

FEUILLE FÉDÉRALE

107^e année

Berne, le 30 juin 1955

Volume I

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: 30 francs par an;
16 francs pour six mois, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement

Avis: 50 centimes la ligne ou son espace; doivent être adressés franco
à l'imprimerie des Hoirs C.-J. Wyss, société anonyme, à Berne

6894

MESSAGE

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la liquidation de la caisse de prêts de la Confédération suisse

(Du 24 juin 1955)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre, avec le présent message, un projet d'arrêté concernant la liquidation de la caisse de prêts de la Confédération suisse.

1. La fondation et les bases juridiques de la caisse de prêts

Les graves perturbations qui affectèrent dans les années «trente» le commerce international, de même que le règlement des paiements, se firent sentir lourdement dans notre pays, si étroitement lié à l'économie mondiale. Une série d'Etats avec lesquels la Suisse entretenait des rapports économiques étroits se replièrent sur eux-mêmes, nous privant ainsi de possibilités d'exportation. Le contrôle des devises instauré dans de nombreux Etats nous empêchait en même temps de disposer de nos avoirs à l'étranger et de les faire rentrer. A ces difficultés s'ajoutait une immobilisation croissante de capitaux dans le commerce, l'industrie, l'agriculture et les arts et métiers. Nous nous trouvions ainsi dans la nécessité d'augmenter nos possibilités de faire appel à certains actifs difficilement réalisables. D'emblée, il apparut que l'activité en question ne pouvait être confiée à la banque nationale, étant donné que l'ouverture des crédits, en général à long terme, ne rentrerait pas dans les attributions d'un établissement d'émission ayant des fonctions d'ordre monétaire. Il fallait donc créer un établissement spécial qui, utilisant les disponibilités de l'économie privée, serait, au besoin, à même d'accorder, sur ces actifs difficilement réalisables, les prêts que la banque nationale ne pouvait pas accorder. C'est pourquoi le Conseil fédéral soumit aux chambres, par message du

24 juin 1932, un projet d'arrêté créant une caisse de prêts de la Confédération. Cet établissement de crédit devait pouvoir fournir aux maisons domiciliées en Suisse des fonds contre nantissements. Au cours de la session extraordinaire de juillet 1932, les chambres approuvèrent le projet, légèrement modifié, et le munirent de la clause d'urgence. Les travaux préparatoires d'organisation étant achevés, le Conseil fédéral mit l'arrêté en vigueur avec effet au 20 juillet 1932. Cet arrêté prévoit ce qui suit:

La caisse de prêts a la personnalité juridique.

Les engagements de la caisse de prêts sont couverts en premier lieu par un fonds de garantie de cent millions de francs. Ce fonds est constitué par la participation de vingt-cinq millions de francs fournis par les banques et autres entreprises suisses ainsi que par soixante-quinze millions de francs fournis par la Confédération. Au-delà du montant du capital de garantie, la Confédération est responsable des engagements éventuels de la caisse de prêts.

La caisse est administrée par un conseil d'administration nommé par le Conseil fédéral. La totalité des bénéfices réalisés par la caisse, déduction faite de tous les frais d'administration, sera versée à un fonds de réserve destiné à couvrir les pertes éventuelles de la caisse. Sitôt que la reprise des affaires permettra de se passer de la caisse de prêts, l'Assemblée fédérale, sur la proposition du Conseil fédéral, en décidera la liquidation.

S'il reste un bénéfice après la clôture de la liquidation, il sera attribué pour un quart aux banques et autres entreprises participant au fonds de garantie et pour trois quarts à la Confédération.

L'arrêté du 8 juillet 1932 fut révisé par arrêté du 13 avril 1933. Simple établissement de crédit, la caisse de prêts devenait aussi, en vertu de ce nouvel arrêté, un établissement de secours. A ce titre, elle pouvait dépasser les maximums fixés pour les nantissements.

La banque suisse d'escompte à Genève ayant fermé ses guichets, une seconde revision se révéla nécessaire. Par arrêté fédéral du 22 juin 1934, la caisse de prêts fut autorisée à accorder aux créanciers des banques qui ont suspendu leurs paiements des prêts sur nantissements jusqu'à la moitié de la valeur de la créance. Ainsi put-on venir en aide aux nombreux milliers de petits créanciers victimes de la fermeture des guichets de certaines banques. En 1940, l'arrêté de 1932 fut modifié pour la troisième fois, afin de faciliter les opérations avec les établissements hypothécaires. On constatait en effet, depuis des années, que la limite à 70 pour cent de la valeur de la créance gagée était trop basse pour les prêts accordés sur nantissement de créances hypothécaires de premier ordre et qu'il était souvent même impossible d'avancer 50 pour cent de cette valeur. Par conséquent, le Conseil fédéral, usant de ses pouvoirs extraordinaires, décida, le 5 avril 1940, de porter la limite des prêts de 70 pour cent à 90 pour cent de la valeur des nantissements et d'accorder à la caisse le privilège dont jouissent les

centrales d'émission de lettres de gage pour la couverture de ces lettres. Lorsque les pouvoirs extraordinaires furent supprimés, le 30 août 1946, cet arrêté du Conseil fédéral fut transformé en un arrêté fédéral. Erigée primitivement en établissement de crédit appelé uniquement à faire face à des difficultés passagères, la caisse de prêts devint, à la suite des revisions de 1934 et de 1940, un véritable établissement de secours, accordant de larges prêts contre nantissement de créances diverses, difficilement réalisables.

2. L'activité de la caisse

Une fois créée, la caisse de prêts développa assez vite son activité. A fin 1935, elle avait accordé 413 prêts. Les crédits ouverts avaient atteint la somme de 157 millions de francs, dont 126 ont été utilisés. La plus grande liquidité qui s'est manifestée sur le marché de l'argent et des capitaux par suite de la dévaluation du franc suisse en 1936 ne tarda cependant pas à se faire sentir. Au cours du seul mois d'octobre 1936, les avances de la caisse diminuèrent de 29 millions. A la fin de l'année, elles étaient descendues à 48 millions alors que la limite prévue pour les crédits était de 112 millions. Ce recul se poursuivit dans les années suivantes, ce qui amena à se demander pour la première fois s'il n'y aurait pas lieu de supprimer la caisse. La décision fut cependant renvoyée à l'automne 1938, à cause de l'aggravation de la situation internationale.

Au printemps 1939, alors que les menaces de guerre se précisaient, les autorités de la caisse, se souvenant des difficultés de 1914, et malgré l'excellente tenue de notre marché des capitaux, prirent les mesures qui leur paraissaient propres à prévenir le retour de difficultés semblables. Considérant que la caisse de prêts avait été créée pour faire face à des difficultés d'un ordre quelque peu différent, elles examinèrent comment la caisse pourrait répondre aux besoins qui naîtraient d'une nouvelle guerre européenne. Au moment de la déclaration de guerre, la caisse était à même d'accélérer considérablement, en cas de besoin, l'octroi de prêts. Il n'y eut pas lieu d'appliquer les nouvelles mesures en 1939. Les avances descendirent à 25 millions de francs et les crédits accordés à 46 millions.

Lorsque fut conclu l'accord additionnel du 24 octobre 1939 sur le clearing germano-suisse, le Conseil fédéral, soucieux de soutenir plus fortement les exportations suisses, recommanda à la caisse de prêts d'augmenter les avances sur les avoirs allemands de clearing de 60 à 90 pour cent de leur valeur nominale. La conséquence en fut que les avances sur ces avoirs atteignirent 5 millions en chiffre rond, pour retomber à 1,8 million déjà à la fin de l'année.

Notre marché de l'argent et des capitaux, qui avait été à peine influencé par l'ouverture des hostilités en septembre 1939, montra une certaine nervosité lors de la grande offensive de printemps 1940 dans l'ouest

de l'Europe. Le taux d'escompte privé monta; les banques durent faire face à de très fortes demandes de retraits et les bourses durent suspendre leur activité pendant près de deux mois. La conséquence en fut pour la caisse de prêts un brusque afflux de demandes d'ouverture de crédits en prévision de besoins futurs. Les demandes provenaient principalement des établissements de crédit hypothécaire, qui, devant satisfaire à des retraits continus de fonds, voulaient s'assurer l'appui de la caisse. C'est ainsi qu'à la fin de l'année 1940, les crédits ouverts par la caisse de prêts atteignirent 128 millions alors que, quelques semaines auparavant, ils se montaient à peine à 34 millions. Durant le même laps de temps, les avances de la caisse ne s'accrurent cependant que de quelque 11 millions.

Cette tension sur le marché de l'argent et des capitaux ne dura toutefois que peu de temps. A la fin de l'été 1940, les taux de l'intérêt commencèrent déjà à fléchir; d'autre part, le cours des papiers-valeurs montait tandis que l'argent retiré des banques y refluaient graduellement. Cela permit d'annuler nombre de crédits ouverts par la caisse de prêts. Les remboursements excédèrent les nouvelles avances à un point tel qu'à la fin de l'année les prêts ne se montaient qu'à 20 millions de francs, soit 5 millions de moins qu'un an auparavant. Les crédits accordés baissèrent au 31 décembre 1940 jusqu'à 81 millions et ne dépassaient donc que de 34 millions ceux qui étaient accordés à la fin de l'année 1939.

Au printemps de 1940, de nombreuses banques locales et plusieurs banques cantonales prirent des mesures pour que leurs clients puissent, en cas de nécessité, disposer de leurs avoirs non seulement auprès de leurs sièges mais aussi dans d'autres localités du pays. A cette fin, la plupart de ces établissements eurent besoin de nouveaux crédits; ils les obtinrent de la caisse de prêts. Ces crédits spéciaux (dits crédits d'évacuation) atteignirent 62 millions de francs, pour retomber à 8 millions à la fin de 1941. Avec l'autorisation du département fédéral des finances et des douanes, la caisse ouvrit des crédits d'évacuation sans s'en tenir à la limite de 200 millions de francs fixée par l'arrêté fédéral du 22 juin 1924.

L'arrêté du Conseil fédéral du 11 novembre 1942 autorisa la Confédération à accorder des prêts aux Suisses qui, revenus de l'étranger, ne disposaient pas de moyens d'existence ni des ressources nécessaires pour se créer une nouvelle situation. Ces prêts étaient couverts par des gages mobiliers déposés auprès des légations ou consulats suisses. La caisse de prêts participa à cette aide en accordant des prêts et en en fixant les conditions. Le nombre des prêts accordés entre 1943 et 1946 fut très élevé, bien que la somme des crédits utilisés n'ait jamais dépassé le chiffre d'avant-guerre, soit 25 millions.

Dès 1947, l'activité de la caisse diminua considérablement. Elle se limita principalement à la gestion des prêts déjà consentis. Vu la liquidité du marché de l'argent en Suisse, le conseil d'administration de la caisse

décida, dans sa séance du 25 novembre 1953, de ne plus conclure de nouvelles affaires et d'amorcer la liquidation des crédits accordés.

Le tableau annexé renseigne sur les crédits ouverts par la caisse entre 1932 et 1954 et sur l'état au 31 décembre de chaque année des crédits ouverts et utilisés, ainsi que sur les frais d'administration et les résultats d'exploitation.

3. La question de la liquidation

L'article 16 de l'arrêté fédéral du 8 juillet 1932 a la teneur suivante :

Sitôt que la reprise des affaires permettra de se passer de la caisse de prêts, l'Assemblée fédérale, sur la proposition du Conseil fédéral, en décidera la liquidation.

S'il reste un bénéfice après la clôture de la liquidation, il sera attribué pour $\frac{1}{4}$ aux banques et autres entreprises participant au fonds de garantie et pour $\frac{3}{4}$ à la Confédération.

Comme nous l'avons dit, ce fut en 1937 qu'on souleva pour la première fois la question de savoir si les conditions prévues par cet article pour la liquidation de la caisse de prêts étaient remplies. La question fut soulevée par les compagnies d'assurances, lesquelles avaient versé 2 millions de francs au fonds de garantie. Cependant, le Conseil fédéral arriva à la conclusion, le 16 septembre 1938, qu'il ne semblait pas indiqué, à cette époque, de suspendre l'activité de la caisse de prêts.

Le 18 décembre 1951, M. Studer, conseiller national, de Berthoud, déposa une question écrite par laquelle il demandait si le Conseil fédéral n'estimait pas que la caisse de prêts pourrait être liquidée. Le 2 mai 1952, le Conseil fédéral répondit en ces termes :

La caisse fédérale de prêts, créée en 1932, en tant qu'institut subsidiaire de crédit, avait pour tâche de procurer aux banques et aux entreprises commerciales les fonds nécessaires à leur exploitation en période de crise et de pénurie de capitaux. Elle octroyait des prêts sur nantissement de certains actifs, la banque nationale suisse n'étant pas autorisée par la loi à faire de telles opérations. Depuis des années, la caisse de prêts n'a presque plus été mise à contribution. La situation politique et économique étant incertaine, le Conseil fédéral estime toutefois qu'il serait prématuré de liquider actuellement la caisse de prêts. En revanche, il examinera de quelle manière l'appareil administratif peut encore être simplifié et les dépenses d'exploitation comprimées.

Les organes de la caisse de prêts tinrent compte des desiderata du Conseil fédéral. Le tableau 2 montre en effet que l'effectif du personnel tomba de 7 unités en 1951 à 3 en 1954 et que les frais annuels d'administration baissèrent durant la même période de 180 à 66 millions de francs.

Le conseil d'administration ayant décidé, le 25 novembre 1953, de ne pas conclure de nouvelles affaires, il fallut se demander si la caisse de prêts devait être maintenue, par mesure de précaution, quand bien même elle n'était pas nécessaire pour assurer la vie économique. L'article 16 de l'arrêté fédéral du 8 juillet 1932 oblige le Conseil fédéral à proposer la liqui-

dation de la caisse de prêts lorsque les conditions en seront remplies. A cela s'ajoute le fait qu'une partie des garants, notamment les grandes banques et les compagnies d'assurances, désiraient expressément que la caisse soit liquidée, alors que les banques locales et les banques cantonales préféreraient que la caisse soit maintenue, par précaution. Mentionnons à ce propos que le capital de garantie de 25 millions de francs constitué par le dépôt de papiers-valeurs auprès de la banque nationale a été fourni par les établissements suivants:

10,6 millions	par	25 banques cantonales
10	»	par 5 grandes banques
2,4	»	par 140 banques locales et privées
2	»	par 12 compagnies d'assurances
25 millions total		

M. Duttweiler, conseiller national, déposa le 5 octobre 1954 un postulat concernant les mesures préparatoires à prendre, dans le domaine financier, en vue de combattre les crises. Ce postulat tend aussi au maintien de la caisse fédérale de prêts. Il demande notamment au Conseil fédéral s'il est disposé à présenter aux chambres un rapport sur la possibilité d'ériger la caisse fédérale de prêts en une institution de la législation ordinaire, en définissant ses attributions et en étendant sa sphère d'activité dans le sens d'une préparation de la lutte contre les crises et de la création de possibilités de travail. Personne ne conteste aujourd'hui que la caisse de prêts n'est plus nécessaire à la bonne marche de l'économie suisse. Aussi le Conseil fédéral propose-t-il aux chambres, conformément à l'article 16 de l'arrêté fédéral du 8 juillet 1932, de liquider la caisse.

Un nouvel arrêté fédéral devrait être adopté si l'on désirait faire de la caisse de prêts une organisation «latente». Il ne serait cependant pas approprié aux circonstances, car on ne peut pas du tout prévoir actuellement quelles dispositions il devrait contenir pour parer efficacement aux difficultés ou complications futures. Cet arrêté ne serait pas davantage nécessaire, parce que les organismes responsables de tous les groupements qui ont participé au capital de garantie ont déclaré au début de cette année, en réponse à une demande du département des finances et des douanes, qu'ils collaboreraient de nouveau, en cas de besoin, à la création d'un nouvel établissement de crédit semblable à la caisse de prêts. Si une aide fédérale devait s'imposer, elle pourrait être mise sur pied aussi rapidement et aussi efficacement qu'en 1932.

4. La situation au moment de la liquidation

La liquidation de la caisse ne donnera probablement pas lieu à des difficultés. Le bilan de la caisse au 31 décembre 1954 se présente comme il suit:

<i>Actifs</i>	Millions
Garanties de la Confédération	75
Garanties de tiers	25
Prêts	2,4
Biens immobiliers	1
Avoirs auprès de la Confédération	7,5
Disponibilités	1,3
Total	112,2
<i>Passifs</i>	
Fonds de garantie	100
Réserves	9,2
Fonds de prévoyance du personnel	0,5
Autres passifs	2,5
Total	112,2

Les prêts de 2,4 millions ne concernent que 7 débiteurs. Si les dettes ne peuvent être remboursées, elles pourront être probablement reprises par des tiers, sans perte pour la caisse. La valeur des biens immobiliers sera sans doute plus élevée au moment de la liquidation que les chiffres indiqués dans le bilan. Les «autres passifs» consistent, essentiellement, en provisions pour des pertes éventuelles qui ne se produiront vraisemblablement pas. On peut donc admettre que la liquidation donnera un solde actif de 11 ou 12 millions. Trois quarts de cette somme reviendront à la Confédération, cependant que le solde sera réparti entre les garants au prorata de leur garantie. Les paiements aux garants n'offriront aucune difficulté parce que les disponibilités de la caisse, jointes à ses avoirs auprès de la Confédération, couvrent largement le chiffre de ces paiements. Si l'un ou l'autre des prêts ne pouvait pas être remboursé sans difficultés particulières, il conviendrait que la Confédération le prenne pour sa valeur dans sa part de liquidation. Cette liquidation pourrait ainsi se faire rapidement.

L'administration proprement dite de la caisse étant assurée par le comité d'administration prévu par l'article 10, 2^e alinéa, de l'arrêté fédéral du 8 juillet 1932, il est indiqué de charger cet organe de la liquidation; celle-ci sera ainsi simple et rapide. Le moment venu, le Conseil fédéral renseignera l'Assemblée fédérale sur le résultat de la liquidation.

Nous avons par conséquent l'honneur de recommander d'adopter notre projet d'arrêté de l'Assemblée fédérale concernant la liquidation de la caisse de prêts de la Confédération.

Nous saisissons cette occasion pour vous renouveler, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 24 juin 1955.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

Max Petitpierre

Le chancelier de la Confédération,

Ch. Oser

10686

(Projet)

ARRÊTÉ DE L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE

concernant

la liquidation de la caisse de prêts de la Confédération

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'article 16 de l'arrêté fédéral du 8 juillet 1932 créant une caisse de prêts de la Confédération suisse;

vu le message du Conseil fédéral du 24 juin 1955,

arrête:

Article unique

¹ La caisse de prêts de la Confédération suisse instituée par l'arrêté fédéral du 8 juillet 1932 sera liquidée par le comité d'administration de cette caisse.

² Le rapport de liquidation sera soumis par le Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale pour approbation.

³ Le présent arrêté entre immédiatement en vigueur.

Annexe 1**Caisse de prêts de la Confédération**

Activité pendant les années 1932-1954

Année	Demandes déposées	Demandes approuvées		Crédit au 31 décembre	
		Nombre	Fr.	Accordé Fr.	Utilisé Fr.
1932 ⁽¹⁾	158	59	34 079 300	33 751 727	31 390 996
1933	132	55	64 191 150	88 515 150	68 238 502
1934	147	77	52 498 000	137 361 120	73 942 063
1935	306	222	106 051 486	157 225 946	125 806 410
1936	293	219	10 898 723	112 280 261	47 808 313
1937	113	76	3 446 586	57 942 047	30 661 445
1938	119	88	26 091 229	74 573 911	27 126 392
1939	431	393	15 274 599	47 050 472	25 083 997
1940	195	124	110 515 276	81 382 811	20 313 117
1941	147	112	10 856 450	55 303 110	23 548 225
1942	98	68	5 269 427	47 364 809	22 099 441
1943	442	397	3 852 055	34 992 422	14 703 645
1944	552	519	2 885 192	22 020 192	14 324 454
1945	845	807	13 600 580	30 580 219	22 206 168
1946	814	787	11 711 542	36 149 395	24 451 558
1947	69	56	15 347 072	41 848 288	20 937 983
1948	59	24	9 335 620	41 222 637	19 479 187
1949	53	16	577 670	21 588 636	14 753 132
1950	22	7	10 353 100	19 355 327	4 246 440
1951	12	5	2 050 000	19 362 195	5 220 895
1952	7	1	700 000	17 837 595	3 532 895
1953	12	—	—	16 221 931	3 195 230
1954	12	—	—	2 576 103	2 441 103
	5038	4112	509 585 058		

⁽¹⁾ 5 mois.

Caisse de prêts de la Confédération

Frais d'administration et résultats des exercices de 1932-1954

Année	Nombre de fonctionnaires et d'employés	Frais d'administration Fr.	Bénéfice net réalisé Fr.
1932 ⁽¹⁾	7	52 808	172 563.25
1933	8	126 848	746 288.82
1934	8	126 345	799 693.55
1935	14	167 469	1 285 569.95
1936	14	188 780	938 722.36
1937	14	175 803	452 668.03
1938	11	152 392	393 886.74
1939	14	150 141	333 012.35
1940	14	150 120	349 443.04
1941	13	148 367	426 133.67
1942	9	158 076	318 291.04
1943	10	157 782	272 216.75
1944	10	162 160	268 385.75
1945	9	179 052	306 615.10
1946	9	172 232	307 293.25
1947	8	185 539	265 439.60
1948	8	186 936	235 140.70
1949	8	178 618	202 179.40
1950	7	178 864	205 480.80
1951	7	180 762	202 401.70
1952	6	146 862	225 699.15
1953	5	128 007	238 936.10
1954	3	65 955	281 513.70
1932-1954	.	3 519 918	9 227 574.80
⁽¹⁾ 5 mois.			10866

MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la liquidation de la caisse de prêts de la Confédération suisse (Du 24 juin 1955)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1955
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	26
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	6894
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	30.06.1955
Date	
Data	
Seite	1105-1114
Page	
Pagina	
Ref. No	10 093 913

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.