cet établissement était à disposition de simples particuliers a eu une influence sur le total des demandes de prêts et des prêts accordés, ainsi qu'il ressort du tableau ci-après.

¹ Rappelons que, jusqu'au 31 décembre 1945, le total des prêts accordés — et utilisés — a été de Fr. 3.900.000.— environ.

Demandes de prêts

1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938	1939	1940	1941	1942	1943	1944	1945
158	132	147	306	293	113	119	431	195	147	98	442	552	845

Prêts accordés

59	55	77	222	219	76	88	393	124	112	68	397	519	807
----	----	----	-----	-----	----	----	-----	-----	-----	----	-----	-----	-----

VII

Si l'on examine l'activité de la Caisse de prêts de 1932 à nos jours, on constate que cet institut, par la force des choses, s'est passablement écarté de la ligne de conduite prévue lors de sa création. On se rappelle en effet qu'il s'agissait avant tout de venir en aide aux banques en difficulté et les prêts accordés en 1932 sont significatifs à cet égard : 33 millions de francs aux banques contre 567 mille francs à l'industrie et au commerce. De 1942 à 1944, aucun crédit n'a été accordé aux banques et, en 1945, 530 mille francs, contre plus de 11 millions à l'industrie et au commerce. Cette même année 1944, le poste le plus important a été constitué par les avances aux Suisses rapatriés, soit un peu moins d'un million et demi de francs. Il est également certain que le développement notable des avances sur avoirs en clearing, quelque peu freiné il est vrai depuis 1942 par les événements de guerre, n'avait pas été prévu par les initiateurs de la Caisse de prêts.

De là à déduire que la Caisse de prêts a définitivement rempli la tâche qui lui était assignée, il n'y a qu'un pas que d'aucuns franchiront peut-être. La constatation que l'existence de la Caisse de prêts n'a pas évité la quasi disparition de la Banque fédérale puis de la Banque commerciale de Bâle pourrait aussi faire naître des doutes sur l'utilité de cet établissement.

En 1934 déjà, répondant à des critiques dirigées contre elle, la Caisse de prêts remarquait qu'il était difficile d'admettre que sa création permettrait d'éviter complètement des incidents du genre de ceux dont la Banque d'escompte avait été victime. Elle ajoutait que la Caisse de prêts n'avait pas été créée pour faire à n'importe qui des avances sur des biens de valeur douteuse et situés n'importe où, mais qu'elle devait employer ses capitaux à rendre liquides des actifs qui ne l'étaient pas, quoique intrinsèquement bons.

Ces explications nous paraissent avoir conservé toute leur valeur. Si les milieux intéressés n'ont pas jugé nécessaire de s'adresser à la Caisse de prêts lors des difficultés de la Banque fédérale et de la Banque commerciale de Bâle pour éviter la disparition de ces établissements, on doit voir dans ce fait, croyons-nous, un symptôme favorable, une preuve que, malgré six années de guerre, notre économie privée a été capable de trouver une solution satisfaisante sans avoir recours à un établissement auquel les banques en difficulté ne devraient, en principe, s'adresser qu'en dernier lieu. C'est qu'en effet, il faut bien constater que les interventions de la Caisse de prêts, lorsque cet

institut n'arrive pas à empêcher la liquidation d'une banque, ont des conséquences inévitables pour les créanciers, puisqu'elle favorise ceux d'entre eux qui se sont hâtés de retirer leurs fonds alors que les autres — ceux qui ont pensé que, grâce à la Caisse de prêts, la banque viendrait à bout de ses difficultés — doivent se contenter d'un dividende de liquidation.

En ce qui concerne la Banque commerciale de Bâle, il est intéressant de remarquer que cet établissement avait eu tout d'abord recours à la procédure de prorogation des échéances prévue par la loi sur les banques. Cette loi n'existait pas lors de la création de la Caisse de prêts, puisqu'elle date du 8 novembre 1934. Il est aussi remarquable que dans le cas également de la Banque commerciale de Bâle, le recours à des mesures extraordinaires n'a été que temporaire et que les intéressés ont préféré un arrangement privé.

A notre connaissance, le Conseil fédéral n'a pas examiné, depuis 1938, la question de la liquidation de la Caisse de prêts. C'est qu'il avait de bonnes raisons de ne pas le faire. Comme on l'a vu, l'arrêté fédéral prévoit la possibilité de liquider cet institut lorsqu'il ne sera plus nécessaire à l'économie nationale. Or, cette question ne saurait faire l'objet d'un examen dans les circonstances actuelles, alors que personne ne peut encore prédire les conséquences des années de guerre pour notre pays. D'autre part, et jusqu'à ce jour en tout cas, la Caisse de prêts s'est révélée un instrument nécessaire, même si elle ne joue plus le rôle qui lui avait été primitivement assigné.

Il n'en reste pas moins qu'il faudra remanier l'arrêté fédéral du 8 juillet 1932. Cette révision ne saurait cependant être entreprise par la voie de la législation exceptionnelle et les Chambres fédérales ont actuellement des questions plus importantes à traiter que celle-là, ce d'autant plus que l'arrêté créant la Caisse de prêts a été conçu suffisamment souple pour qu'il ne soit pas urgent de le modifier.

JACQUES GONVERS.