



Rapport du Conseil fédéral

Le système de cautionnement en faveur des PME

Rapport sur l'efficacité, l'opportunité et le caractère économique de la loi fédérale sur les aides financières aux organisations de cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises

Berne, 20.11.2013

Sommaire

1	Condensé	4
2	Historique.....	6
2.1	Aperçu historique jusqu'en 2007	6
2.2	Le système de cautionnement depuis la révision de 2007	9
2.2.1	Le système de cautionnement en faveur des PME.....	9
2.2.2	Bases légales.....	12
2.2.3	Pilotage et surveillance de la Confédération.....	13
2.2.4	Organisations de cautionnement reconnues par l'Etat.....	14
2.3	Rôle des cantons dans le système de cautionnement en faveur des PME.....	16
3	Aspects internationaux et comparaison internationale	17
3.1	Instruments de garantie comparables dans d'autres pays	17
3.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	20
3.3	Relation avec le droit européen	20
3.4	Conclusions	22
3.4.1	Conclusions des évaluateurs.....	22
3.4.2	Avis du Conseil fédéral.....	22
4	Analyse de la position sur le marché	23
4.1	Description du marché	23
4.2	Taille du marché	23
4.3	Conclusions	26
4.3.1	Conclusions des évaluateurs.....	26
4.3.2	Avis du Conseil fédéral.....	27
5	Analyse de l'efficacité	27
5.1	Structure de la clientèle	27
5.2	Etudes de cas.....	30
5.3	Rentabilité du système de cautionnement en faveur des PME.....	32
5.3.1	Efficacité directe et indirecte.....	32
5.3.2	Conséquences financières pour la Confédération	33
5.3.3	Analyse de la prime de risque	34
5.4	Conclusions	35
5.4.1	Conclusions des évaluateurs.....	35
5.4.2	Avis du Conseil fédéral.....	36
6	Exécution	37
6.1	Réalisation des prestations convenues par les coopératives de cautionnement	37
6.2	Efficacité et effectivité de la réalisation des tâches	38
6.2.1	Opportunité des prestations réalisées	38
6.2.2	Utilisation efficace des fonds fédéraux et bonne conscience des risques.....	38
6.3	Surveillance par le SECO de la réalisation des prestations.....	39
6.4	Conclusions	39
6.4.1	Conclusions des évaluateurs.....	39
6.4.2	Avis du Conseil fédéral.....	42

7	Conclusions et examen des adaptations éventuelles.....	44
7.1	Conclusions générales.....	44
7.2	Examen d'un relèvement du plafond de cautionnement.....	44
7.3	Précisions à apporter à l'ordonnance.....	46
8	Annexe.....	47
8.1	Bibliographie.....	47
8.2	Abréviations.....	50

Table des illustrations

Illustration 1:	Le système de cautionnement en faveur des PME	11
Illustration 2:	Evolution du volume des cautionnements et des nouvelles cautions depuis la réorganisation (juillet 2007).....	12
Illustration 3:	Territoires couverts par les organisations de cautionnement reconnues par l'Etat	15
Illustration 4:	Montant moyen d'un cautionnement par rapport au portefeuille total en milliers EUR, 31.12.2011	19
Illustration 5:	Fréquence des cautionnements octroyés (2010-12, hors SAFFA)	25
Illustration 6:	Répartition régionale des dossiers en %.....	28
Illustration 7:	Ventilation par branche en %.....	29
Illustration 8:	Pertes nettes et taux de pertes net	34

Table des tableaux

Tableau 1:	Part du volume des cautionnements au PIB, 2011	18
Tableau 2:	Entreprises marchandes et employés selon la taille des entreprises, 2008	24
Tableau 3:	Encours des crédits des banques aux entreprises selon la taille de l'entreprise et le type de crédit (fin 2011; en millions CHF).....	24
Tableau 4:	Ventilation des cautionnements selon la taille des entreprises	28
Tableau 5:	Répartition des cautionnements d'après le montant octroyé.....	29
Tableau 6:	Aides financières de la Confédération, en milliers de francs, 2008-2012	34

1 Condensé

Les PME forment la grande majorité des entreprises suisses. Elles pourvoient deux tiers des emplois et sont par-là la base de notre prospérité. Par sa politique des PME, la Confédération entend créer des conditions-cadres optimales. Les objectifs principaux sont les suivants:

- allégement administratif
- développement de la cyberadministration
- simplification du financement des entreprises
- amélioration de l'accès au marché
- promotion de la recherche, de la formation et de l'innovation

Le système de cautionnement en faveur des PME est censé faciliter l'accès des PME au crédit bancaire et donc leur financement.¹ De par sa position sur le marché, cet instrument de la politique en faveur des PME se situe aussi dans la politique en faveur du milieu rural et dans la politique régionale.

En 2007, ce système a subi une révision radicale. Cinq ans après, le SECO commandait une analyse externe de l'efficacité pour servir de base à une revue complète. Le présent rapport rend donc compte de l'application et des effets du système de cautionnement depuis sa réorganisation de 2007, le situe en comparaison internationale et en analyse la position sur le marché. Ces évaluations ont été réalisées entre autres pour servir de base à d'éventuelles modifications des lois.

Aspects internationaux et comparaison

La plupart des pays de l'OCDE connaissent des instruments de cautionnement analogues, même si la conception varie. De nombreux pays non-membres de l'OCDE disposent également de mécanismes par lesquels les crédits sont cautionnés par l'Etat. Ces instruments ont été engagés particulièrement intensément à partir de 2008 pour réagir aux difficultés de financement survenues dans maint pays lors de la crise économique et financière.

En Suisse, le plafond de cautionnement (500 000 CHF) n'est qu'à peu près la moitié de la moyenne des pays de référence² (1 million EUR). D'un autre côté, le montant moyen d'un cautionnement en Suisse (127 437 CHF ou 104 030 EUR)³ est parfois nettement supérieur à ce qu'il est dans d'autres pays.

Analyse de la position sur le marché

Depuis sa réorganisation en 2007, le système de cautionnement en faveur des PME a évolué de façon positive, s'est imposé et repose aujourd'hui sur une base solide. Les organisations de cautionnement jouissent majoritairement d'une bonne réputation auprès des banques et des PME. Elles travaillent généralement de façon efficace et conviviale. Les évaluateurs ne voient pas d'urgence à adapter les produits. L'instrument serait cependant susceptible de développement si l'on pouvait en accroître la notoriété.

Analyse de l'efficacité

Le système de cautionnement soutient efficacement les PME dans la mesure où il leur permet d'obtenir des prêts que les banques ne leur accorderaient pas sinon. Il assure par-là la création d'entreprises et le règlement des successions, ou permet aux PME de s'agrandir. Le système est avant tout un mécanisme d'encouragement en faveur des PME, avec une im-

¹ DEFR (2013)

² Ont servi de pays de référence l'Allemagne, l'Autriche, l'Espagne, la France, l'Italie et le Portugal.

³ Cours de change août 2013: 1 EUR = 1,225 CHF

plantation marquée dans les régions rurales. A fin 2011, les entreprises cautionnées offraient un total de 22 179 emplois et formaient 1774 apprentis. Le système de cautionnement en faveur des PME contribue donc aussi à la formation professionnelle. Le taux de faillite des entreprises cautionnées n'est que faiblement supérieur à celui de toutes les PME de taille comparable.

Par le biais de l'impôt sur le revenu (impôt fédéral direct), les collaborateurs et collaboratrices employés dans les entreprises cautionnées versent environ 13 millions CHF à la Confédération. Selon les évaluateurs, la Confédération perçoit en outre de la part des entreprises cautionnées quelque 13 millions CHF d'impôt sur le bénéfice. La valeur ajoutée des entreprises cautionnées s'élève à environ 1,7 milliard CHF. Les entreprises achètent en outre des intrants, ce qui induit une valeur ajoutée supplémentaire.

Les effets d'aubaine du système de cautionnement sont faibles, dans l'ensemble. La plupart du temps, les PME n'y recourent en effet que dans les cas où elles n'obtiendraient pas sinon de prêt. D'un autre côté, les effets d'éviction pourraient être assez notables. Les emplois correspondants existeraient à l'échelle suisse même sans l'existence des entreprises cautionnées, mais pas nécessairement dans les petites entreprises ni sans doute dans les régions concernées.

Plus de 10 % des cautionnements octroyés depuis 2007 atteignent le plafond légal actuel de 500 000 CHF.

Exécution

L'évaluation de la mise en œuvre du système de cautionnement en faveur des PME a relevé divers aspects positifs, mais attiré en même temps l'attention sur des points faibles et des améliorations possibles. Les cibles chiffrées fixées par la Confédération lors du lancement du nouveau système, en 2007, ont été atteintes. La confiance dans le système de cautionnement s'est renforcée.

Sur les 29 recommandations des évaluateurs, 20 ont été mises en œuvre à ce jour, parfois partiellement. Nombre d'entre elles ont pu être intégrées dans les nouvelles conventions sur les aides financières 2012-2015. Un système de controlling, reporting et monitoring a notamment été introduit.

Conclusions et examen d'éventuelles adaptations

Dans l'ensemble, les évaluateurs dressent un bilan positif de l'efficacité du système de cautionnement. Le Conseil fédéral constate lui aussi que le système a évolué de façon positive et qu'il repose sur une base solide.

Dans le cadre de l'évaluation, le Conseil fédéral a également fait examiner à fond la question d'un relèvement du plafond de cautionnement actuel de 500 000 francs. Les différents évaluateurs n'ont pu en démontrer unanimement la nécessité. Diverses études du SECO ainsi que le groupe de travail «Marché du crédit aux PME» formé par la Confédération et certaines associations économiques concluent que, dans l'ensemble, le marché du crédit aux PME fonctionne bien. Dans ces circonstances, il convient de s'abstenir de développer les interventions de l'Etat. Même si le plafond n'a pas changé depuis 1999, il n'augmenterait pas sensiblement s'il était indexé sur le renchérissement (550 000 francs).

De leur côté, certaines organisations de cautionnement avaient fait remarquer qu'une condition préalable au relèvement du plafond de cautionnement serait une garantie de recapitalisation de la part de Confédération ainsi qu'un relèvement de la contribution aux frais administratifs. Cela reviendrait cependant à un développement majeur du système, pour lequel le Conseil fédéral ne voit ni raison ni nécessité pour le moment, vu la situation mentionnée du marché du crédit aux PME. Pour toutes les raisons évoquées, il rejette donc l'idée d'un relèvement.

Indépendamment de la question du plafond de cautionnement, l'ordonnance nécessite quelques modifications techniques pour apporter certaines précisions et l'adapter à la réalité actuelle. Par le présent rapport, le Conseil fédéral charge donc le DEFR de concevoir cette modification de l'ordonnance.

2 Historique

Le système de cautionnement en faveur des PME est destiné à faciliter l'accès des PME au crédit bancaire. Les bases légales du système (révisé) sont la loi fédérale sur les aides financières aux organisations de cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises⁴ et l'ordonnance du même nom⁵. Cette dernière est précisée par les commentaires du 28 février 2007.

Selon l'art. 11 de la loi fédérale sur les aides financières aux organisations de cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises, le Conseil fédéral fait rapport régulièrement à l'Assemblée fédérale sur l'efficacité, l'opportunité et le caractère économique de ladite loi. Les objectifs de ce premier rapport complet sont donc de rendre compte du système de cautionnement depuis sa réorganisation, d'en exposer l'impact, d'établir une comparaison internationale et de présenter les évaluations externes de l'exécution.⁶ Le reporting ordinaire s'effectue chaque fois dans le cadre du message sur la promotion économique.⁷

Ne font pas l'objet du présent rapport la loi fédérale du 25 juin 1976 sur l'octroi de cautionnements et de contributions au service de l'intérêt dans les régions de montagne et le milieu rural en général⁸, les cautionnements pouvant être octroyés en vertu de la loi sur l'assurance-chômage (LACI) à titre de soutien aux assurés qui entreprennent une activité indépendante⁹, et les cautionnements de la Confédération octroyés dans le cadre de la loi sur le CO₂¹⁰ (fonds dit de technologie). N'en font pas non plus l'objet les offres de la Société suisse de crédit hôtelier (SCH) selon la loi fédérale sur l'encouragement du secteur de l'hébergement.¹¹

Le présent rapport ne traite enfin pas du marché général des crédits aux PME, mais bien de l'instrument «système de cautionnement en faveur des PME», qui en est un produit de niche.

2.1 Aperçu historique jusqu'en 2007

Le système de cautionnement en faveur des PME est un instrument de longue tradition, qui se fondait à l'origine sur un arrêté fédéral de 1949.¹² Dès le milieu des années 1930, cependant, le Conseil fédéral avait été habilité à soutenir les coopératives de cautionnement en faveur des PME dans le cadre des mesures de lutte contre la crise et de création d'emplois.¹³ Avec l'arrêté fédéral du 22 juin 1949 tendant à encourager les coopératives de cautionnement en faveur des PME, on créait une base juridique stable. La Confédération assumait dé-

⁴ RS 951.25

⁵ RS 951.251

⁶ Le rapport se fonde sur cinq études externes consacrées à l'efficacité [B,S,S. (2013)], la position sur le marché [HSG-KMU (2013)], l'exécution [Ernst & Young (2010), Ernst & Young (2011)] et le système suisse de cautionnement en comparaison internationale [PwC (2013)].

⁷ Conseil fédéral (2011)

⁸ RS 901.2

⁹ RS 837.0, art. 71a

¹⁰ RS 641.71

¹¹ RS 935.12

¹² RO 1949 II 1657, RS 951.24 (abrogé)

¹³ Virchaux (1983)

sormais 50 à 60 % des pertes subies par les coopératives de cautionnement en faveur des PME pour des cautionnements allant jusqu'à 150 000 CHF.

Deux autres instruments furent introduits par la suite, mais qui ne font pas l'objet du présent rapport:

1. La loi fédérale du 25 juin 1976 sur l'octroi de cautionnements et de contributions au service de l'intérêt dans les régions de montagne et le milieu rural en général¹⁴ prévoit une participation accrue de la Confédération aux pertes (90 %) pour les cautionnements octroyés dans les régions de montagne. Lors de l'entrée en vigueur de la loi, le plafond de cautionnement (500 000 CHF) était également supérieur à celui fixé dans l'arrêté fédéral.
2. Pour aider les chômeurs qui se lancent dans une activité indépendante, la loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI)¹⁵ et l'ordonnance correspondante du 31 août 1983¹⁶ prévoient la possibilité de demander à une coopérative de cautionnement en faveur des PME une garantie jusqu'à hauteur de 90 indemnités journalières. En cas de perte, l'assurance-chômage (AC) assume 20 % du montant du crédit. Dans ce cas, le montant versé par le fonds de compensation est imputé sur le droit de l'assuré aux indemnités journalières.

Depuis l'introduction de l'instrument en 1949 jusqu'à 1987, la couverture des pertes par la Confédération est passée de 6 000 à 80 000 CHF. A partir de 1976, il fut possible d'octroyer en sus, c'est-à-dire cumulativement, un cautionnement au titre de l'aide aux régions de montagne à hauteur de 500 000 CHF. A partir de 1987, en plus de la couverture des pertes par la Confédération (150 000 CHF), les coopératives de cautionnement eurent la possibilité de s'assurer une couverture de 300 000 CHF auprès de la Centrale suisse de cautionnement dans les arts et métiers (CSC). Le plafond de cautionnement possible pour les organisations de cautionnement s'élevait ainsi à 450 000 CHF à partir de 1987, avec l'option d'octroyer cumulativement et en plus un cautionnement au titre de l'aide aux régions de montagne à hauteur de 500 000 CHF.

La crise immobilière du début des années 1990 précipita tout le marché suisse des crédits dans une crise grave, qui affecta également les organisations de cautionnement en faveur des PME. Suite à la dévaluation des portefeuilles immobiliers et à la dégradation générale de l'environnement économique, tant les coopératives de cautionnement que les banques se virent confrontées à des pertes notables.

L'augmentation massive des pertes de la plupart des CC en faveur des PME obligea leurs bailleurs de fonds respectifs à les assainir. En renonçant à leurs participations au capital et à une partie de leurs garanties de crédit, les grandes banques contribuèrent d'un côté de façon décisive au rétablissement de la santé financière des CC, mais de l'autre, elles annoncèrent en même temps leur sortie du cautionnement en faveur des PME.

Après le départ des grandes banques, le recul marqué du volume des cautionnements (tout juste 200 millions à la fin des années 1990, contre 400 millions CHF en 1995) ainsi qu'une aversion au risque généralement accrue dans la politique de crédit furent l'occasion de remettre foncièrement en question tout le système. Une analyse des structures fut donc effectuée en 1995 avec le concours du cabinet BHP.¹⁷ Les faiblesses du système de cautionnement y étaient identifiées et un nouveau modèle mis au point. Il s'agissait de trouver un compromis entre les critères d'efficacité (simplification du système, uniformisation des procédures, traitement plus systématique, amélioration des contrôles, etc.) et la structure dé-

¹⁴ RS 901.2

¹⁵ RS 837.0, Art. 71

¹⁶ RS 837.02

¹⁷ Hanser, Kuster (1995)

centralisée, fédéraliste du système. Après un long processus, la nouvelle organisation «Cautionnement2000plus» vit le jour au début de 1999.

«Cautionnement2000plus»¹⁸ était un réseau constitué par la CSC et neuf coopératives autonomes de cautionnement en faveur des PME¹⁹ (la coopérative genevoise n'y participait pas). Si un cautionnement dépassait 150 000 CHF, toute coopérative pouvait obtenir de la CSC une couverture supplémentaire des pertes de 350 000 CHF au plus. Le risque de perte de la Confédération restait inchangé, soit 50 à 60 % des premiers 150 000 CHF. Les PME pouvaient bénéficier ainsi d'un cautionnement maximal de 500 000 CHF.²⁰ Il y avait encore la possibilité d'obtenir un cautionnement supplémentaire de 500 000 CHF au titre de l'aide aux régions de montagne. Dans ce cas, les PME pouvaient donc obtenir des crédits cautionnés jusqu'à hauteur de 1 million CHF.

Une autre organisation de cautionnement travaillait indépendamment du réseau «Cautionnement2000plus»: la SAFFA, organisation destinée aux femmes. Depuis sa fondation en 1932, le nombre des cautionnements octroyés baissait d'année en année, de 50 en 1932 à un seul en 1997. Après la professionnalisation des structures, ce nombre se remit à croître.

La restructuration du système de cautionnement en faveur des PME effectuée entre 1997 et 1999 ne suffit pas pour inciter les grandes banques à y revenir.²¹ Il en résulta une stagnation du volume des cautionnements.

Au vu de cette évolution, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) déposa la 16 novembre 1999 un postulat demandant le renforcement du système de cautionnement en faveur des PME.²² Elle y invitait le Conseil fédéral à présenter aux Chambres un rapport et une proposition de renforcement du système de cautionnement en faveur des PME. Il s'agissait notamment d'examiner d'une part d'augmenter la participation de la Confédération au remboursement des pertes sur cautionnement et, de l'autre, d'accorder des prêts de rang subordonné aux coopératives de cautionnement en faveur des PME.

Un expert externe mandaté en 2001 par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), Renatus Gallati, concluait dans son étude sur le financement des PME²³ que le nouveau système «Cautionnement2000plus» continuait certes à présenter quelques défauts structurels (répartition territoriale hétérogène, pratique non uniforme de l'examen des demandes), mais qu'il était foncièrement viable et important pour le financement des PME.

En réponse au postulat de la CER-N, le Conseil fédéral publia un rapport le 2 juillet 2003²⁴ et un rapport complémentaire le 31 mars 2004.²⁵ Y étaient proposées diverses variantes allant de l'abandon au renforcement et à la recapitalisation du système. La CER-N décida alors de proposer une nouvelle réglementation légale du soutien aux coopératives de cautionnement en faveur des PME²⁶ par le biais d'une initiative parlementaire.²⁷ Au sein d'un groupe de travail, les milieux intéressés (banques, organisations de cautionnement, associations économiques et SECO) participèrent à l'élaboration d'un modèle pour un meilleur financement des

¹⁸ Groupe d'accompagnement «Cautionnement 2000» (1996)

¹⁹ Coopératives régionales de cautionnement de Bâle, Suisse orientale, Berne, Soleure, Fribourg, Lucerne, Vaud, Neuchâtel, Valais

²⁰ 500 000 francs en 1999 équivalent en 2012 à 551 050 francs (corrigés de l'inflation).

²¹ DEFR (1999)

²² P 99.3577

²³ Gallati (2001)

²⁴ Conseil fédéral (2003)

²⁵ Conseil fédéral (2004)

²⁶ CER-N (2005), Conseil fédéral (2006/1)

²⁷ Iv.Pa. 05.449

PME.²⁸ L'initiative parlementaire aboutit donc à la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les aides financières aux organisations de cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises²⁹. Le nouveau système entra en vigueur en juillet.

2.2 Le système de cautionnement depuis la révision de 2007

2.2.1 Le système de cautionnement en faveur des PME

La loi fédérale entrée en vigueur en juillet 2007³⁰ comporte les adaptations et nouveautés suivantes:

- a) La participation de la Confédération (50 à 60 %) aux pertes sur cautionnement des organisations de cautionnement est généralement relevée à 65 %.
- b) Le plafond de la participation de la Confédération aux pertes (150 000 CHF) est relevé à 500 000 CHF. Du point de vue des PME demandeuses, ce plafond reste donc foncièrement inchangé. La possibilité d'y cumuler un cautionnement au titre de l'aide aux régions de montagne est cependant exclue, ce qui ramène le plafond de 1 million à 500 000 CHF dans les cas concernés.³¹
- c) Les contributions annuelles de la Confédération aux frais administratifs des organisations de cautionnement (200 000 CHF) sont relevées à 3 millions CHF au plus.
- d) Le nombre des organisations de cautionnement reconnues par l'Etat passe de dix à quatre: Coopérative romande de cautionnement – PME (Cautionnement romand), Coopérative de cautionnement du Centre (CC Centre), Bürgschaftsgenossenschaft Ost (BG OST/CF Sud)³², Société de cautionnement pour les femmes (SAFFA).
- e) Un crédit-cadre de 10 millions CHF a été mis à disposition pour aider les coopératives à se recapitaliser. Sur cette somme, 8 millions ont été employés pour des prêts remboursables de rang subordonné; 7 millions sont allés à la CC Centre (répartis en deux prêts de rang subordonné de 3 et 4 millions), le dernier million au Cautionnement romand.
- f) Pour la période 2007-2010, un crédit-cadre de 30 millions CHF a été mis à disposition pour financer les pertes sur cautionnement assumées par la Confédération.
- g) La loi limite le volume net des cautionnements couverts par la Confédération en cas de perte à 600 millions CHF³³, ce qui correspond à un volume brut maximal de 923 millions. Les fonds alloués à la couverture des pertes figurent chaque fois dans le budget et dans le plan financier de la Confédération.

Ces modifications contraignirent les trois CC régionales à des adaptations organisationnelles. Le Cautionnement romand dut notamment affronter de grands problèmes, puisque la Suisse romande comptait cinq CC distinctes jusqu'en 2007 (Fribourg, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève). Pour atteindre la réduction exigée du nombre des organisations romandes, une nouvelle coopérative, le Cautionnement romand, fut créée, qui est représenté par des antennes dans chacun des cinq cantons, antennes qui constituent la plupart du temps de nouvelles structures (personnel compris). La majorité des anciennes coopératives cantonales fut dissoute (Fribourg, Neuchâtel, Genève) pour être remplacée par de nouvelles antennes. Les anciennes coopératives des cantons de Vaud et du Valais subirent des transformations radicales pour être maintenues en tant qu'antennes.

²⁸ Groupe de travail du SECO (2004)

²⁹ RS 951.25

³⁰ DEFR (2007)

³¹ RS 951.251, art. 4, al. 2

³² Depuis 2013, l'ancienne OBTG est devenue la BG Ost.

³³ RS 951.25, art. 8, al. 2

Parallèlement, la CSC se voyait réorientée. Depuis mi-2007, elle offre de participer aux risques (splitting) des organisations régionales en leur permettant de réassurer chez elle la moitié de leurs cautionnements sur une base volontaire, ce jusqu'à un plafond de 500 000 CHF. Contrairement à autrefois, la CSC n'octroie plus de cautionnements directs, mais conçoit son mandat comme complément de l'activité des organisations régionales. Depuis début 2010, il n'y a plus de relations d'affaires ni de tâches de surveillance entre la Confédération et la CSC en ce qui concerne le système de cautionnement en faveur des PME.

D'après la loi, seules peuvent octroyer des cautionnements les quatre coopératives reconnues par l'Etat BG OST/CF Sud, CC Centre, Cautionnement romand, SAFFA, (cf. Illustration 1). En outre, les organisations de cautionnement ont signé des conventions de prestations avec certains cantons, par lesquelles elles complètent et soutiennent la promotion économique de ceux-ci en matière de financement des PME. Quelques cantons mettent encore à disposition un fonds alimenté de ressources cantonales pour soutenir des projets d'importance cantonale ou régionale.³⁴

Les organisations de cautionnement facturent au preneur les frais d'examen de la demande ainsi qu'une prime de risque annuelle, proportionnelle au montant cautionné. Grâce au cautionnement, le preneur obtient un crédit bancaire qu'il n'aurait très probablement pas reçu sinon. Si le crédit bancaire ne dépasse pas le montant du cautionnement, la banque n'encourt pratiquement pas le moindre risque de perte. Reste le risque de défaut des organisations de cautionnement sur leur part de 35 %. A fin 2012, toutefois, les capitaux propres des CC dépassaient leurs engagements. D'après le Cautionnement romand, les crédits cautionnés bruts – c'est-à-dire avant la prime de risque – sont en général inférieurs de 2 % aux mêmes crédits, mais sans cautionnement.³⁵

Dans le contexte actuel, l'instrument du système de cautionnement en faveur des PME n'est pas fondé sur un échec du marché des crédits. Plusieurs études du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) ont montré ces dernières années que, dans l'ensemble, le marché des crédits aux PME fonctionne bien en Suisse.³⁶ En 2009, le Conseil fédéral l'a encore confirmé dans un rapport à la CER-N.³⁷ Sur le marché des crédits aux PME, le système de cautionnement est plutôt un produit de niche; sa vocation première, dans le contexte actuel, est d'être un mécanisme d'encouragement des PME.

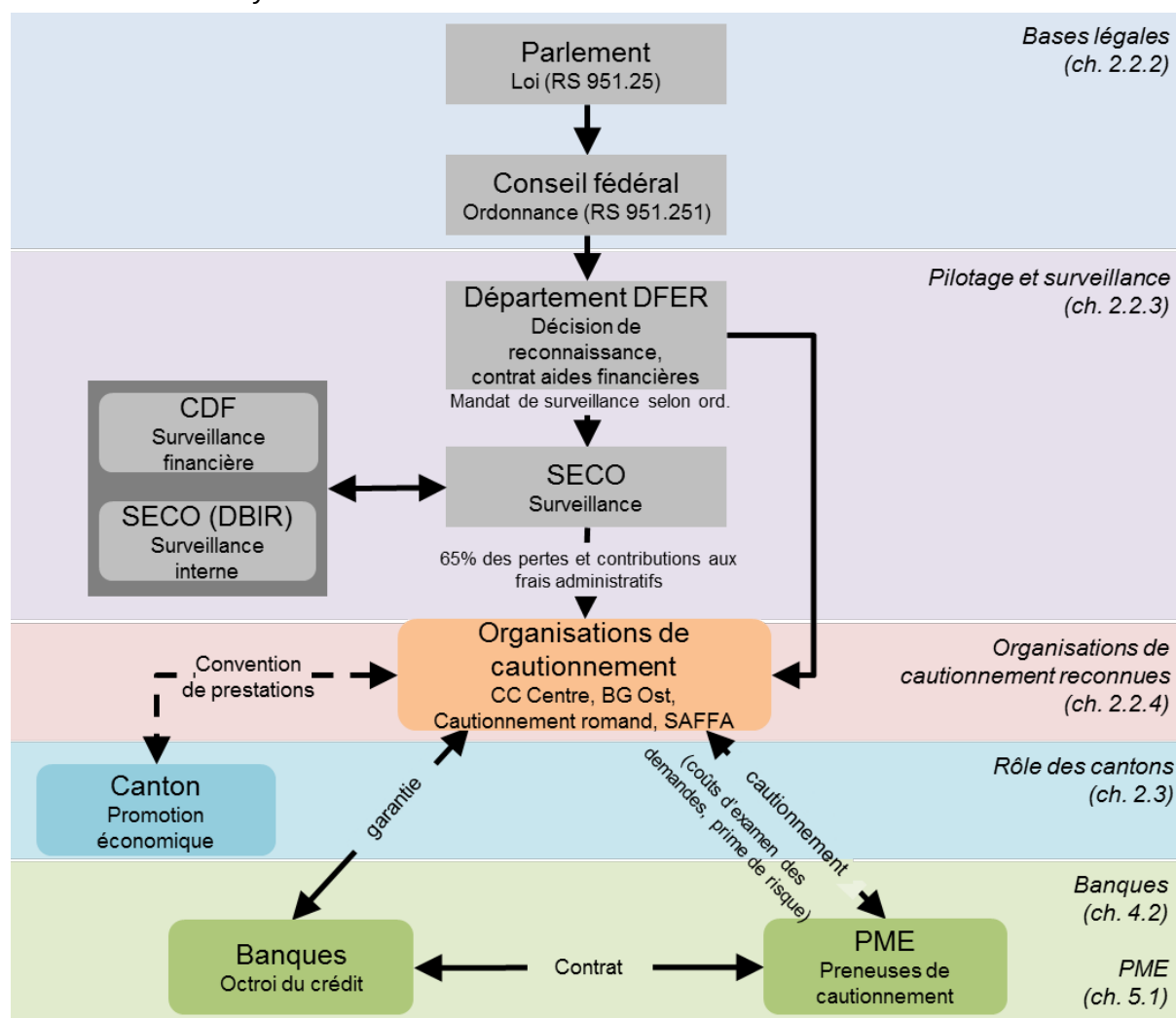
³⁴ Chap. 2.3

³⁵ Cautionnement romand (2013)

³⁶ M.I.S. Trend (2009/A), M.I.S. Trend (2009/B), M.I.S. Trend (2010) et M.I.S. Trend (2013)

³⁷ Conseil fédéral (2009)

Illustration 1: Le système de cautionnement en faveur des PME



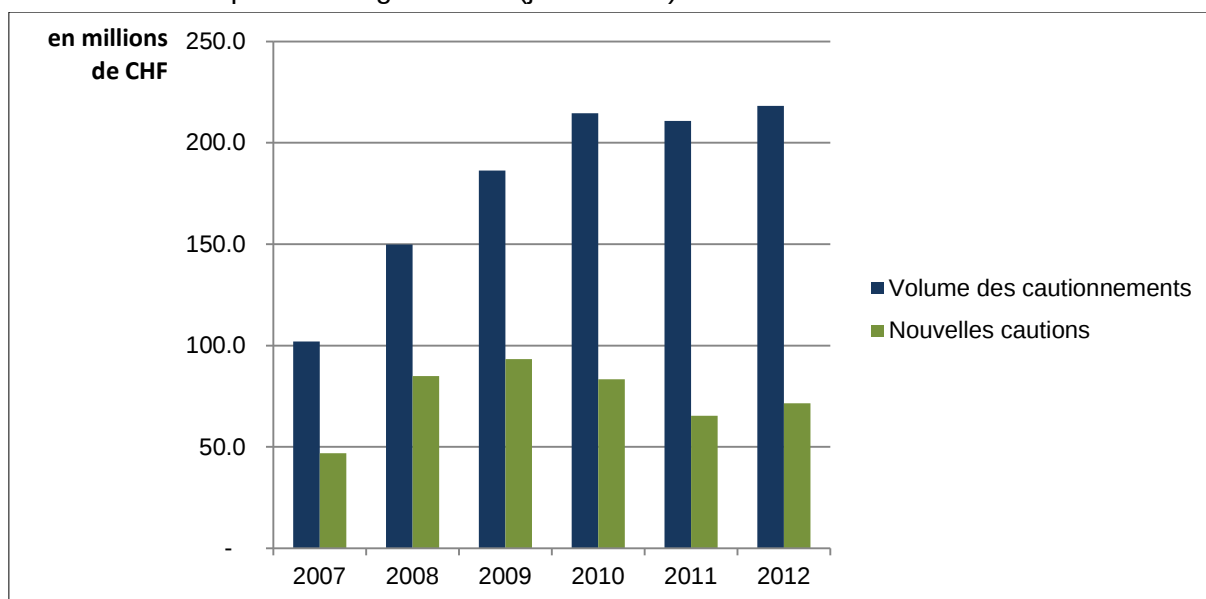
Source: SECO, présentation maison³⁸

Depuis la réorganisation du système de cautionnement en faveur des PME en 2007, l'instrument a évolué de façon très positive.³⁹ La confiance dans le système s'est renforcée, notamment de la part des banques. En l'espace de cinq ans, le volume des cautionnements est passé de 85 (2008) à 218 millions CHF (2012, cf. Illustration 2). En 2012 ont été examinées 700 demandes de cautionnement, dont la moitié a été accordée. Plus de 1600 PME bénéficient actuellement de cautionnements. Dans le cadre des nouvelles conventions sur les aides financières conclues en 2011 pour la période 2012-2015, il est prévu une nouvelle augmentation du volume des cautionnements jusqu'à 270 millions CHF d'ici fin 2015.

³⁸ Le terme de «garantie» utilisé dans le graphique et dans la pratique correspond au cautionnement tel que défini à l'art. 492, al. 1, CO (RS 220).

³⁹ SECO (2008) et SECO (2011)

Illustration 2: Evolution du volume des cautionnements et des nouvelles cautions depuis la réorganisation (juillet 2007)



Source: SECO, présentation maison

Chiffres et faits concernant le système de cautionnement en faveur des PME

Volume des cautionnements au 31 décembre 2012	CHF	218,2 millions
Nouvelles cautions 2012	CHF	71,5 millions
Nombre des cautionnements en cours au 31 décembre 2012		1660
Demandes 2012		693
Demandes 2012 satisfaites		366
Pertes nettes ⁴⁰ 2012	CHF	5,6 millions
Taux de pertes net ⁴¹ 2012		2,56 %
Part des cautionnements en milieu rural		38 %
Valeur ajoutée des entreprises cautionnées (fin 2011)	CHF	1,7 milliard
Nombre moyen d'emplois créés par entreprise depuis le dépôt de la demande		4,47
Nombre d'apprentis dans les entreprises cautionnées (fin 2011)		1774
Prime de risque		1,25 % (SAFFA 1 %)

2.2.2 Bases légales

Fruit d'un partenariat Confédération/organisations de cautionnement, le système de cautionnement en faveur des PME a pour vocation de faciliter l'accès des PME aux capitaux étrangers dans le but de créer des emplois durables. Les organisations de cautionnement assu-

⁴⁰ Les pertes nettes sont les pertes sur cautionnement diminuées des remboursements.

⁴¹ Rapport entre les pertes nettes et le volume des cautionnements au 31 décembre.

ment en l'occurrence ce que le code des obligations appelle un «cautionnement solidaire»⁴² pour les crédits bancaires demandés par les entreprises.

La compétence de la Confédération à légiférer en matière de cautionnement en faveur des PME découle de l'art. 103 (Politique structurelle) de la Constitution fédérale.⁴³ La loi fédérale⁴⁴ et l'ordonnance⁴⁵ sur les aides financières aux organisations de cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises sont entrées intégralement en vigueur le 15 juillet 2007 et ont ainsi remplacé l'arrêté fédéral du 22 juin 1949.⁴⁶

2.2.3 Pilotage et surveillance de la Confédération

Le parlement exerce la haute surveillance sur l'administration fédérale et tout autre organe ou personne chargée de tâches fédérales (*cf.* Illustration 1).⁴⁷ En vertu de sa souveraineté budgétaire et de sa compétence à approuver les comptes de l'Etat, il dispose de possibilités directes d'examen et de prise d'influence. De par sa tâche générale de haute surveillance du Conseil fédéral, le parlement surveille aussi la mise en œuvre de la politique gouvernementale. Il peut exiger des renseignements et charger le Conseil fédéral de prendre des mesures.⁴⁸

Actuellement, le pilotage du système de cautionnement est assumé par le DEFR, notamment par ses décisions de reconnaissance, qui fixent les grandes lignes des exigences imposées aux coopératives de cautionnement. Etre reconnue par la Confédération comme coopérative de cautionnement en faveur des PME est la prémisse pour pouvoir revendiquer une aide financière.

Le DEFR conclut d'autre part des conventions sur les aides financières avec les quatre CC reconnues par l'Etat (art. 10 de l'ordonnance). Ces conventions constituent l'instrument central de pilotage du système actuel. Pour le pilotage stratégique de l'activité des CC, les instruments dont dispose la Confédération sont les cibles d'encouragement, fixées pour quatre ans, et le système MIS de gestion des informations. Les conventions sur les aides financières fixent en particulier⁴⁹:

- a) le type, l'étendue et l'indemnisation des prestations que les organisations doivent fournir;
- b) des objectifs mesurables pour le développement du volume des cautionnements, des nouvelles cautions et des taux de pertes;
- c) la méthode et les modalités du calcul des frais administratifs;
- d) les modalités relatives aux rapports périodiques, aux contrôles de la qualité, à la budgétisation et à la comptabilité;
- e) la procédure en cas de litige;
- f) les mesures que les organisations doivent prendre en vertu de l'art. 8, al. 2, de la loi afin de limiter le volume des cautionnements.

Le gouvernement d'entreprise des organisations de cautionnement est fondé en principe sur le *Code suisse de bonne pratique pour le gouvernement d'entreprise*. Les conventions sur les aides financières stipulent que les organisations de cautionnement doivent appliquer ri-

⁴² RS 220, art. 496

⁴³ RS 101

⁴⁴ RS 951.25

⁴⁵ RS 951.251

⁴⁶ RS 951.24

⁴⁷ Art. 169 Cst.

⁴⁸ Conseil fédéral (2006/2), RO 2011 5859

⁴⁹ RS 951.251, art. 10, al. 2

goureusement la séparation des pouvoirs en leur sein et que les membres de l'administration doivent jouir d'une forte indépendance vis-à-vis de l'organisation, des prêteurs et des pre-neurs de cautionnement. Suite à cela, les organisations de cautionnement ont ajouté jusqu'à début 2013 des règles de récusation dans leurs statuts ou règlements internes.

L'organe chargé du pilotage opérationnel et de l'exécution est le secteur Politique des PME de la Direction de la promotion économique du SECO. Comme les CC sont des organisations externes dotées de la personnalité juridique auxquelles la Confédération ne participe pas, mais à qui elle verse des subventions, le SECO exerce différents rôles. Il doit

- gérer le controlling stratégique (planification annuelle, réalisation des entretiens de contrôle, évt. redéfinition des objectifs stratégiques),
- concevoir un monitoring et des échanges d'informations informels, mais efficaces,
- identifier, suivre et mettre évt. en œuvre les mesures de surveillance nécessaires,
- reconnaître à temps les problèmes stratégiques et faire des propositions, le cas échéant.

Le secteur Politique des PME et les CC entretiennent des échanges informels réguliers et ciblés d'information. Des entretiens de monitoring ont lieu régulièrement pour couvrir les besoins d'information des deux parties.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) «assiste le Conseil fédéral dans l'exercice de sa surveillance de l'administration fédérale».⁵⁰ Il est «en droit, sans tenir compte d'une éventuelle obligation de garder le secret, de demander des renseignements complémentaires et de prendre connaissance des dossiers».⁵¹ A titre complémentaire, le service de révision interne du SECO (DBIR) exerce la haute surveillance sur les organes de surveillance du SECO. La dernière fois qu'il a vérifié l'exercice de la surveillance et le déroulement de l'aide financière au système de cautionnement en faveur des PME a été en 2011.

Le SECO et le Contrôle fédéral des finances peuvent ordonner périodiquement des évaluations (contrôle des résultats) et/ou des audits (vérification des comptes), tant à l'échelon CC qu'au niveau de l'ensemble du système.

2.2.4 Organisations de cautionnement reconnues par l'Etat

Ne peuvent solliciter d'aides financières que les organisations reconnues par la Confédération en vertu d'une décision correspondante. Quatre coopératives de cautionnement ont été reconnues officiellement en mai / juin 2007:

- CC Centre, coopérative de cautionnement pour les PME
- BG OST/CF Sud, Bürgschaftsgenossenschaft für KMU
- Coopérative romande de cautionnement – PME, Cautionnement romand
- SAFFA, Société de cautionnement pour les femmes

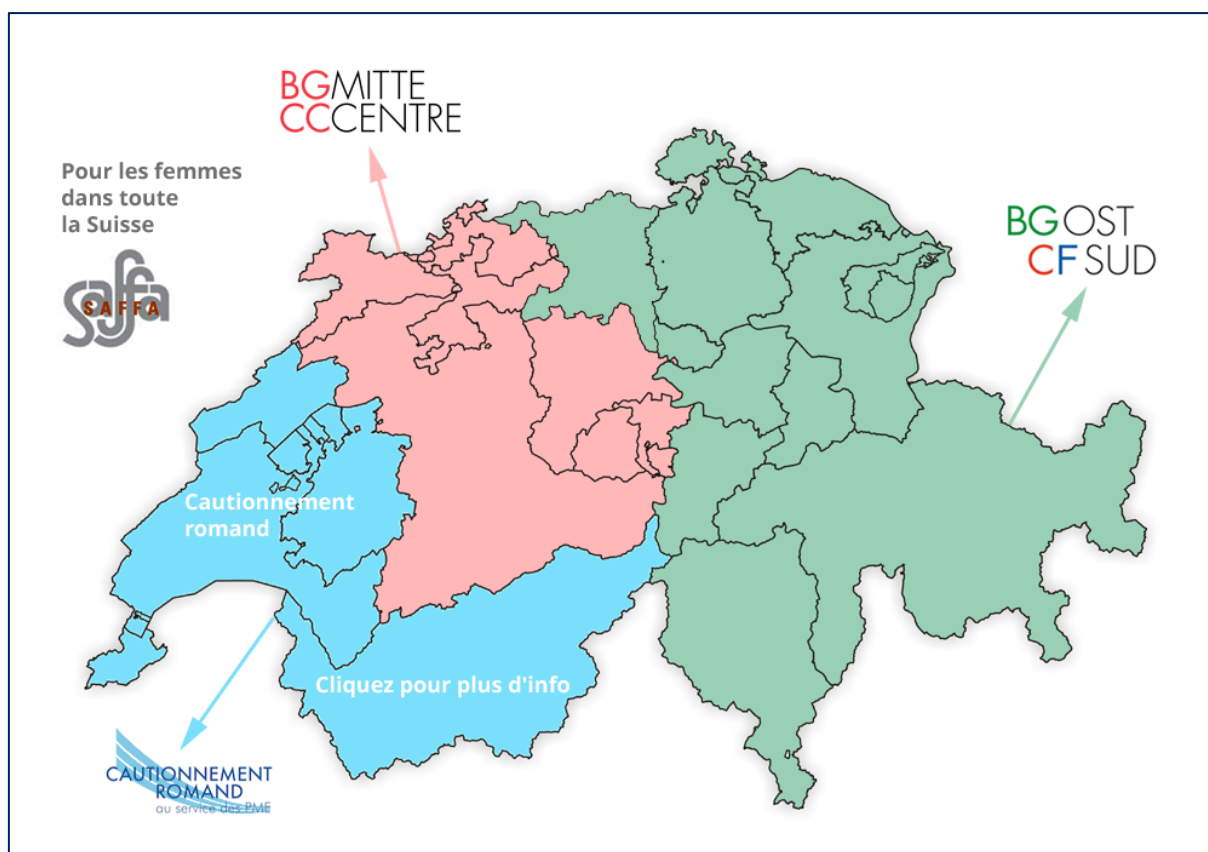
CC Centre, BG OST/CF Sud et Cautionnement romand sont des organisations régionales, compétentes chacune pour une région donnée ou pour certains cantons. En revanche, la SAFFA est une société de cautionnement à disposition exclusive des femmes et qui couvre tout le territoire.

Les rapports de propriété varient d'une organisation à l'autre et peuvent impliquer cantons, associations professionnelles, associations des arts et métiers, banques et particuliers.

⁵⁰ RS 614.0, art. 1

⁵¹ RS 614.0, art. 10

Illustration 3: Territoires couverts par les organisations de cautionnement reconnues par l'Etat



Source: <http://www.cautionnements-pme.ch>

Ci-dessous les principaux chiffres-clés des organisations:

a) CC Centre

Année de fondation	2007
Adresse	Bahnhofstrasse 59 D, 3401 Burgdorf
Zone desservie	BE, JU, SO, BL, BS, OW, NW, LU
Volume des cautionnements en millions CHF à fin 2012	44
Nombre de dossiers en cours à fin 2012	311
Nombre de collaborateurs (équivalents plein-temps) à fin 2012	630 %
Prime de risque	1,25 %
Emoluments d'examen des demandes	Selon la charge de travail, de 500 à 4000 CHF
Antennes	Reinach, Kerns, Jura

b) BG OST/CF Sud

Année de fondation	1933
Adresse	Rorschacher Strasse 150, 9006 St. Gallen
Zone desservie	AG, ZG, ZH, SH, TG, SG, AR, AI, SZ, GL, UR, GR, TI
Volume des cautionnements en millions CHF à fin 2012	79
Nombre de dossiers en cours à fin 2012	460
Nombre de collaborateurs (équivalents plein-temps) à fin 2012	540 %
Prime de risque	1,25 %
Emoluments d'examen des demandes	1200 CHF
Antennes	Argovie

c) Cautionnement romand

Année de fondation	2007
Adresse	Avenue Général Guisan 117, 1009 Pully
Zone desservie	GE, FR, NE, VD, VS
Volume des cautionnements en millions CHF à fin 2012	92
Nombre de dossiers en cours à fin 2012	801
Nombre de collaborateurs (équivalents plein-temps) à fin 2012	Cautionnement romand 470 %, antennes 1140 %
Prime de risque	1,25 %
Emoluments d'examen des demandes	1,2 % du crédit cautionné, min. 500 CHF, max. 4 000 CHF
Antennes	Fribourg, Pully, Sion, Fontaines, Pan-les-Quates

d) SAFFA

Année de fondation	1931
Adresse	Auf der Lyss 14, 4051 Bâle
Zone desservie	Toute la Suisse
Volume des cautionnements en millions CHF à fin 2012	3
Nombre de dossiers en cours à fin 2012	90
Nombre de collaborateurs (équivalents plein-temps) à fin 2012	65 %
Prime de risque	1 %
Emoluments d'examen des demandes	150 CHF pour les demandes jusqu'à 10 000 CHF 250 CHF pour les demandes jusqu'à 20 000 CHF 1250 CHF pour les demandes jusqu'à 120 000 CHF
Antennes	Pas d'antenne

2.3 Rôle des cantons dans le système de cautionnement en faveur des PME

Selon la loi, la Confédération peut octroyer des aides financières à des organisations de droit privé qui accordent des cautionnements.⁵² Ce faisant, elle veille à ce que l'aide financière soit subsidiaire à des mesures comparables des cantons et à ce que ces mesures soient harmonisées entre elles.⁵³ La Confédération assume donc les coûts résultant de l'octroi de cautionnements par des organisations, mais seulement dans la mesure où ils ne sont pas couverts par les preneurs et les cantons, et que les autres possibilités de financement ne suffisent pas.

Les modalités différentes de la collaboration entre CC et cantons résultent avant tout du système fédéraliste d'attribution des compétences en matière de promotion économique. Alors que le système de cautionnement en faveur des PME est réglé sur le plan fédéral, les cantons sont en effet foncièrement libres de créer des réglementations additionnelles ou de prendre des mesures d'encouragement complémentaires, ce dans le cadre de leurs compétences en matière de promotion économique.

Dans leur zone de travail respective, les quatre CC reconnues par l'Etat collaborent donc avec les cantons de façon diverse et dans une mesure différente. Chacune a conclu des conventions de prestations avec divers cantons, conventions qui portent d'une part sur les contributions financières des cantons. De l'autre, divers cantons ont transféré en contrepartie certaines tâches aux coopératives de cautionnement (en particulier dans le domaine de la promotion économique). Pour ces raisons et si l'on veut préserver l'ensemble du système de cautionnement en Suisse, le respect du principe de subsidiarité représente une certaine gageure, vu qu'il paraît peu réaliste que tous les cantons y participent (*cf.* ch. 6.4.2).

⁵² RS 951.25, art. 1, al. 2

⁵³ RS 951.25, art. 2, let. d

La BG OST/CF Sud a conclu des conventions de prestations (CP) avec deux des treize cantons desservis (Saint-Gall et Grisons). L'instrument des cautionnements complémentaires (CP Saint-Gall) n'est sollicité que dans une moindre mesure. Depuis le 1^{er} janvier 2010, la BG OST/CF Sud dispose d'une antenne à Aarau. Dans l'idée de soutenir concrètement les PME argoviennes, le canton d'Argovie assumait non seulement les coûts d'examen des demandes la première année, mais encore la prime de cautionnement de 1,25 % jusqu'à concurrence de 300 000 CHF, et il cofinçait les coûts d'exploitation de l'antenne d'Aarau. La convention de la BG OST/CF Sud avec le canton d'Argovie allait du 1^{er} juillet 2009 au 31 décembre 2011, mais n'a pas été renouvelée par le canton, pour des raisons financières. La BG OST/CF Sud a décidé nonobstant de maintenir son antenne. Selon l'art. 11 de la loi grisonne sur l'encouragement du développement économique (GWE), le canton peut octroyer des prêts ou subsides à des projets d'entreprises des arts et métiers. Après préavis positif de l'Office de l'économie et du tourisme (AWT), la BG OST est chargée, par décision du Département de l'intérieur et de l'économie publique, de procéder à un examen externe du projet et d'émettre une recommandation à l'attention du canton. Il n'en résulte pas de risques propres pour la BG Ost.

Entre-temps, la CC Centre a conclu des conventions de prestations de teneur variable avec les sept cantons desservis⁵⁴, sauf celui de Lucerne. D'une part les cantons versent des contributions pour réduire les frais d'examen des demandes des PME clientes. De l'autre, les cantons de Berne et du Jura ont transféré à la CC Centre certaines prestations de service de promotion économique et lui ont accordé des fonds supplémentaires pour cautionner des projets d'intérêt cantonal, encore que le volume de ces derniers soit minime.

Le Cautionnement romand collabore avec tous les cantons desservis.⁵⁵ Ceux-ci représentent une source de financement essentielle, dans la mesure où ils participent largement au capital, assument un risque (partiel) des cautionnements dans certains cas et (co)financent parfois une antenne. D'autre part, en leur qualité de coopérateurs, tous les cantons sont représentés dans l'organe décisionnel du Cautionnement romand (16 personnes), contrairement aux autres CC, et peuvent ainsi participer aux décisions concernant les demandes.

La SAFFA connaît des conventions de prestations avec les cantons de Bâle-Ville et de Berne. Une grande partie des cantons versent en outre des contributions volontaires aux frais administratifs en fonction de la proportion de cautionnements octroyés sur leur territoire. La SAFFA souhaite renforcer sa collaboration avec les autres cantons et conclure de nouvelles conventions de prestations.

3 Aspects internationaux et comparaison internationale

3.1 Instruments de garantie comparables dans d'autres pays

Le système suisse de cautionnements est comparable à d'autres systèmes analogues et courants en Europe. Chaque pays de référence a sa propre structuration (par région, branche, etc.), mais on peut dégager une tendance manifeste à se positionner sur le marché et à améliorer l'efficacité en concentrant les fonctions et les coopérations au sein des organismes de financement et d'encouragement. Une étude a examiné les systèmes des banques de cautionnement en Allemagne, Autriche, France, Portugal/Espagne et Italie pour les comparer au système suisse.⁵⁶

La majorité des pays de référence présentent une régionalisation des organisations de cautionnement compétentes, assortie de grandes institutions d'encouragement suprarégionales (KfW, AWS, OSEO, etc.) qui se concurrencent ou coopèrent. Le degré de décentralisation

⁵⁴ Berne, Jura, Soleure, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Obwald et Nidwald

⁵⁵ Fribourg, Genève, Neuchâtel, Vaud et Valais

⁵⁶ PwC (2013)

du système de cautionnements varie considérablement d'un pays de référence à l'autre, le plus décentralisé étant le système italien, d'après l'étude PwC. Avec ses trois CC régionales et une CC suprarégionale, le système suisse de cautionnements est relativement décentralisé.

Le système d'un transfert partiel des risques à l'Etat ou à l'UE sous forme d'arrière-cautionnements s'est imposé en Europe. Dans les pays de référence (Allemagne, Autriche, France, Portugal, Espagne et Italie, le droit européen des aides publiques est appliqué sans restriction.⁵⁷

Pour la période 2006-2011, les institutions de cautionnement d'Italie et de France comptent les plus gros portefeuilles. En comparaison internationale et en chiffres absolus, la Suisse affiche le volume le plus faible de cautionnements et le nombre le plus faible de cautionnements octroyés. Même en termes relatifs, les cautionnements octroyés ailleurs sont nettement plus importants qu'en Suisse. Alors que la part du volume des cautionnements au PIB est de 0,04 % en Suisse, elle est nettement supérieure au Portugal et en Italie (2 %, cf. Tableau 1). En Asie, les cautionnements jouent un rôle encore nettement plus important. Ainsi la part des cautionnements en cours au PIB est par exemple de 3,6 % à Taïwan, 6,7 % en Corée et même de 7,3 % au Japon.⁵⁸

Tableau 1: Part du volume des cautionnements au PIB, 2011

<i>en millions EUR</i>	Volume total	PIB	en % du PIB
<i>Suisse</i>	173	476 054	0,04 %
Allemagne	5911	2 592 600	0,23 %
Autriche	384	300 712	0,13 %
France	13 828	1 996 583	0,69 %
Portugal	3240	171 040	1,89 %
Espagne	6200	1 063 355	0,58 %
Italie	32 818	1 579 659	2,08 %

Source: PwC (2013) et SECO

En comparaison internationale, le plafond de cautionnement suisse (500 000 CHF ou 408 000 EUR) n'est que la moitié à peu près de la moyenne des pays de référence (1 million EUR). En Allemagne, par exemple, les crédits peuvent être cautionnés jusqu'à concurrence de 1,25 million EUR, en Autriche même de 7,5 millions. Contrairement à la Suisse, où les cautionnements peuvent être assumés jusqu'à 100 % du crédit demandé, la limite est généralement de 80 % dans les pays de référence. Malgré un plafond de cautionnement inférieur, le montant moyen des cautionnements octroyés en Suisse (104 030 EUR) est parfois nettement supérieur à celui d'autres pays. L'Allemagne est le seul des pays de référence où il soit encore plus élevé (121 960 EUR, cf. Illustration 4). La Suisse connaît donc un plafond de cautionnement relativement faible, mais l'exploite à fond. Dans les pays de référence, les cautionnements ne sont cependant pas octroyés jusqu'à 100 % du crédit demandé, ce qui est possible en Suisse.

En Allemagne, Autriche et France, le marché des cautionnements est dominé par les grandes institutions étatiques (KfW, AWS, OSEO), qui pratiquent une approche intégrée de l'encouragement. Les organisations de cautionnement se concentrent sur l'octroi de cautionnements en coopérant la plupart du temps avec d'autres institutions d'encouragement et/ou des banques. Les produits des banques de cautionnement entrent ici en concurrence croissante avec les prêts, en particulier ceux offerts par les banques ordinaires des PME et qui sont assortis d'un dégagement proportionnel de la responsabilité.

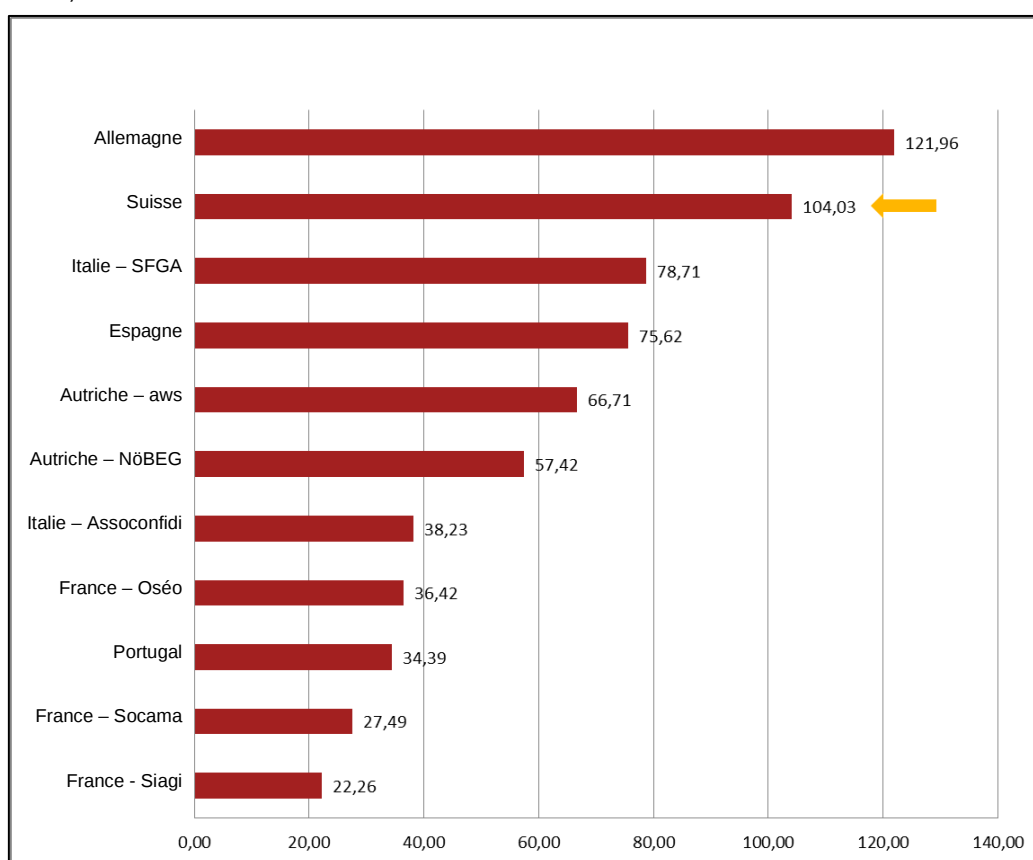
⁵⁷ Sur le droit européen des aides publiques, voir aussi le ch. 3.2.

⁵⁸ OCDE (2013/1)

En Allemagne, la banque de cautionnement du Bade-Wurtemberg est celle qui affiche de loin le plus fort volume de cautionnements, ce qui tient à son activisme sur le marché. Ce *Land* limitrophe de la Suisse détient en effet 26 % (1522 millions EUR) du volume total des cautionnements et garanties des banques de cautionnement allemandes.

Le rôle des garanties de crédit et des cautionnements fait également l'objet d'enquêtes actuelles de l'OCDE.⁵⁹ Celles-ci ont démontré entre autres que, dans plusieurs pays, les systèmes de garantie des crédits avaient été un instrument important pour assurer le financement des PME pendant la crise économique et financière 2008/2009.⁶⁰ De nombreux pays ont donc développé ou étendu leurs instruments ces dernières années. Les pays connaissent une foule de systèmes différents, qui se distinguent par des caractéristiques diverses (structure des propriétaires, moyens disponibles, cadre juridique et réglementaire, critères d'éligibilité, etc.). Cette hétérogénéité et l'absence de données standardisées compliquent les comparaisons internationales.

Illustration 4: Montant moyen d'un cautionnement par rapport au portefeuille total en milliers EUR, 31.12.2011



Source: PwC (2013)

⁵⁹ OCDE (2013/1), OCDE (2013/2)

⁶⁰ AECM (2010)

3.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

L'art. 1.2 de l'Accord OMC sur les subventions et les mesures compensatoires⁶¹ précise qu'une subvention ne sera assujettie aux dispositions de la Partie II (Subventions prohibées), de la Partie III (Subventions pouvant donner lieu à une action) ou de la Partie V (Mesures compensatoires) que s'il s'agit d'une subvention spécifique au regard des dispositions de l'art. 2, lequel définit la spécificité. Les caractéristiques ci-dessous font que le système suisse de cautionnement en faveur des PME ne représente pas une subvention spécifique et n'est donc pas soumis à l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires:

- Toutes les PME peuvent bénéficier du système de cautionnement en faveur des PME. Celui-ci n'est pas limité à des secteurs donnés.
- Le système n'est pas délimité géographiquement et est applicable dans toute la Suisse.
- Les PME étrangères établies en Suisse ne sont pas discriminées.

Du fait que le système de cautionnement en faveur des PME ne constitue pas une subvention spécifique, il n'est pas soumis aux notifications obligatoires (art. 25); il est certes mentionné dans le rapport du secrétariat de l'OMC⁶², mais sans nécessiter de notification.

'Comme le constate le rapport du 15 novembre 2005 de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national, l'instrument du système de cautionnement en faveur des PME est compatible avec les engagements pris envers la Communauté européenne (CE), notamment avec l'art. 23, al. 1 *iii* de l'Accord du 22 juillet 1972⁶³ entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne. Selon cette clause, est incompatible avec le bon fonctionnement de l'accord toute aide publique qui fausse ou menace de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions. Cette disposition a pour but d'éviter que le subventionnement massif d'entreprises ne leur procure un avantage sélectif qui leur permettrait d'augmenter leurs exportations. Comme les aides financières prévues sous forme d'engagements par cautionnement sont modestes, la compatibilité avec l'accord de libre-échange est assurée.

3.3 Relation avec le droit européen

Dans l'Union européenne sont interdites, conformément à l'art. 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres. L'art. 108 du TFUE prévoit que les États membres doivent informer la Commission européenne de l'introduction de telles mesures (obligation de notification). La Commission européenne contrôle les aides financières accordées par les États.

La réglementation de l'Union européenne prévoit non seulement un traitement spécial des PME, mais fixe encore un seuil pour les aides de peu d'ampleur, dites *de minimis*. La Communication de la Commission sur l'application des art. 87 et 88 du traité CE (aujourd'hui art. 107 et 108 TFUE) aux aides d'État sous forme de garanties⁶⁴ fixe les méthodes de calcul de l'équivalent-subvention en numéraire. Pour les garanties d'État, ce chiffre clé s'obtient en multipliant le montant du crédit par la probabilité de défaillance, puis en retranchant de ce produit les primes de risque versées par les preneurs de garantie. Les équivalents-

⁶¹ RS 0.632.20, annexe 1A.13

⁶² OMC (2013)

⁶³ RS 0.632.401

⁶⁴ UE (2000)

subvention annuels⁶⁵ sont ramenés à leur valeur actuelle à l'aide d'un taux de référence, puis additionnés à l'équivalent-subvention intégral.⁶⁶

Transposé à la Suisse et indépendamment des obligations internationales, cela signifie qu'avec un volume de cautionnement de 218 millions CHF (état fin 2012), l'équivalent-subvention intégral est de tout juste 17 millions CHF. Si le volume de cautionnements atteignait 923 millions CHF, ce qui correspondrait au plafond légal de la garantie fédérale (600 millions CHF), l'équivalent-subvention intégral serait de 70 millions CHF.

Ces aides restent de toute façon inférieures aux plafonds en vigueur dans la CE pour les aides d'Etat en faveur des PME. Pour les aides aux investissements, ces plafonds («intensité brute de l'aide») sont de 15 % pour les petites entreprises et de 7,5 % pour les entreprises moyennes, selon l'art. 4 du Règlement (CE) n° 70/2001 de la Commission du 12 janvier 2001 concernant l'application des art. 87 et 88 du traité CE aux aides d'Etat en faveur des petites et moyennes entreprises.⁶⁷ L'intensité brute de l'aide exprime le rapport entre les coûts totaux d'investissement et l'équivalent-subvention intégral. En admettant que le rapport entre le volume des investissements et celui des cautionnements soit d'environ 3,5⁶⁸, l'intensité brute moyenne de l'aide serait de 2,2 %⁶⁹ dans les exemples décrits plus haut et serait donc nettement inférieure aux plafonds européens.

Selon le règlement *de minimis*⁷⁰ entré en vigueur en 2007, les aides qui ne dépassent pas 200 000 EUR par entreprise pendant une période de trois ans ne tombent pas non plus sous le coup de l'art. 107, al. 1 TFUE et ne sont donc pas soumises aux obligations d'informer et d'attendre stipulées à l'art. 108, al. 3 TFUE. En ce qui concerne le régime des cautionnements, un plafond spécifique a été défini: quand des aides sont accordées à des entreprises, la part cautionnée du prêt ne peut dépasser 1,5 million EUR pour rester dans le champ d'application de règlement *de minimis*. Ce plafond a été déterminé d'après une méthode de calcul du montant de l'aide pour des prêts à des entreprises performantes. Il est fixé sur la base du fait que, compte tenu d'un taux plafond (taux de défaut net) de 13 %, soit le scénario le plus défavorable pour les régimes de garanties dans l'UE, une garantie correspondant à 1,5 million EUR peut être considérée comme ayant un équivalent-subvention brut équivalent au seuil *de minimis* (200 000 EUR).⁷¹

En résumé, on peut dire que le système de cautionnement suisse est compatible avec le droit européen des aides publiques en vigueur. D'ailleurs des aides d'Etat analogues existent dans presque tous les pays membres de l'UE. La compatibilité d'un éventuel relèvement du plafond de cautionnement semble également compatible en principe avec le droit européen, mais exigerait une analyse approfondie, surtout si l'on tient compte de l'évolution permanente du droit européen des aides publiques.

⁶⁵ Equivalent-subvention annuel année x = portefeuille $\times$ part de la Confédération aux pertes $\times$ taux de pertes net – (portefeuille $\times$ prime de risque)

Exemple: équivalent-subvention annuel année 0: 218 millions CHF $\times$ 65 % $\times$ 4,25 % – (218 millions CHF $\times$ 1,25 %) = 3,31 millions CHF.

⁶⁶ Equivalent-subvention intégral = somme des équivalents-subvention annuels – escompte sur dix ans. Hypothèses admises: taux de pertes annuel net de 4,25 % (probabilité de défaillance annuelle de 5 % du portefeuille, taux de recouvrements escomptés de 0,75 % du portefeuille), diminution linéaire du portefeuille de cautionnements sur 10 ans, taux d'escompte de 3 %.

⁶⁷ UE (2001)

⁶⁸ HSG-KMU (2013)

⁶⁹ 17 millions CHF / (218 millions CHF $\times$ 3,5) = 2,2 %; 70 millions CHF / (CHF 923 millions $\times$ 3,5) = 2,2 %

⁷⁰ UE (2006)

⁷¹ UE (2006), considérant 15. Le règlement actuel échoit à fin 2013. Le projet de nouveau règlement prévoit de différencier les plafonds en fonction de l'échéance. Seraient désormais considérés comme équivalents au plafond *de minimis* de 200 000 EUR les cautionnements de 1,5 million EUR octroyés pour 5 ans au plus, et ceux de 750 000 EUR accordés pour 10 ans au plus.

3.4 Conclusions

3.4.1 Conclusions des évaluateurs

Les évaluateurs tirent de la comparaison internationale les éventuelles recommandations suivantes pour le développement du système suisse de cautionnement:⁷²

(1) *Relèvement du plafond de cautionnement*

Le relèvement du plafond de cautionnement permettrait aux coopératives de cautionnement d'être mieux perçues comme des partenaires de financement disposant de lignes de crédit respectables et de participer à la structuration de financements d'importance moyenne.

(2) *Coopération avec les banques*

Pour accroître la notoriété et la popularité du système de cautionnement en Suisse, il conviendrait de renforcer la collaboration entre organisations de cautionnement et établissements de crédit. Combiner les produits respectifs, sans même élargir la palette des produits des coopératives de cautionnement, permettrait de structurer des plans globaux de financement. La coopération permettrait en outre de réduire les frais administratifs de tout le processus et ainsi de renforcer encore l'attrait des offres de cautionnement.

(3) *Simplification des émoluments*

Pour améliorer la transparence, il faudrait simplifier le système des émoluments des quatre coopératives de cautionnement et peut-être même l'uniformiser.

3.4.2 Avis du Conseil fédéral

Dans toute l'Europe – et même dans le monde entier –, les garanties de crédit et les systèmes de cautionnement sont un instrument politique apprécié pour faciliter l'accès des entreprises au capital. Dans de nombreux pays, la crise économique et financière de 2008-2010 a suscité l'adoption nouvelle de systèmes de cautionnement ou le développement des systèmes existants.

Bien que le plafond de cautionnement en Suisse (500 000 CHF) soit inférieur en comparaison internationale à la moyenne d'autres pays, le montant moyen d'un cautionnement (127 437 CHF ou 104 030 EUR) n'y est supérieur qu'en Allemagne. Ce montant moyen reste nettement en dessous du plafond de cautionnement actuel.

Malgré cela, les évaluateurs recommandent de relever le plafond de cautionnement pour élargir la palette des produits et l'adapter aux autres pays. Le Conseil fédéral a examiné la question à fond et y répond au ch. 7.2.

Le Conseil fédéral prend acte de la recommandation des évaluateurs de renforcer la collaboration entre banques et CC pour accroître la notoriété et la popularité du système de cautionnement. La mise en œuvre de cette recommandation incombe essentiellement aux organisations de cautionnement. Les CC ont d'ailleurs déjà entrepris de premiers efforts pour renforcer et coordonner leur marketing.⁷³

Les évaluateurs recommandent enfin de simplifier les émoluments, recommandation qui avait déjà été émise dans l'évaluation de la mise en œuvre de 2010.⁷⁴ L'avis du Conseil fédéral est exposé au ch. 6.4.2.

⁷² PwC (2013)

⁷³ La Confédération présente entre autres les offres des organisations de cautionnement sur le Portail PME (www.pme.admin.ch)

⁷⁴ Ernst & Young (2010)

4 Analyse de la position sur le marché

Une étude externe a rassemblé et analysé les informations quant à la structure du système de cautionnement en Suisse et à sa position actuelle sur le marché, puis émis des recommandations fondées quant à sa conception future.⁷⁵

4.1 Description du marché

L'accès aux capitaux étrangers est un moteur essentiel du développement des entreprises et donc, au niveau agrégé, de l'économie toute entière. Or les PME sont justement celles qui n'ont pas la taille critique pour se procurer elles-mêmes des fonds étrangers sur le marché des capitaux. En conséquence, elles dépendent essentiellement des crédits bancaires pour se financer.

Parmi les différents facteurs d'évaluation de la solvabilité des entreprises clientes, les sûretés jouent un rôle crucial dans la pratique des banques. Un cautionnement est alors une sûreté supplémentaire, qui fait d'une part office de matelas si le crédit prend du retard et doit être éventuellement liquidé. De l'autre, les sûretés servent aussi à réduire les asymétries d'information entre la banque et le preneur de crédit.

Dans le domaine du crédit aux entreprises, l'importance des sûretés pour l'octroi d'un crédit n'est cependant pas forcément la même pour tous les preneurs, car elle peut varier selon les caractéristiques de l'entreprise. Contrairement aux entreprises établies ou de grande taille, les petites entreprises ou les jeunes pousses (*start-up*) ont à beaucoup d'égards de la peine à satisfaire aux informations exigées par les banques (qualité des boucllements financiers, expérience de la direction, capitaux, etc.). Du même coup, les sûretés prennent plus de poids dans le processus d'octroi de crédit à ce type d'entreprise.⁷⁶

Les programmes de cautionnement soutenus par l'Etat ont pour but de corriger les imperfections du marché lors de l'octroi de crédit à de petites entreprises et à de jeunes pousses, donc de leur faciliter l'obtention de crédit ou de leur permettre d'augmenter éventuellement le montant de leur emprunt. Il en résulte en général un partage des risques entre la banque, l'entrepreneur et l'Etat. La garantie additionnelle d'un crédit ou, en général, de partie de celui-ci permet aux PME qui ne trouveraient sinon pas de financement, mais qui jouissent d'une certaine solvabilité, d'en obtenir un. Les cautionnements peuvent donc constituer un mécanisme efficace pour atténuer d'éventuelles imperfections du marché lors du financement des PME.

Il existe en Suisse un petit nombre d'autres institutions offrant des prestations comparables, comme le fonds de cautionnement du canton de Schwyz.

4.2 Taille du marché

La loi fédérale sur les aides financières aux organisations de cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises vise explicitement à faciliter le crédit aux PME. Selon la définition courante, on entend par là les entreprises de moins de 250 collaborateurs. La Suisse compte en tout quelque 313 000 entreprises, dont 99,6 % peuvent être attribuées aux PME (cf. Tableau 2).

⁷⁵ KMU-HSG (2013)

⁷⁶ Conseil fédéral (2012)

Tableau 2: Entreprises marchandes et employés selon la taille des entreprises, 2008

	Entreprises		Emplois	
	Nombre	%	Nombre	%
<i>PME (jusqu'à 249)</i>	311 707	99,6	2 327 802	66,6
Micro-entreprises (jusqu'à 9)	272 346	87,1	869 206	24,9
Petites entreprises (10-49)	33 183	10,6	760 780	21,8
Moyennes entreprises (50-249)	6 178	2,0	697 816	20,0
Grandes entreprises (250 et plus)	1 154	0,4	1 166 269	33,4
Total	312 861	100	3 494 071	100

Source: Recensement des entreprises 2008, Office fédéral de la statistique

Les problèmes d'obtention de crédit concernent surtout les micro et petites entreprises de moins de 50 collaborateurs.⁷⁷ Il ressort également des entretiens avec les représentants des banques que, dans la majeure partie des cas, ce sont ces entreprises-là qui demandent un cautionnement. L'analyse de la banque de données du SECO montre enfin que depuis 2007, seul 1,6 % de tous les cautionnements a été fourni à des entreprises de 50 collaborateurs ou plus. Il paraît donc raisonnable de ne plus considérer l'octroi de crédit aux entreprises de 50 à 249 employés comme faisant partie du marché sous revue, mais seulement l'octroi de crédit aux micro et petites entreprises.

La taille du marché des crédits concerné par les cautionnements des PME et sa part de marché ne peuvent être qu'estimées. On peut admettre en principe que les cautionnements se pratiquent dans les deux domaines des créances hypothécaires et des créances gagées sur la clientèle. Si l'on tient compte du groupe cible des entreprises de moins de 50 collaborateurs, la taille du marché des crédits aux PME peut être estimée à quelque 160 milliards CHF (cf. Tableau 3).⁷⁸

Tableau 3: Encours des crédits des banques aux entreprises selon la taille de l'entreprise et le type de crédit (fin 2011; en millions CHF)

Crédits aux entreprises ...	Créances hypothécaires		Créances sur la clientèle				Total	
	en chiffres absolus	%	gagé	%	non gagé	%		%
jusqu'à 9 collaborateurs	136 598	74,0	17 842	9,7	30 054	16,3	184 494	100,0
de 10 à 49 collaborateurs	27 479	64,1	6 352	14,8	9 057	21,1	42 888	100,0
de 50 à 249 collaborateurs	14 864	45,6	8 246	25,3	9 518	29,2	32 628	100,0
de 250 collaborateurs et plus	7 555	28,6	5 792	21,9	13 059	49,5	26 406	100,0
Total	186 496	65,1	38 232	13,3	61 688	21,5	286 416	100,0

Source: Banque nationale suisse, statistique sur l'encours des crédits

En comparaison, le portefeuille total des cautionnements accordés par les quatre grandes CC suisses à fin 2012 était de 218 millions CHF. Les cautionnements sont fréquemment utilisés pour des projets d'investissement, où seule une partie des crédits est garantie par cautionnement. Les rapports d'activité des CC et la banque de données du SECO permettent de calculer un rapport de 3,5 entre le volume des investissements et celui des cautionnements. Mais une part des investissements est financée par les fonds propres de l'entreprise, part qui serait de plus de 50 % selon l'enquête en ligne réalisée dans le cadre du projet I. Il en résulte

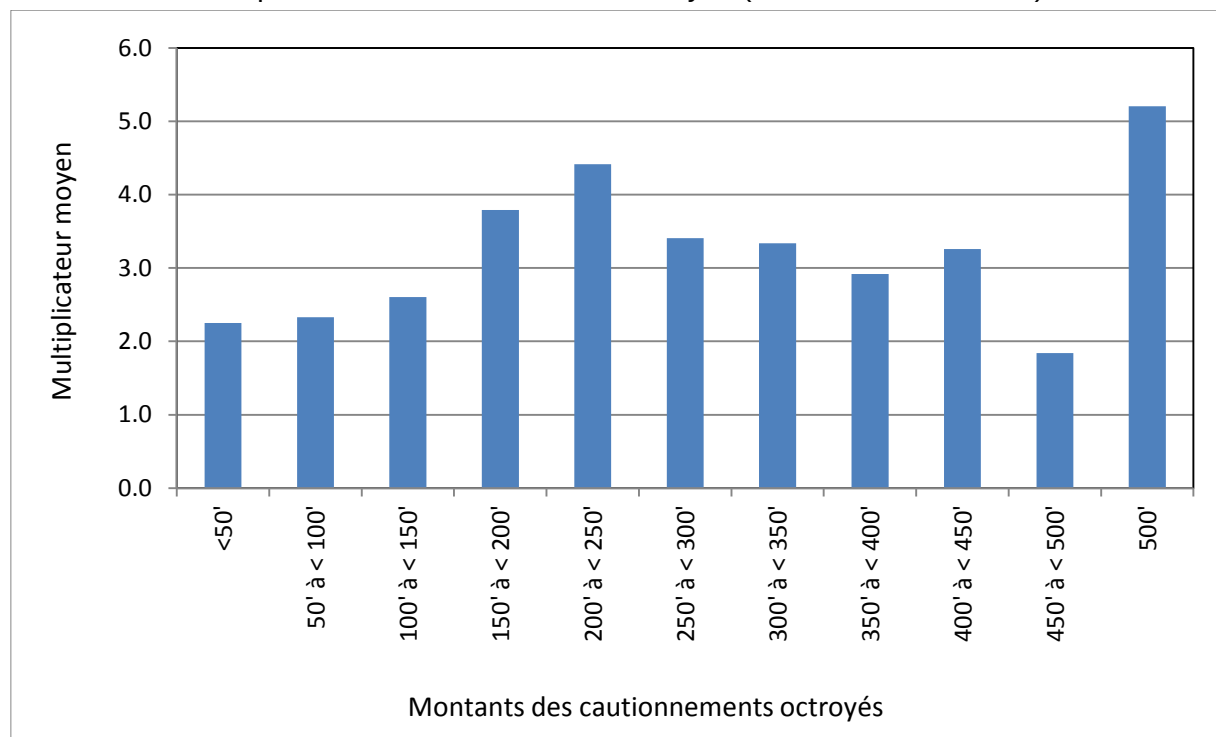
⁷⁷ KMU-HSG (2013)

⁷⁸ Le segment des crédits accordés aux micro-entreprises (jusqu'à 9 collaborateurs) couvre aussi ceux accordés aux trusts, fondations et autres montages. Les évaluateurs estiment qu'il faut donc en retrancher environ un quart pour ne saisir que les crédits accordés effectivement aux micro-entreprises. D'où le calcul suivant: $(145\,997 + 18\,365) \cdot 0,75 + 29\,272 + 7608 = 160\,151$.

au final un rapport de 1,55 entre le volume des crédits et celui des cautionnements.⁷⁹ Le volume des crédits accordés moyennant cautionnement est donc de $1,55 \cdot 218$ millions CHF, soit 338 millions, ou encore 0,21 % du segment du marché pertinent. On voit bien là que les cautionnements n'ont qu'une portée limitée et qu'ils constituent un produit de niche, qui ne concerne qu'une fraction minime des crédits accordés dans le segment des PME.

Il est frappant que le rapport entre le volume des investissements et celui des cautionnements soit le plus élevé dans le cas des cautionnements de la tranche maximale (cf. Illustration 5). La combinaison de ce résultat avec le précédent indique que les cautionnements maximaux sont fréquemment sollicités pour des projets d'investissement relativement importants et supérieurs à 500 000 CHF.⁸⁰

Illustration 5: Fréquence des cautionnements octroyés (2010-12, hors SAFFA)



Source: B,S,S. (2013), données SECO

Une estimation basée sur le nombre d'entreprises concernées indique des parts de marché de l'ordre de 1 à 4 % pour les PME à la recherche de capitaux étrangers, de 4 à 16 % pour les *start-up* ayant des besoins accrus en capital, enfin de 2 à 8 % pour les transmissions d'entreprise.

Le marché potentiel des cautionnements ne peut lui aussi qu'être estimé à partir d'hypothèses. Selon les estimations de la HSG de Saint-Gall, il doit être à peu près le quadruple du volume actuel, soit de 800-900 millions CHF. La couverture fédérale des pertes de 600 millions CHF (art. 8, al. 2 de la loi sur les cautionnements) correspond donc au potentiel estimé.

⁷⁹ B,S,S. (2013)

⁸⁰ KMU-HSG (2013)

4.3 Conclusions

4.3.1 Conclusions des évaluateurs

Les évaluateurs ne voient dans l'ensemble pas d'urgence à adapter les produits.⁸¹ Bien qu'une partie des preneurs de cautionnements juge les émoluments d'examen et la prime de cautionnement trop élevés, il n'y a guère d'indications selon lesquelles cela dissuaderait généralement la clientèle potentielle de projets d'investissement sérieux. Néanmoins, vu que les émoluments d'examen des demandes ont parfois un effet dissuasif, le volume des cautionnements pourrait augmenter modérément s'ils étaient abaissés ou supprimés. Pour les PME à crédit limité, le problème est plutôt qu'elles ne connaissent pas le système des cautionnements.

La réponse à la question «faut-il relever ou non le plafond de cautionnement de 500 000 CHF» dépend d'une autre question: y a-t-il actuellement des PME rentables et susceptibles de se développer qui n'aient pas d'accès – ou un accès insuffisant – aux crédits bancaires? Sans aborder les éventuelles différences régionales, les analyses des évaluateurs montrent qu'il existe une certaine demande pour des cautionnements supérieurs à 500 000 CHF. On ne peut cependant dire s'il s'agit d'entreprises qui n'obtiendraient pas de financement autrement. En fin de compte et du point de vue scientifique, il est impossible de trancher définitivement si le plafond de cautionnement doit être relevé ou non. Il y a des indices pour et d'autres contre. Les arguments en faveur d'un relèvement sont essentiellement la demande existante de cautionnements de plus de 500 000 CHF, la solidité du système actuel et le meilleur soutien lors des règlements de succession. D'un autre côté, le fait qu'il n'y ait pas de défaillance systémique du marché des crédits aux PME plaide plutôt contre une adaptation du plafond.

Sur la base de leurs analyses, les évaluateurs émettent les recommandations suivantes:

- (1) *Maintien, dans une large mesure, de l'organisation actuelle du cautionnement des PME*
Ce système a été doté d'une nouvelle base légale en 2007 et son évolution est positive. Les organisations de cautionnement jouissent généralement d'un fort prestige auprès des banques et des PME. L'organisation actuelle du système de cautionnement des PME s'est imposée et devrait être pérennisée. Les évaluateurs ne recommandent de changement que sur les points suivants.
- (2) *Renforcement de la communication aux banques et aux PME concernant la disponibilité et les avantages du système de cautionnement des PME*
Malgré les efforts énergiques des coopératives de cautionnement, certaines banques ont toujours des lacunes d'information ou des préjugés vis-à-vis du système de cautionnement des PME. Les avantages d'un financement par cautionnement et l'excellente solvabilité des coopératives responsables devraient être mis encore mieux en valeur. En effet, seul un quart environ des PME suisses connaissent le système de cautionnement des PME.⁸² La plupart dépendent donc de leur banque ou de leur fiduciaire pour en être informées. A part les banques, il faudrait informer aussi les PME et les fiduciaires de la possibilité de demander un cautionnement. Il faudrait aussi interpeller de façon ciblée les associations travaillant dans le domaine.
- (3) *Maintien des émoluments d'examen et de la prime de cautionnement*
Les évaluateurs préconisent en principe le maintien des émoluments d'examen des demandes et de la prime de cautionnement, même s'il serait judicieux d'en étudier la simplification des structures.

⁸¹ KMU-HSG (2013)

⁸² M.I.S. Trend (2013)

(4) *Décision politique quant au montant du plafond de cautionnement*

Du point de vue scientifique, les évaluateurs externes ne peuvent trancher définitivement si le plafond de cautionnement doit être relevé ou non. Il y a des indices pour et d'autres contre. En fin de compte, la question doit être tranchée par le monde politique. Leurs analyses montrent qu'il existe une certaine demande pour des cautionnements plus élevés. Quant à savoir si les entreprises concernées se heurtent aujourd'hui à des restrictions de crédit, les évaluateurs ne peuvent y répondre de manière définitive.

4.3.2 Avis du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral partage l'avis des évaluateurs selon lequel le système de cautionnement en faveur des PME a évolué dans le bon sens depuis sa restructuration en 2007 et qu'il repose aujourd'hui sur une base solide. C'est aussi ce qu'a constaté le SECO lors de la conclusion des nouvelles conventions sur les aides financières 2012-2015.⁸³ La structure actuelle est judicieuse et doit donc être maintenue. Le Conseil fédéral partage aussi l'avis des évaluateurs selon lequel l'instrument renferme encore un potentiel de développement. Les organisations de cautionnement ont d'ailleurs déjà lancé des mesures pour accroître leur notoriété.

Le Conseil fédéral approuve l'étude d'une simplification et d'une homogénéisation du barème des émoluments d'examen des demandes et des primes de cautionnement, recommandation qui avait déjà été émise dans le rapport d'évaluation 2010.⁸⁴ Lors de la révision de 2007, les coopératives de cautionnement régionales s'étaient entendues sur une prime de risque annuelle de 1,25 % du montant cautionné pour que les preneurs de cautionnement puissent obtenir les fonds nécessaires à des conditions supportables.⁸⁵ La SAFFA, qui opère à l'échelle suisse, demande 1 %. Les émoluments d'examen des demandes n'ont toutefois pas été unifiés, les différences de conception subsistent. Le Conseil fédéral invite les coopératives de cautionnement à examiner la possibilité de les uniformiser.

Les évaluateurs n'ont pu trancher définitivement la question de savoir si le plafond de cautionnement actuel de 500 000 CHF devait être relevé. Le Conseil fédéral a examiné la question à fond, en se basant entre autres sur les évaluations, et y répond au ch. 7.2.

5 Analyse de l'efficacité

5.1 Structure de la clientèle

Selon l'art. 2 de la loi fédérale sur les aides financières aux organisations de cautionnement en faveur des moyennes et petites entreprises, les cautionnements doivent être proposés dans tout le pays. Comme le constatait déjà le rapport d'évaluation 2010⁸⁶, il existe un déséquilibre considérable entre les cantons.⁸⁷ La majeure partie des dossiers de cautionnement se concentre en effet dans les cantons romands. L'importance du système de cautionnement en Suisse romande a des racines historiques. Il y était déjà plus encouragé avant la réorganisation de 2007 que dans le reste de la Suisse.

L'importance du système de cautionnement en faveur des PME est particulièrement forte dans le canton de Vaud, qui cumule presque un quart de tous les dossiers (cf. Illustration 6); mais si l'on rapporte les dossiers à la taille du canton (nombre d'habitants), il appert que le canton de Jura compte au moins trois fois plus de dossiers par millier d'habitants que les

⁸³ SECO (2011)

⁸⁴ Ernst & Young (2010)

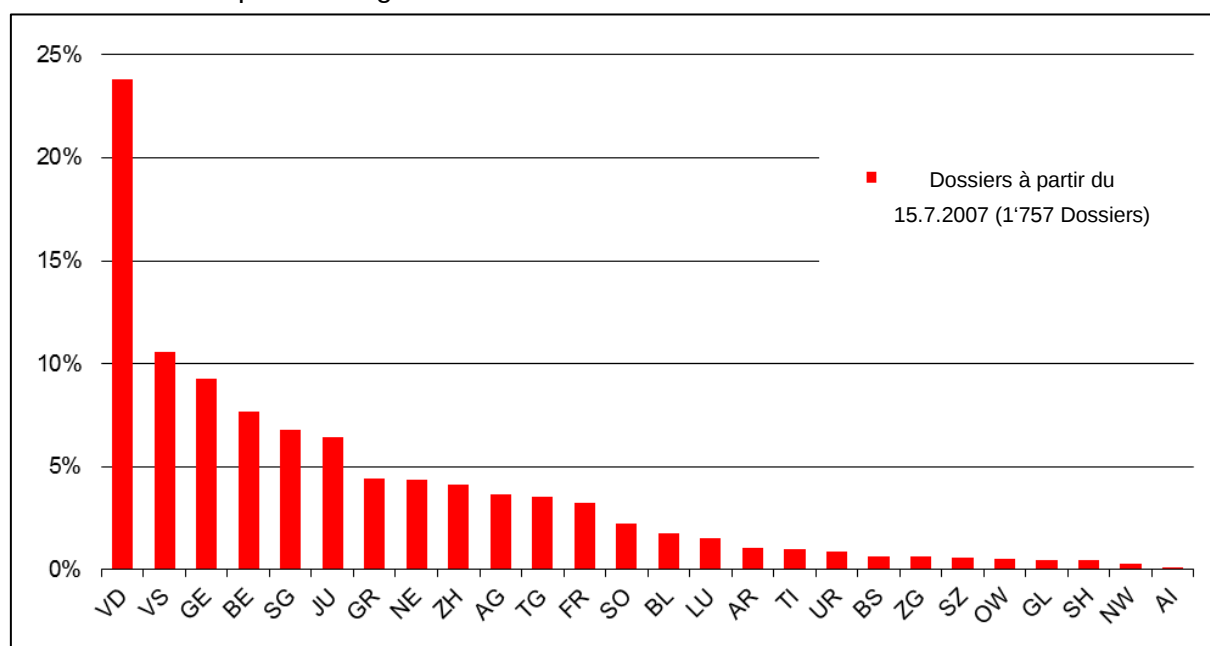
⁸⁵ Groupe de travail Système de cautionnement (2007)

⁸⁶ Ernst & Young (2010)

⁸⁷ B,S,S. (2013)

autres cantons. Dans les régions rurales, les cautionnements sont sollicités de façon disproportionnée par rapport à la population résidente. 38 % des cautionnements sont allés à des sociétés installées à la campagne.

Illustration 6: Répartition régionale des dossiers en %



Source: B,S,S. (2013), données SECO

A fin 2011, 1600 sociétés en tout bénéficiaient d'un cautionnement. Depuis la réorganisation du système suisse de cautionnement en 2007, 28 % des cautionnements sont allés à des micro-entreprises de 1 à 2 collaborateurs; seuls 9 % concernaient des sociétés de plus de 20 collaborateurs et plus (cf. Tableau 4).

Tableau 4: Ventilation des cautionnements selon la taille des entreprises

Nombre d'emplois existants	Dossiers	
	Nombre	Pourcentage
1-2 collaborateurs	296	28,1 %
3-4 collaborateurs	216	20,5 %
5-6 collaborateurs	137	13,0 %
7-8 collaborateurs	84	8,0 %
9-10 collaborateurs	70	6,6 %
11-14 collaborateurs	78	7,4 %
15-18 collaborateurs	47	4,5 %
19-22 collaborateurs	35	3,3 %
23-100 collaborateurs	88	8,4 %
101 collaborateurs et plus	2	0,2 %
Total	1053	100 %

Source: B,S,S. (2013)

La moyenne des montants cautionnés «en cours» et des cautionnements éventuellement «remboursés» depuis 2010 est de 188 763 CHF. Le montant octroyé ne dépasse pas 100 000 CHF dans 46 % des dossiers (cf. Tableau 5). 11,5 % (202 dossiers) des cautionnements octroyés après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi atteignent le plafond légal (500 000 CHF).

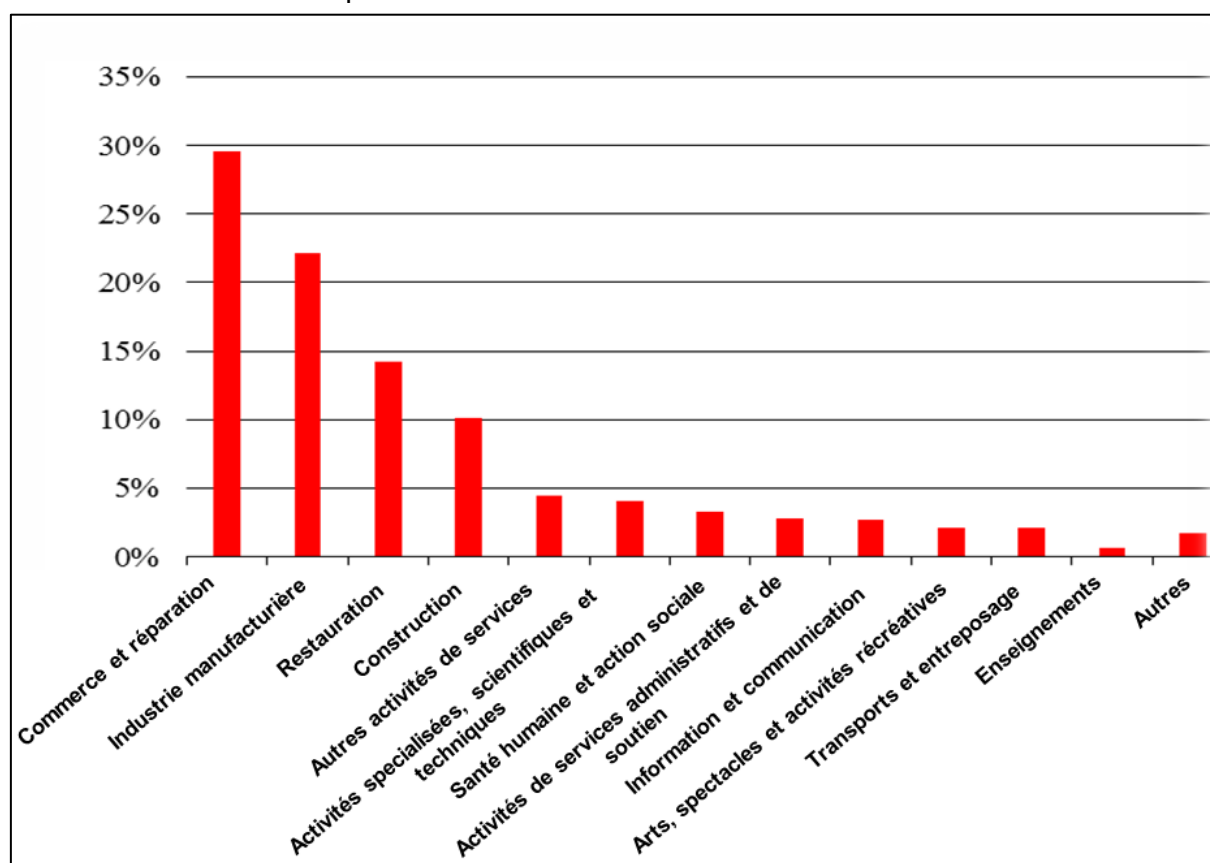
Tableau 5: Répartition des cautionnements d'après le montant octroyé

Montant du cautionnement	Proportion
0 – 50 000 CHF	19 %
50 001 – 100 000 CHF	27 %
100 001 – 200 000 CHF	24 %
200 001 – 400 000 CHF	17 %
400 001 – 499 999 CHF	1,5 %
500 000	11,5 %
Total	100 %

Source: Banque de données du SECO

Plus de 29 % des PME cautionnées travaillent dans la section NOGA «Commerce; réparation d'automobiles et de motocycles», 19 % pouvant être attribuées au commerce de détail et 2 % au commerce de gros. 22 % des entreprises cautionnées travaillent dans l'«industrie manufacturière». 14 % des entreprises sont actives dans l'«hébergement et la restauration», dont 12 % directement dans la restauration. Plus de 10 % des entreprises travaillent dans la section «Construction».

Illustration 7: Ventilation par branche en %



Source: B,S,S. (2013), données SECO

5.2 Etudes de cas

Les études de cas qui suivent donnent un aperçu de la situation tout à fait concrète d'une petite sélection d'entreprises ayant recouru au système de cautionnement.⁸⁸

a) Commerce d'opticien

A part l'assortiment classique, ce commerce d'opticien propose aussi des lunettes d'enfants et des services à la carte, avec des conseils en ligne et des examens de la vue dans les maisons de retraite et les hôpitaux. La preneuse de cautionnement a fait un apprentissage d'optique, puis suivi l'école de maîtrise de l'IFAO. Après sa formation, elle a été employée d'un commerce d'opticien. Elle a fondé son entreprise individuelle au printemps 2011.

Une condition pour l'octroi d'un crédit bancaire était qu'il fût cautionné. Avec l'aide de sa CC, la preneuse a pu obtenir le crédit nécessaire pour créer son affaire d'optique.

La preneuse est satisfaite du cours des affaires depuis l'ouverture, il y a deux ans, et elle voit déjà les premiers nouveaux clients revenir pour une autre paire de lunettes.

La preneuse s'est fixé pour but d'effectuer quotidiennement, dans cinq ans, le nombre d'examens de la vue qu'elle fait actuellement en une semaine. Elle aimerait en outre créer dans ses locaux un «magasin dans le magasin» pour un ou une opticienne diplômée qui développerait le domaine des lentilles de contact. De cette façon, l'offre comprendrait non seulement les lunettes, mais aussi les lentilles. Au début de l'activité, une employée a travaillé une demi-année au magasin, mais la preneuse de cautionnement est actuellement seule. A plus long terme, elle aimerait engager un ou une spécialiste supplémentaire à temps partiel, qui pourrait par exemple la remplacer le samedi.

b) Commerce de gravure

Ce commerce offre des produits en matière d'habitat, de plein-air et de porte-bonheur qui peuvent être personnalisés par gravure au laser et impressions. Sur sa page d'accueil moderne et bien lisible, tout client peut commander l'article souhaité et payer par carte de crédit. Cette boutique en ligne est le débouché principal du commerce de gravure. En cas de vœu spécial, la clientèle a la possibilité de déposer sa demande en personne et sur place.

L'entreprise succède à une affaire analogue, mais la vente en ligne est une nouveauté. La personne a été informée de la possibilité d'un cautionnement par sa commune, qui lui a vanté ce mécanisme d'encouragement des PME. Elle avait besoin d'un cautionnement pour garantir un crédit destiné à des investissements et obtenir les liquidités nécessaires. A ses dires, elle n'aurait pu créer son entreprise sans ce crédit et le cautionnement concomitant, ni s'ouvrir le marché en ligne.

Depuis l'ouverture du commerce en 2012, les affaires évoluent de façon très satisfaisante. L'entreprise fait de la publicité sur Facebook et les autres réseaux sociaux. Tout récemment, elle a pu engager un nouveau collaborateur et offre ainsi cinq emplois.

c) Boulangerie

Cette boulangerie propose un assortiment varié de pâtisserie, de biscuits et de produits généraux de boulangerie, tous fabriqués dans son propre laboratoire. Les cinq filiales et le laboratoire occupent 97 collaborateurs et collaboratrices. Des idées novatrices répondent aux besoins de la clientèle. Ainsi, l'assortiment traditionnel est complété par des produits frais et des articles à emporter. Quelques filiales exploitent également un café ou un restaurant.

⁸⁸ B,S,S. (2013)

Tout a commencé en 1992, où le propriétaire a ouvert une boulangerie-confiserie avec laboratoire. Il s'est lancé avec quatre collaborateurs et collaboratrices. Deux cautionnements ont joué un rôle crucial lors du passage à cinq filiales. C'est la banque du preneur qui lui a signalé l'instrument du cautionnement. D'après lui, il n'aurait pas obtenu ses crédits sans cautionnement et le développement de la boulangerie n'aurait pas été possible, du moins pas dans la mesure actuelle.

Avec ses cinq filiales, la boulangerie dessert un vaste bassin. Grâce à la variété de son assortiment – de la tresse dominicale traditionnelle à la pizza à l'emporter – et à ses heures d'ouverture généreuses, elle attire un nombreux public. L'entreprise se distingue et s'impose face à la concurrence (surtout la grande distribution et les boutiques de station-service) en occupant des créneaux. La structure actuelle permet en outre une exploitation optimale du laboratoire.

d) Entreprise métallurgique

Le capital nécessité pour des transformations étant supérieur aux prévisions initiales, sa banque lui a demandé un cautionnement comme condition à l'octroi de crédit. Au même moment, le chiffre d'affaires de l'entreprise fondait de 50 % à cause de la crise économique. Le crédit de 1,5 million CHF avait été garanti par la CC à hauteur de 500 000 CHF. En cette période défavorable pour l'entreprise, le cautionnement entraînait des coûts élevés, puisqu'il fallait payer la prime unique de risque et les émoluments de traitement du dossier, d'où charge supplémentaire. A cause de la crise économique, quelques collaborateurs ont dû être licenciés après la période de chômage partiel.

Rétrospectivement, le patron suppose que la crise économique et le fait que l'entreprise était peut-être trop peu novatrice et que la concurrence se renforçait ont conduit l'entreprise à manquer de liquidités. La date choisie pour les transformations financées par le crédit cautionné n'était pas non plus la meilleure. L'entreprise avait besoin de crédit pour ces transformations et n'en aurait pas obtenu sans cautionnement. Les coûts liés au cautionnement ne sont cependant pas ressentis comme négatifs.

e) Atelier d'arts illustrations

Active depuis plus de 25 ans dans la photocomposition, l'entreprise réalise différents travaux d'impression dans le domaine des arts illustrations. Elle est notamment spécialisée dans l'impression médicale. Aujourd'hui, plus de deux-cents cabinets privés et cliniques figurent parmi sa clientèle recherchant la fourniture d'imprimés spécifiques.

Arrivant à la retraite, le patron a souhaité remettre son entreprise. C'est une personne de la région qui a repris les activités. L'imprimerie est devenue une Sàrl avec un capital social de 20 000 francs (auparavant raison individuelle). Avant la reprise, son propriétaire avait obtenu un cautionnement pour l'acquisition de nouveaux bureaux, soit une garantie de 120 000 francs nécessaire à l'obtention d'un prêt bancaire. Avec l'aide de l'ancien propriétaire, le nouvel acquéreur a pu obtenir un cautionnement permettant l'achat de l'imprimerie. Sans cette dernière, la banque n'aurait pas accordé de crédit.

Depuis sa création (ancienne raison sociale), l'entreprise a évolué de manière régulière. Des investissements importants ont été consentis dans les machines et les infrastructures. Depuis la reprise de l'imprimerie par le nouveau propriétaire, le volume d'affaires progresse gentiment, mais l'entreprise doit constamment se battre pour être concurrentielle et trouver de nouveaux marchés. Grâce au financement et à la garantie de cautionnement, l'entreprise a pu prendre les bonnes décisions au bon moment quant à ses investissements.

En conclusion, les deux cautionnements ont permis à l'imprimerie d'être à la pointe dans un domaine en pleine restructuration. La reprise et le redimensionnement, possibles grâce à la garantie obtenue, ont donné à l'entreprise une nouvelle dynamique. Pour conserver cette position, elle doit être proactive et être en constante recherche de nouvelles affaires. Sans

ce soutien, l'entreprise aurait cessé son activité au moment du départ à la retraite de son propriétaire.

f) Restaurant

Créée dans les années 80, l'entreprise en question est un restaurant qui a été exploité pendant de nombreuses années par un cuisinier très célèbre. Ce dernier a fait de celui-ci un établissement gastronomique de grande renommée et parmi les mieux notés par les milieux spécialisés de la profession. Désirant prendre sa retraite, le cuisinier propriétaire a remis récemment son exploitation à son cuisinier principal depuis plus de dix ans.

La banque, auprès de laquelle l'établissement était un client de longue date, a souhaité soutenir la poursuite des activités, d'autant plus que le restaurant est l'un des fleurons de la branche de toute la région. Le fait que le restaurant soit repris par l'une des personnes qui a contribué à son succès a été un élément essentiel dans la décision de soutenir financièrement le projet. La Banque a informé son nouveau client, qui ne possédait pas de fonds propres, de la possibilité d'obtenir une garantie auprès d'un office de cautionnement. C'est dans le cadre de deux rencontres entre les repreneurs (cuisinier principal et sa femme), leur fiduciaire, la banque et l'office de cautionnement qu'une garantie de 280 000 francs a été octroyée.

Depuis sa création, la marche des affaires du restaurant a évolué de manière régulière et la localisation de l'établissement fait que la concurrence n'est pas très grande dans la région pour ce type d'établissement. L'augmentation constante des distinctions et des notes de la part des évaluateurs du milieu de la gastronomie ont fait du restaurant un lieu très prisé de la clientèle d'affaires et privée.

Par ailleurs, il convient de signaler que le restaurant fait partie des membres des Relais et Châteaux. Ce réseau a mis en évidence que les établissements suisses qui sont membres ont enregistré une baisse de 14 % en 2012.

Concernant les prochaines années, les propriétaires souhaitent investir dans le rafraichissement des salles et dans la modernisation de la cuisine, qui a plus de trente ans. Ils savent pertinemment qu'avant de pouvoir bénéficier de nouveaux prêts, la banque va exiger le remboursement du premier prêt. Les propriétaires sont confiants quant à l'évolution de leurs activités et mettront tout en œuvre pour atteindre les objectifs qu'ils se sont fixés.

5.3 Rentabilité du système de cautionnement en faveur des PME

5.3.1 Efficacité directe et indirecte

L'ensemble des entreprises cautionnées offre 22 179 emplois (état fin 2011). L'enquête effectuée par les évaluateurs⁸⁹ a permis de confirmer que les emplois existants à la date de la demande de cautionnement n'ont pas été seulement maintenus, mais qu'il s'en est créé de nouveaux. Sur l'ensemble des sociétés et depuis la réorganisation du système suisse de cautionnement, le nombre des emplois depuis la date de dépôt de la demande de cautionnement a crû jusqu'ici en moyenne de 4,47 collaborateurs par entreprise. De l'avis explicite des entreprises ayant participé à l'enquête en ligne, presque tous ces nouveaux emplois sont dus aux cautionnements.

Selon l'enquête réalisée, les entreprises cautionnées employaient 1774 apprentis à fin 2011. Le taux d'apprentis par emploi y est légèrement supérieur à la moyenne suisse. Le système de cautionnement contribue donc à la formation professionnelle. C'est là un rôle important des entreprises, notamment dans les régions périphériques.

⁸⁹ B,S,S. (2013)

Par le biais de l'impôt sur le revenu (impôt fédéral direct), les collaborateurs et collaboratrices employés dans les entreprises versent des contributions substantielles à la Confédération; en outre, les entreprises cautionnées alimentent elles aussi la caisse fédérale à travers l'impôt sur les bénéfices (cf. ch. 5.3.2). La valeur ajoutée des entreprises cautionnées s'élève à 1,7 milliard CHF.⁹⁰ Enfin ces entreprises achètent encore des intrants, ce qui induit un supplément de valeur ajoutée.

Les effets d'aubaine du système de cautionnement sont faibles, dans l'ensemble. La plupart du temps, les PME n'y recourent en effet que dans les cas où elles n'obtiendraient pas sinon de financement. D'un autre côté, les effets d'éviction pourraient être notables, vu que les PME soutenues écoulent la plus grande partie de leurs biens et services en Suisse. Pour cette raison, il faut admettre qu'à long terme, les emplois correspondants existeraient à l'échelle suisse même sans l'existence des entreprises cautionnées, mais pas forcément dans des PME ni sans doute dans les régions concernées. Dans les régions frontalières, une partie de ces emplois serait en effet délocalisée à l'étranger. A court et moyen terme, les personnes occupées dans les entreprises fermées ne retrouveraient probablement pas de travail, ne paieraient donc pas d'impôts et toucheraient même en partie de l'argent des assurances sociales. D'un autre côté, on peut admettre qu'en l'absence de ces entreprises fermées, des emplois correspondants se créeraient ailleurs en Suisse, du moins à plus long terme. A l'échelle nationale, une partie des effets positifs du système de cautionnement sont donc des effets d'éviction. A long terme, sans l'existence du système de cautionnement, il faudrait s'attendre à des changements structurels dans les régions et secteurs où il est utilisé actuellement; la plupart des personnes actuellement employées dans les entreprises touchées devraient chercher une alternative dans d'autres régions de Suisse et éventuellement dans des entreprises plus grandes.

Dans l'ensemble, on peut quand même déduire que le système de cautionnement réussit bien à soutenir les PME. Plusieurs bénéficiaires sont installés à la campagne. Les PME correspondantes offrent de nombreux emplois qui, sans le système de cautionnement, n'existeraient pas sous cette forme et dans ces régions. C'est dans ce sens que le système de cautionnement est une réussite notable.

Le fait que de nombreuses entreprises sollicitent des cautionnements atteste en même temps que beaucoup de PME ont de la peine à obtenir des prêts des banques. Malgré cela, le système de cautionnement ne saurait avoir pour but de couvrir une part substantielle du marché des crédits, vu qu'il s'agit d'un produit de niche.

5.3.2 Conséquences financières pour la Confédération

Les coûts du système de cautionnement en faveur des PME qui incombent à la Confédération se divisent en contributions aux frais administratifs, participation de la Confédération aux pertes (moins les recouvrements sur pertes anciennes) et coûts d'opportunité (intérêts non perçus) des prêts de rang subordonné.⁹¹

En 2007 et 2008, ont été accordés à la CC Centre et au Cautionnement romand des prêts de rang subordonné à hauteur de 8 millions CHF. Comme la Confédération paie actuellement 0,5 % d'intérêt (obligations de la Confédération à 10 ans) sur ce montant, mais qu'elle le met gratuitement à disposition des CC, elle assume une prestation financière annuelle de quelque 40 000 CHF.⁹² Si les prêts de rang subordonné devaient être amortis (ou qu'ils ne puissent être remboursés), le montant des prêts (8 millions CHF) constituerait un coût supplémentaire. Le tableau 6 récapitule les coûts des cautionnements assumés par les pouvoirs publics pour la période 2008-2012.

⁹⁰ B,S,S. (2013)

⁹¹ Cf. ch. 2.2.1

⁹² Le calcul (8 millions x 0,5 % = 40 000 CHF) est basé sur le taux d'une obligation de la Confédération (13.12.2012: 0.5 %, échéance 10 ans).

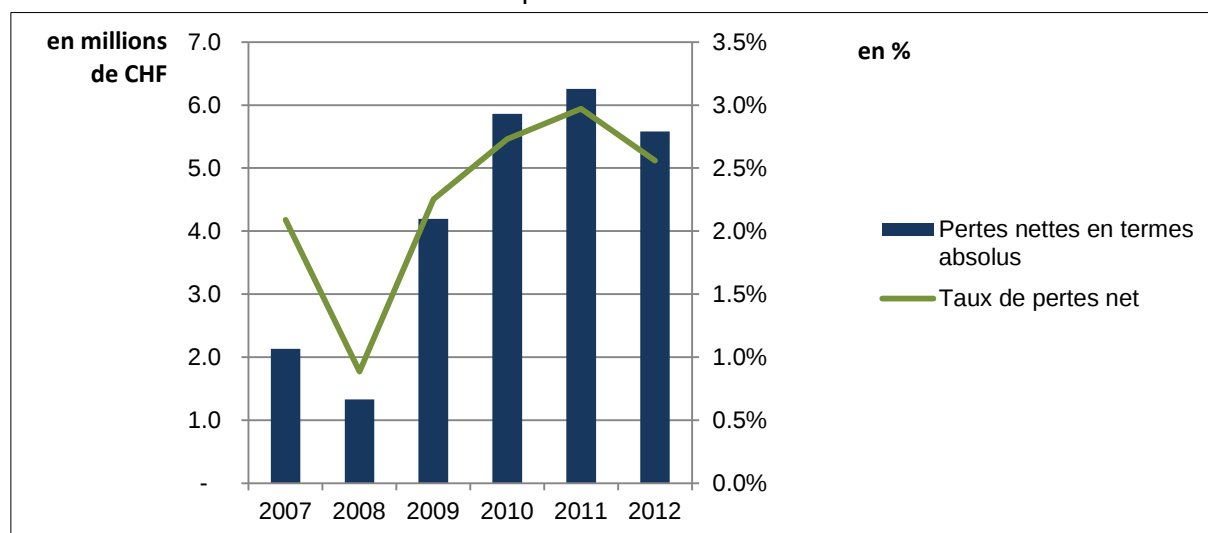
Tableau 6: Aides financières de la Confédération, en milliers de francs, 2008-2012

Aides financières	2008	2009	2010	2011	2012
Contributions fédérales aux frais administratifs	2771	2987	2981	2982	2956
Participation fédérale aux pertes	1410	2560	4297	5034	4785
Recouvrements (part fédérale)	-555	-451	-504	-1018	-1114
Coûts d'opportunité des prêts de rang subordonné	40	40	40	40	40
Total coûts Confédération ⁹³	3666	5136	6813	7038	6667

Remarque: la contribution fédérale 2008 aux frais administratifs (2 771 000 CHF) comprend la contribution à la CSC (491 460 CHF).

Sources: B,S,S. (2013), CSC, rapports d'activité des CC, SECO

Grâce à la révision de la loi et à la couverture plus forte des pertes par la Confédération, le volume des cautionnements a augmenté depuis 2007, mais les pertes nettes ont également crû en termes absolus. Ces trois dernières années, le taux de pertes net s'est stabilisé entre 2,5 et 3 % (cf. Illustration 8).

Illustration 8: Pertes nettes et taux de pertes net

Source: SECO, présentation maison

Par le biais de leurs impôts sur le revenu (impôt fédéral direct), les collaborateurs et collaboratrices employés dans les entreprises cautionnées versent des contributions substantielles à la Confédération (quelque 13 millions CHF par an); en outre, selon les données récoltées dans le cadre de l'étude B,S,S.⁹⁴, les entreprises cautionnées versent elles aussi environ 13 millions CHF par an à la Confédération sous forme d'impôt sur le gain des entreprises. A plus long terme, cependant, une partie des recettes fiscales serait générée par les effets d'éviction⁹⁵, et ce même sans système de cautionnement.

5.3.3 Analyse de la prime de risque

L'ordonnance astreint les organisations de cautionnement à faire participer les bénéficiaires aux risques et aux frais d'octroi et de surveillance.⁹⁶ Elles peuvent percevoir par exemple des émoluments de surveillance ou d'examen des demandes, ou exiger encore une prime de

⁹³ Ces chiffres diffèrent des comptes annuels de la Confédération pour deux raisons: d'une part, les remboursements ne sont pas comptabilisés comme des dépenses négatives, mais comme des produits. D'autre part, les pertes peuvent être enregistrées à différentes dates dans les comptes des organisations de cautionnement et dans ceux de la Confédération, et peuvent donc figurer dans différents exercices.

⁹⁴ B,S,S. (2013)

⁹⁵ Cf. ch. 5.3.1

⁹⁶ RS 951.251, art. 7, al. 2

risque.⁹⁷ Pour équilibrer leurs comptes, les organisations de cautionnement devraient percevoir une prime de risque allant jusqu'à 3 %.⁹⁸

La Confédération verse aux organisations de cautionnement reconnues par l'Etat une contribution annuelle aux frais administratifs de 3 millions CHF. L'un des buts de cette contribution est de renforcer l'attrait des crédits cautionnés pour les PME en faisant baisser le prix des cautionnements, c'est-à-dire en réduisant les frais d'examen des demandes et les primes de risque.⁹⁹ D'autre part, la contribution fédérale favorise le bouclage positif des comptes des organisations, ce qui est essentiel en termes de notation bancaire, puisque cette dernière détermine à son tour le taux d'intérêt payé par les PME. Le premier but de la Confédération n'est cependant pas de procurer des taux d'intérêt aussi faibles que possible aux PME, mais de faciliter l'accès au marché des capitaux des entreprises qui n'obtiennent pas de crédit bancaire.

Suite au relèvement de la couverture fédérale en 2007, les primes de risque ont baissé significativement. Lors de la révision de 2007, les coopératives de cautionnement régionales s'étaient entendues sur une prime de risque annuelle de 1,25 % du montant cautionné pour que les preneurs de cautionnement puissent obtenir les fonds nécessaires à des conditions supportables. Selon le plan d'affaires élaboré pour le nouveau départ du système de cautionnement en 2007, les contributions aux frais administratifs devaient permettre de réduire les frais d'examen des demandes de 40 % et la prime de risque d'environ 1 % au départ. Le plan d'affaires prévoyait encore une réduction possible de 0,5 % avec l'augmentation du volume. Le reste de la réduction visée (différence entre les 3 % nécessaires et les 1,25 % exigés) est fourni par les organisations de cautionnement.¹⁰⁰

5.4 Conclusions

5.4.1 Conclusions des évaluateurs

Les évaluateurs constatent que le système de cautionnement réussit bien à soutenir les PM.¹⁰¹ Plusieurs bénéficiaires sont installés à la campagne. Les PME correspondantes offrent de nombreux emplois qui, sans le système de cautionnement, n'existeraient pas sous cette forme et dans ces régions.

Il est difficile, en revanche, de déterminer si les contributions financières versées par la Confédération au système de cautionnement sont entièrement compensées – voire surcompensées – par les recettes fiscales induites. D'un côté, les entreprises cautionnées et leurs collaborateurs alimentent substantiellement les finances fédérales par leurs impôts. Sans l'existence des entreprises cautionnées par le système de cautionnement, les personnes employées par celles-ci ne trouveraient peut-être pas, à court ou à moyen terme, d'autre emploi et ne paieraient donc plus d'impôts; une partie d'entre elles toucherait même de l'argent des assurances sociales. De l'autre côté, on peut admettre que même sans l'existence des entreprises cautionnées, des emplois seraient créés ailleurs en Suisse. Une partie de l'impact positif du système de cautionnement constitue un effet d'éviction à l'échelle nationale. A long terme, l'absence d'un système de cautionnement dans les régions et secteurs où il opère aujourd'hui provoquerait sans doute des mutations structurelles; les personnes employées aujourd'hui dans les entreprises concernées chercheraient d'autres options.

⁹⁷ SECO (2007)

⁹⁸ Groupe de travail Système de cautionnement (2007)

⁹⁹ SECO (2007)

¹⁰⁰ Groupe de travail Système de cautionnement (2007)

¹⁰¹ B,S,S. (2013)

Dans l'ensemble, le système de cautionnement est avant tout un mécanisme d'encouragement en faveur des PME, avec une implantation marquée dans les régions rurales. En ce qui concerne le maintien des structures, les évaluateurs constatent que l'instrument du cautionnement déploie surtout ses effets au niveau territorial et en rapport avec la taille des entreprises. Il n'a pu être démontré qu'à long terme, le système de cautionnement maintiendrait en vie des entreprises non viables. Mesurés à l'aune de ses effets, ses coûts sont relativement faibles: par emploi maintenu et nouvellement créé en 2011, la Confédération a supporté des coûts (uniques) de 2198 CHF, et l'analyse des évaluateurs suggère que ces emplois subsisteront assez longtemps.

Sur la base de leurs analyses, les évaluateurs émettent les recommandations suivantes:

(1) *Relèvement du plafond de cautionnement à 1 million CHF*

L'analyse d'impact permet aux évaluateurs de recommander ce relèvement. L'analyse de l'efficacité montre que le système de cautionnement est un mécanisme d'encouragement des PME relativement performant et efficace, qui contribue notamment à soutenir les PME dans le milieu rural. La question de savoir jusqu'où la Confédération souhaite s'engager et s'il faut soutenir plutôt les petites entreprises, ou aussi de plus grandes, est d'ordre politique. Les évaluateurs recommandent en outre, avant d'introduire un plafond plus élevé, d'examiner si la structure actuelle des CC leur permet de jauger les projets d'affaires d'entreprises plus grandes et de suivre celles-ci convenablement. Il convient aussi d'élucider si le relèvement du plafond aura des effets sur les capitaux propres requis des CC.

(2) *Améliorer le système de rapports*

Le reporting des CC devrait être conçu de façon à répondre à toutes les questions posées lors des évaluations périodiques et à rendre désormais superflues les enquêtes complémentaires auprès des entreprises cautionnées. A cet effet, il suffirait de récolter annuellement des informations sur un petit nombre de paramètres supplémentaires.

(3) *Prêts avantageux aux entreprises*

Les CC devraient avoir pour but que les entreprises cautionnées bénéficient de prêts aussi favorables que possible. Les évaluateurs estiment ici qu'il doit être encore possible d'obtenir des améliorations, en particulier par une plus grande indépendance vis-à-vis des banques. Un élargissement des «canaux de distribution» des CC pourrait renforcer leur indépendance vis-à-vis des banques et leur donner ainsi plus de latitude pour choisir la banque qui offre les meilleures conditions aux preneurs de cautionnements.

5.4.2 Avis du Conseil fédéral

Depuis la révision de 2007, le système de cautionnement en faveur des PME a évolué de façon très réjouissante. Le volume des cautionnements a plus que doublé en passant de 102 millions à 218 millions CHF à fin 2012. Ces dernières années, le volume des cautionnements ainsi que celui des nouvelles cautions est resté stable. La raison principale en est la faiblesse actuelle des taux d'intérêt, qui facilite le financement des entreprises et aboutit à l'amortissement précoce et supérieur à la moyenne des cautionnements existants.

Les évaluateurs recommandent de relever le plafond de cautionnement actuel de 500 000 à 1 million CHF, mais signalent que la chose nécessite encore des éclaircissements. Le Conseil fédéral a examiné la question à fond et y répond au ch. 7.2.

Le système des rapports des organisations de cautionnement au SECO s'améliore constamment. Grâce à sa banque de données et à son système de gestion des informations, la Confédération dispose aujourd'hui de bases de données nettement meilleures qu'il y a encore quelques années. Il faudra examiner l'idée de faire lever de nouvelles données par les organisations de cautionnement et le prévoir éventuellement dans le cadre des prochaines conventions sur les aides financières.

Le Conseil fédéral prend acte de la recommandation 3 adressée aux organisations de cautionnement. Du point de vue de l'ensemble du système, cependant, l'accès aux capitaux étrangers passe avant l'octroi de conditions favorables de crédit. Du fait que le système de cautionnement en faveur des PME ne jouissait pas d'une grande faveur auprès des banques, en particulier avant la révision de 2007, le choix de banques partenaires est toujours relativement restreint. Le Conseil fédéral estime que la tâche primordiale des organisations de cautionnement est d'élargir les «canaux de distribution» et de mieux faire connaître l'instrument aux PME, aux fiduciaires et aux banques.

6 Exécution

6.1 Réalisation des prestations convenues par les coopératives de cautionnement

Selon les conventions sur les aides financières, les coopératives de cautionnement sont tenues de mettre à disposition des PME des cautionnements solidaires pour leur faciliter l'obtention de prêts bancaires. Ce mandat est mis matériellement en œuvre dans les conventions dans la mesure où les coopératives de cautionnement se voient fixer des cibles chiffrées en matière de développement du portefeuille de cautionnements et de nouvelles cautions.¹⁰²

En atteignant ces cibles, les coopératives de cautionnement ont réalisé le mandat fixé dans les conventions de prestations 2007-2011.¹⁰³ Les volumes visés revenaient à doubler *grossomodo* les volumes d'avant les nouvelles conditions-cadres. Cette augmentation des volumes a été réalisée la plupart du temps par le biais d'une croissance qualifiée.

De l'avis des coopératives de cautionnement, les volumes visés ont pu être atteints sans trop de difficulté. La progression du volume était d'une part programmée dans la nouvelle conception, car les nouvelles structures et l'engagement financier accru de la Confédération sont parvenus à améliorer la confiance dans le marché, en particulier de la part des banques. De plus, les coopératives de cautionnement ont pris des mesures de marketing ciblées pour accroître la notoriété du nouveau système.

Etant donné les estimations de volume liées à la nouvelle conception, les déclarations des CC et les résultats des évaluations, on peut postuler que le système actuel recèle effectivement un potentiel supplémentaire. Il ne faut cependant pas s'attendre à ce que le plafond de 600 millions CHF fixé par la Confédération soit dépassé dans un prochain avenir.

Se pose cependant la question de savoir à quel «prix» on peut ou doit réaliser un volume supplémentaire. Il semble donc importer aux évaluateurs que les acteurs impliqués arrivent à s'entendre sur le montant des pertes que la Confédération et les CC sont disposées à encourir.¹⁰⁴

¹⁰² Cf. ch. 2.2.3

¹⁰³ Cf. Illustration 2

¹⁰⁴ Ernst & Young (2010)

6.2 Efficacité et effectivité de la réalisation des tâches

6.2.1 Opportunité des prestations réalisées

De l'avis des évaluateurs, les coopératives de cautionnement travaillaient en 2010 largement chacune de son côté et ne se considéraient pas comme faisant partie d'un système général. Ils avaient donc recommandé de renforcer la coordination et la coopération pour améliorer encore l'efficacité et l'effectivité de ce système.¹⁰⁵

S'agissant de la dotation en fonds propres, les coopératives de cautionnement se trouvent dans des situations différentes. Pour autant, ce facteur ne limite actuellement la croissance d'aucune coopérative. Dans le cadre d'une éventuelle poursuite de la croissance des volumes, la question de la dotation en capital gagnera en importance. Il faudra aussi en tenir compte lors de l'examen d'un relèvement du plafond de cautionnement.

Pour les frais, des différences importantes apparaissent entre les coopératives de cautionnement, différences qui ne se justifient pas par des prestations supplémentaires. Les différences de frais posent problème dans la mesure où les contributions aux frais d'administration de la Confédération sont liées à l'obligation de réduire les frais d'examen des demandes et les primes de risque pour les PME. C'est pourquoi les différences de barème sont problématiques aux yeux des évaluateurs.

Les coopératives de cautionnement disposent généralement de structures légères plutôt faiblement dotées en personnel. Ce sont aujourd'hui des petites – voire très petites – entreprises: du fait de leur structure actuelle, il leur est pratiquement impossible de se spécialiser et il leur est difficile de faire face aux variations de leur charge de travail.

Une étude complémentaire¹⁰⁶ a permis d'établir les effets de la création d'antennes sur l'ensemble du système des cautionnements. Les auteurs constatent que les antennes favorisent la proximité avec la clientèle et l'enracinement local. Au nom de l'efficacité de l'ensemble du système, il faut cependant aménager les compétences et le gouvernement d'entreprise de façon à garantir l'uniformité des décisions d'octroi et la politique des risques au sein des CC.

L'étude démontre aussi que la structure à antennes n'entraîne pas forcément une hausse des frais d'administration. Dans les trois CC régionales, les coûts par dossier examiné et en cours se situent dans la même fourchette. En 2010, ils oscillaient entre 880 et 990 CHF. En comparaison, les coûts de la SAFFA (185 CHF par dossier) sont sensiblement inférieurs, ce qui s'explique par la forte proportion de travail bénévole.

6.2.2 Utilisation efficace des fonds fédéraux et bonne conscience des risques

Les quatre CC ont défini chacune leurs propres normes pour l'examen des demandes; elles sont néanmoins comparables sur le fond. En 2010, aucune des coopératives n'appliquait des critères de décision ou des indices financiers «durs», lors de l'octroi de cautionnements. En fin de compte, c'est l'impression générale subjective qui importe.

La pratique d'octroi des crédits des organisations de cautionnement révèle certaines différences.

Dans le cautionnement, les risques sont dans la nature des choses. Pour les analyser, il faut en outre toujours avoir à l'esprit qu'ils sont supérieurs à ceux des banques, car les CC permettent habituellement des financements à des entreprises qui n'obtiendraient guère de crédit bancaire sans cautionnement.

¹⁰⁵ Ernst & Young (2010)

¹⁰⁶ Ernst & Young (2011)

6.3 Surveillance par le SECO de la réalisation des prestations

L'exécution de tâches publiques a été confiée aux coopératives de cautionnement. Le transfert d'activités publiques à des organismes privés peut certes générer des avantages en termes de flexibilité et d'efficacité, mais impose des exigences accrues en termes de surveillance et de contrôle. Pour garantir l'efficacité et l'efficience de la fourniture et du pilotage des prestations, il est décisif en particulier de disposer d'instruments de pilotage et de reporting efficaces ainsi que d'indicateurs appropriés.

Jusqu'à fin 2009, les trois coopératives de cautionnement régionales envoyaient leurs rapports à la CSC qui, sur mandat du SECO, était chargée du controlling et du reporting et transmettait ensuite les informations à la Confédération. Début 2010, le controlling et le reporting ont été pris en charge par le SECO lui-même.¹⁰⁷ Suite à ce changement, le controlling et le reporting se sont développés et améliorés.

Avec les anciennes conventions sur les aides financières 2007-2011, la Confédération pilotait le système actuel principalement via des objectifs quantitatifs. Le reporting et le controlling étaient donc axés prioritairement sur l'évolution des volumes. Les évaluateurs soulignent que le pilotage devrait prendre davantage en considération les composantes risques et pertes.¹⁰⁸ Dans une optique de prévention, il est en particulier recommandé de définir une fourchette de pertes dans les conventions de prestations ainsi que des normes financières pour l'examen des cautionnements. Les composantes risques et pertes devraient dès lors être aussi intégrées davantage dans le reporting et le controlling.

En ce qui concerne l'évolution des pertes, il s'est avéré que la Confédération ne peut s'acquitter de sa mission de surveillance qu'au prix d'une transparence accrue quant à l'évolution des pertes. A cet effet, il convient d'enregistrer les informations relatives aux différents cas de pertes de manière plus détaillée et plus systématique et d'analyser systématiquement les évolutions des pertes. Ceci devrait permettre à la Confédération de réagir plus tôt aux évolutions négatives.

6.4 Conclusions

6.4.1 Conclusions des évaluateurs

Les résultats de l'évaluation montrent que de manière générale le nouveau système a permis de raffermir la confiance placée dans le cautionnement par les personnes et organisations interrogées, en particulier les banques.¹⁰⁹

Dans un premier temps, les évaluateurs ont examiné la mise en œuvre du système de cautionnement en faveur des PME sous huit aspects et émis un total de 21 recommandations.

Dimension 1 «Réalisation du mandat»

Le SECO a assigné aux coopératives, dans des conventions de prestations couvrant la période 2007-2011, des objectifs concernant les volumes de cautionnements. Ces cibles ont pu être atteintes très rapidement et le volume des cautionnements a plus que doublé.

Les évaluateurs recommandent au SECO

- (1) de conserver l'objectif de croissance. Les CC et le SECO définissent ensemble les volumes visés et les consignent dans les conventions de prestations.
- (2) de fixer désormais dans les conventions de prestations une fourchette des pertes afin de tenir compte de la composante risque, ce d'entente avec les CC. Sur ce point, les

¹⁰⁷ La SAFFA rendait déjà rapport directement au SECO avant 2010.

¹⁰⁸ Ernst & Young (2010)

¹⁰⁹ Ernst & Young (2010)

acteurs impliqués doivent s'entendre sur le montant des pertes que la Confédération et les CC sont disposées à encourir.

Dimension 2 «Efficience et effectivité dans l'accomplissement des tâches»

Les coopératives de cautionnement ont défini chacune leurs propres normes pour l'examen des demandes; elles sont néanmoins comparables sur le fond. Dans l'ensemble les évaluateurs ont jugé les dossiers bons et complets, tout en signalant un potentiel d'amélioration en ce qui concerne la documentation des décisions d'octroi. Les structures d'organisation des coopératives sont légères. Il s'agirait plutôt, selon les évaluateurs, de se demander si elles ont atteint une taille critique suffisante. Les coopératives possèdent en sus des structures plus ou moins décentralisées.

Les évaluateurs estiment que les coopératives disposent globalement de procédures efficaces au niveau de chaque organisation. Il y a en revanche, à leurs yeux, un potentiel d'amélioration au niveau de l'ensemble du système

Les évaluateurs recommandent

- (3) de définir des normes financières minimales concernant l'examen des cautionnements. Pour des raisons de transparence et de prise en compte des risques, les CC devraient discuter avec le SECO la possibilité de fixer des normes financières minimales (et contraignantes) pour l'octroi de cautionnements.
- (4) d'améliorer dans quelques cas la documentation concernant les dossiers de cautionnement. Il faudrait qu'une tierce personne soit toujours en mesure de retracer les motifs des décisions prises (arguments financiers autant que jugement subjectif de la CC).
- (5) à la Confédération de préparer des stratégies définissant son comportement vis-à-vis des CC en cas de fléchissement économique, par exemple si les pertes augmentent fortement et qu'en même temps, au vu de la détérioration de leurs résultats, les PME doivent demander davantage de cautionnements (à cause d'un accès plus difficile aux crédits bancaires).
- (6) au SECO de conserver la clé de répartition actuelle pour les contributions de la Confédération aux frais administratifs.
- (7) aux CC d'unifier les émoluments d'examen des demandes. Dans la perspective d'une stratégie de croissance, ces émoluments devraient être maintenus à un niveau aussi bas que possible et être compensés le cas échéant par un relèvement uniforme de l'actuelle prime de risque.
- (8) aux CC de conserver leur prime de risque uniforme. Pour permettre une différenciation, elles pourraient tout au plus prévoir un supplément pour certaines catégories de risques bien définies (*start-ups*, par exemple).
- (9) aux CC d'élaborer des plans de financement pour la poursuite de leur stratégie de croissance, car celle-ci nécessitera des augmentations de personnel.
- (10) aux CC de rechercher une collaboration accrue dans certains domaines pour renforcer leur poids, mieux s'imposer sur le marché et exploiter leurs synergies.

Dimension 3 «Collaboration entre les coopératives de cautionnement et les banques»

La confiance des banques a pu être globalement renforcée avec la mise en place du nouveau système. L'attitude envers le cautionnement en faveur des PME varie toutefois fortement d'un établissement à l'autre, et même parfois d'un collaborateur à l'autre au sein de la même banque.

Les évaluateurs recommandent

- (11) que les CC se positionnent plus fortement comme conseillères et partenaires de financement des PME pour propager le système de cautionnement et renforcer le pouvoir de marché des PME clientes.

- (12) que les CC continuent parallèlement à développer leur collaboration avec les banques par des mesures destinées à établir la confiance et qu'elles cherchent en particulier à répartir plus largement leur portefeuille de cautionnements.
- (13) de mieux exploiter les synergies entre banques et CC. Il faut renforcer en particulier les échanges d'informations lors de l'examen des demandes. On évitera ainsi les doublons.

Dimension 4 «Collaboration entre les coopératives de cautionnement et les cantons»

L'intensité et la forme de la collaboration qui lie les coopératives de cautionnement et les cantons sont très diverses.

Les évaluateurs recommandent

- (14) qu'avec le soutien du SECO, les CC s'efforcent d'obtenir des cantons qu'ils participent tous aux coûts du système dans la même mesure. Il s'agit avant tout de convaincre les cantons qui ne sont pas liés jusqu'ici par des conventions de prestations.

Dimension 5 «Collaboration entre les coopératives de cautionnement et la CSC»

Début 2010, le SECO a repris les tâches de coordination et d'exécution dévolues jusque-là à la CSC. Cette dernière ne remplit désormais plus qu'une fonction de réassurance facultative. Les coopératives de cautionnement peuvent demander à la CSC une participation aux risques (splitting) pour certains cautionnements. Depuis début 2010, il n'y a plus de relations d'affaires ni de tâches de surveillance entre la Confédération et la CSC en ce qui concerne le système de cautionnement en faveur des PME.

Les évaluateurs recommandent

- (15) de chercher à améliorer l'efficacité de l'ensemble du système (banques/CC/CSC) et d'étudier à cet effet les options suivantes:
 - a) partage des capitaux propres de la CSC entre les CC reconnues
 - b) introduction d'un mécanisme de reprise automatique des cautionnements par la CSC (évt. pour les cautionnements à partir d'un certain montant)
 - c) conception plus claire de la CSC comme réassurance; les conditions sont négociées individuellement entre la CSC et les CC.

Dimension 6 «Fonctionnement du système de controlling et de pilotage»

La Confédération pilote le système actuel principalement via des objectifs quantitatifs. Le reporting et le controlling sont donc prioritairement axés sur l'évolution des volumes. Les évaluateurs ont constaté qu'avec les informations disponibles, la Confédération ne peut assumer son rôle de surveillante que de façon limitée. Ils recommandent donc au SECO

- (16) de constituer une banque de données des pertes pour pouvoir les surveiller systématiquement;
- (17) d'examiner avec les CC les synergies qui pourraient être exploitées entre les organisations en matière de gestion des pertes et recouvrements (par exemple en chargeant une agence centrale des recouvrements de toutes les CC).

Dimension 7 «Orientation client des prestations»

Les évaluateurs jugent faible la notoriété du système de cautionnement en faveur des PME, même auprès des PME.

Ils recommandent donc aux CC

- (18) de renforcer cette notoriété auprès des PME par des mesures de marketing appropriées;
- (19) d'assumer désormais aussi un rôle de conseillère vis-à-vis des PME clientes.

Dimension 8 «Efficacité»

Il est apparu que le système de cautionnement est toujours axé fortement sur les zones rurales et les arts et métiers traditionnels. Le fait, en particulier, que le portefeuille des cautionnements soit aujourd'hui réparti si inégalement entre les régions et que le système ne couvre qu'une très petite part de marché dans certains cantons indique un potentiel en friche. Pour améliorer l'efficacité, les évaluateurs estiment qu'il faut chercher à implanter aussi le système de cautionnement en dehors des arts et métiers traditionnels, en particulier dans le domaine des services aux entreprises.

Ils recommandent donc au SECO

- (20) de tenir davantage compte de la composante risque/perte quand il mesure l'efficacité;
- (21) de suivre de près l'évolution de la ventilation des cautionnements par branche, région et (groupe de) banques. Les CC pourraient même se voir fixer des volumes spécifiques à atteindre dans tel canton ou région.

Recommandations concernant les antennes

Dans leur étude complémentaire sur les antennes, les évaluateurs émettent encore huit recommandations.

- (22) Au niveau des CC, fixer des critères mesurables et vérifiables pour l'octroi de cautionnements.
- (23) Vérifier régulièrement la mise en œuvre de ces critères.
- (24) Documenter mieux et plus systématiquement les décisions d'octroi des antennes.
- (25) Adapter le système informatique utilisé par les CC de sorte que les modifications apportées à des documents et données puissent désormais être retracées.
- (26) Pour exploiter les synergies et garantir le savoir-faire nécessaire, centraliser la gestion des pertes et recouvrements au niveau des CC (sans délégation de compétence aux antennes).
- (27) Dans l'intérêt de l'uniformité, s'assurer que les directeurs des antennes jouissent des mêmes compétences (en particulier en matière de modifications de dossiers en cours).
- (28) Pour mesurer et comparer l'efficacité de l'exploitation des CC (antennes comprises), adopter des directives contraignantes pour toutes les CC en matière de saisie des coûts et des prestations, et définir des indicateurs permettant de comparer les CC entre elles.
- (29) Aménager les structures dirigeantes des CC de façon à les rendre conformes aux critères de bonne pratique du gouvernement d'entreprise.

6.4.2 Avis du Conseil fédéral

L'évaluation et l'étude complémentaire sur les antennes donnent un bon aperçu de l'application du système de cautionnement et en relèvent divers aspects positifs. Elles permettent cependant aussi de se faire une idée des points faibles et des améliorations qu'il est possible d'apporter aux structures existantes. L'évaluation constate que les cibles chiffrées fixées par la Confédération ont été atteintes. La nouvelle conception du système a renforcé

la confiance, surtout de la part des banques. On identifie cependant un potentiel d'amélioration au niveau de l'ensemble du système.

Diverses recommandations (2, 4, 20, 23, 24, 25, 29) des évaluateurs pour améliorer la surveillance et la transparence ont pu être mises en œuvre dans le cadre des nouvelles conventions sur les aides financières 2012-2015. Des objectifs de croissance ont été fixés (recommandation 1). Même si des éléments centraux de la clé de répartition des contributions fédérales aux frais administratifs ont été conservés (recommandation 6), certaines extensions se sont imposées, comme la prise en compte des taux de pertes nets. La composante risque a été prise en compte en fixant un taux de pertes net maximal de 4,5 %, avec des incitations financières pour en favoriser le respect (recommandations 2 et 20).

Les principes du gouvernement d'entreprise ont été introduits dans les conventions sur les aides financières et se fondent sur le «Code suisse de bonne pratique pour le gouvernement d'entreprise»¹¹⁰ (recommandation 29). D'autres recommandations (22, 26, 27) ont été traitées dans le cadre d'entretiens bi ou multilatéraux. En ce qui concerne toutefois ces recommandations des évaluateurs en matière d'organisation interne, il faut remarquer que celle-ci relève des compétences des CC tant que les exigences légales comme le devoir de diligence sont respectées. La gestion commune des pertes relève également des organisations de cautionnement, qui n'en ont pas manifesté le désir jusqu'ici (recommandation 17).

Le rapport Ernst & Young¹¹¹ a fourni de bonnes bases de données des coûts et prestations, bases qui répondent aux besoins actuels en matière d'information. L'introduction d'une banque de données et d'un système de gestion des informations permet désormais des rapports continus sur l'évolution des coûts, ce qui nettement amélioré la transparence et renforcé la surveillance par le SECO (recommandation 28). Il n'existe certes pas de banque de données des pertes distincte, mais la banque de données constituée permet d'observer non seulement l'évolution des pertes (recommandation 16), mais encore la ventilation des cautionnements par branche, canton, région ou banque (recommandation 21). De l'avis du Conseil fédéral, la recommandation des évaluateurs de fixer des cibles spécifiques à tel canton ou région (recommandation 21) n'est guère judicieuse. Le système de cautionnement doit être axé sur la demande et non sur des directives régionales. Comme il n'a de surcroît pas la même importance dans toutes les régions, la collaboration avec les cantons varie beaucoup. Alors que les cantons romands y participent fortement, la collaboration d'autres cantons est faible ou nulle. La participation de tous les cantons au système (recommandation 14) n'est donc guère réaliste, vu les différences d'intérêt et de besoin (cf. aussi là-dessus le ch. 2.3).

Depuis fin 2008, un groupe de travail «Marché des crédits aux PME» suivi attentivement le développement de la fourniture de crédits aux PME. Placé sous l'égide du SECO, il compte des représentants de la Banque nationale suisse (BNS), du Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales (SFI), d'Economiesuisse, de l'Union suisse des arts et métiers (USAM), de l'Association suisse des banquiers (ASB) et de Swissmem. Leurs échanges de vue permettent à la Confédération de déceler à temps les problèmes de crédit et de préparer d'éventuelles mesures (recommandation 5).

De l'avis de plusieurs organisations de cautionnement et contre la recommandation 9, il n'est pas nécessaire qu'elles étoffent leur personnel pour poursuivre leur stratégie de croissance. Elles revoient en effet chaque année les plans de financement de cette dernière, dans le cadre de la mise à jour du système de gestion des informations, communiquent ces plans au SECO et en discutent avec lui.

Ces dernières années, les organisations de cautionnement ont redoublé d'effort pour coopérer (recommandation 10), se sont doté d'une image commune et ont unifié leurs activités de marketing (recommandation 18). Elles visent par-là à se présenter à la fois comme parte-

¹¹⁰ Economiesuisse (2007)

¹¹¹ Ernst & Young (2010)

naires financières et conseillères des PME, et comme partenaires crédibles des banques (recommandations 11, 12, 19). L'amélioration recherchée de la collaboration avec les banques devrait aussi permettre de mieux éviter d'éventuels doublons (recommandation 13). Le Conseil fédéral salue ces efforts.

Les entretiens périodiques du SECO avec les organisations de cautionnement remettent régulièrement sur le tapis de nouveaux projets de collaboration et de coordination. Depuis les recommandations de 2010, la coordination et la coopération entre les organisations de cautionnement n'ont cessé de se renforcer. Le Conseil fédéral salue foncièrement les efforts d'uniformisation visant à une égalité de traitement de l'ensemble des PME suisses. Ainsi, dans le cadre de la révision de 2007, la prime de risque annuelle a été fixée à 1,25 % du montant cautionné pour les trois CC régionales. De l'avis des CC, différencier la prime en fonction du risque (recommandation 8) ne s'impose pas pour le moment. La fixation de normes financières minimales (recommandation 3) a été discutée, mais finalement rejetée, car le système de cautionnement dépend fortement de la compétence qualitative des décideurs locaux. La Confédération étudie la question d'unifier les émoluments d'examen des demandes (recommandation 7) en vue des prochaines conventions sur les aides financières 2016-2019 et en discutera avec les organisations de cautionnement.

En ce qui concerne la recommandation 15, il faut noter que, dans le cadre du système de cautionnement en faveur des PME, la Confédération n'a pas de rapport contractuel avec la CSC ni ne la surveille. L'examen de cette recommandation incombe donc exclusivement à la CSC et à ses membres.

En résumé, on peut constater que 20 recommandations sur 29 ont été mises en œuvre, dont certaines partiellement. Trois recommandations sont rejetées, une est étudiée dans le cadre des prochaines conventions sur les aides financières, et cinq relèvent des organisations de cautionnement.

7 Conclusions et examen des adaptations éventuelles

7.1 Conclusions générales

Le bilan que l'on peut dresser de l'efficacité du système de cautionnement en faveur des PME est globalement positif. Depuis sa réorganisation en 2007, le système a évolué de façon positive et repose sur une base solide.

Les différentes évaluations externes ont abouti à un total de 39 recommandations.¹¹² Les évaluateurs constatent que le système de cautionnement en faveur des PME est judicieux, qu'il repose sur une base solide et ne nécessite pas d'adaptations importantes. Le Conseil fédéral partage cet avis. La plupart des recommandations concernent des éléments d'application ou de surveillance. Comme on l'a vu aux chapitres précédents, une grande partie des recommandations ont déjà été mises en œuvre ou sont à l'étude.

La seule modification d'importance dont la mise en œuvre devrait au moins être étudiée, selon les évaluateurs, est le relèvement du plafond de cautionnement actuel de 500 000 CHF. Il fait donc l'objet du chapitre qui suit.

7.2 Examen d'un relèvement du plafond de cautionnement

Dans le cadre des évaluations, le Conseil fédéral a fait étudier la question d'un relèvement du plafond de cautionnement. Le relèvement du plafond actuel de 500 000 francs est une revendication de longue date de certaines organisations. La motion Feller (13.3673) du 10 septembre 2013 demande un relèvement à 1 million de francs.

¹¹² Ernst & Young (2010); Ernst & Young (2011); PwC (2013); B,S,S. (2013); HSG-KMU (2013)

Jusqu'ici, la Confédération a rejeté les demandes de relèvement pour différentes raisons, l'une étant qu'avant d'étudier un tel relèvement, il fallait commencer par attendre les leçons de la réorganisation du système de cautionnement. L'examen d'un développement était donc considéré comme prématuré. Désormais, le manque d'expérience n'est plus un argument contre le relèvement du plafond. Les évaluations réalisées dans le cadre de l'analyse de l'efficacité ont montré que le système de cautionnement en faveur des PME s'est bien développé ces dernières années et qu'il réussit bien à soutenir les PME aujourd'hui.

Jusqu'en 2010, il n'existait pas de système de controlling, reporting et monitoring développé, d'où absence de bases de données fiables permettant de juger les conséquences d'un relèvement du plafond. Entre-temps, ces réserves ont pu être levées. De l'avis du Conseil fédéral, le système de cautionnement en faveur des PME repose aujourd'hui sur une base solide et la surveillance est assurée.

Comme une grande partie des cautionnements sollicités se situent entre 150 000 et 300 000 francs, on exigeait autrefois une preuve du besoin. En outre, on craignait qu'en cas de relèvement du plafond, le système ne soit confronté rapidement à des projets d'envergure industrielle, pour lesquels on manquait d'expérience et de repères. L'évaluation montre que seuls 10 % des cautionnements octroyés à partir de 2007 exploitent le plafond actuel de 500 000 francs. Il y aurait donc probablement une certaine demande, même modeste, en cautionnements plus importants. Les évaluateurs et les organisations de cautionnement estiment effectivement qu'un plafond supérieur attirerait sans doute de nouveaux segments de clientèle et de plus en plus d'entreprises industrielles. Or le système de cautionnements en faveur des PME se concentre sur les micro et mini-entreprises. A l'heure qu'il est, 70 % de tous les cautionnements sont inférieurs à 200 000 francs, et l'on peut s'attendre à qu'il en soit toujours ainsi. Les évaluations citées n'ont pu d'ailleurs démontrer unanimement la nécessité de relever le plafond de cautionnement.

Il convient en particulier d'avoir à l'œil la situation générale du financement des PME. Le système de cautionnement peut en effet être considéré sous deux angles foncièrement différents, mais interdépendants: d'une part comme un mécanisme d'encouragement des PME relevant de la politique régionale, de l'autre comme instrument censé pallier les insuffisances éventuelles du marché. Bien que ces dernières ne puissent jamais être exclues et qu'elles soient en partie immanentes, il est permis de dire que, dans l'ensemble, le marché des crédits aux PME fonctionne bien. Cela a été confirmé ces dernières années par diverses études du SECO et c'est aussi la conclusion à laquelle est arrivé le groupe de travail «Marché des crédits PME» formé par la Confédération et certaines associations économiques. Dans ces circonstances, il convient de s'abstenir de développer les interventions de l'Etat. Même si le plafond n'a pas changé depuis 1999, il n'augmenterait pas sensiblement s'il était indexé sur le renchérissement (550 000 francs).

Enfin, il a été estimé qu'un relèvement du plafond s'accompagnerait d'une augmentation notable de l'engagement financier de la Confédération. On a souligné qu'il fallait prendre en compte les effets d'un relèvement du plafond sur les capitaux propres et les liquidités des organisations de cautionnement. De l'avis de ces dernières, cependant, un relèvement du plafond n'entraînerait pas d'augmentation notable de l'engagement financier de la Confédération. En ce qui concerne les taux de pertes, les évaluateurs jugent qu'un relèvement du plafond de cautionnement entraînerait la diminution des risques encourus par les organisations de cautionnement et la Confédération.¹¹³ Cet avis n'est cependant pas partagé par toutes les organisations. Certaines tablent même sur un taux de perte supérieur, car les entreprises industrielles de plus grande taille pourraient avoir plus de peine à impliquer les propriétaires dans le financement en leur demandant des cautionnements personnels.

De leur côté, certaines organisations de cautionnement avaient fait remarquer qu'une condition préalable au relèvement du plafond de cautionnement serait une garantie de recapitali-

¹¹³ KMU-HSG (2013)

sation de la part de Confédération ainsi qu'un relèvement de la contribution aux frais administratifs. Cela reviendrait cependant à un développement majeur du système actuel (relèvement du plafond, garantie des capitaux propres par d'éventuels nouveaux prêts de rang subordonné et augmentation de la contribution aux frais administratifs), pour lequel le Conseil fédéral ne voit ni raison ni nécessité pour le moment, vu la situation mentionnée du marché des crédits aux PME.

Pour toutes les raisons évoquées, le Conseil fédéral rejette l'idée d'un relèvement du plafond de cautionnement, et donc la motion Feller.

7.3 Précisions à apporter à l'ordonnance

Indépendamment de la question d'une modification de la loi pour relever le plafond de cautionnement, l'ordonnance¹¹⁴ nécessite certaines adaptations. Il s'agit de préciser certains points et de les adapter à la réalité actuelle:

- a) Aujourd'hui, la Confédération assume non seulement le défaut de crédit proprement dit, mais encore d'autres coûts occasionnés par une perte, comme les intérêts et les taxes bancaires. Cette reprise doit être réglée explicitement dans l'ordonnance sans engendrer de coûts supplémentaires.
- b) Le devoir de diligence des organisations de cautionnement¹¹⁵ n'est pas réglé sans équivoque dans l'ordonnance et suscite sans cesse de nouvelles questions. Il faut régler plus clairement en particulier la question des cas où une entreprise peut toucher d'autres aides financières ou indemnités de la Confédération et n'avoir pas droit à un cautionnement.
- c) A part l'ordonnance, le SECO a précisé certains points dans les commentaires relatifs à l'ordonnance.¹¹⁶ Au nom de la clarté et de la transparence, les points substantiels des commentaires devraient être repris dans l'ordonnance et les commentaires être abrogés ou réduits alors à l'essentiel.

¹¹⁴ RS 951.251

¹¹⁵ RS 951.251, art. 4

¹¹⁶ SECO (2007)

8 Annexe

8.1 Bibliographie

- AECM (2010): *Soutien de la garantie à la reprise économique: l'impact des mesures anti-crise*, Association européenne du cautionnement mutuel, août 2010.
- B,S,S. (2013): *Analyse de l'efficacité du système de cautionnement, projet «Analyse d'impact»*, B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG, 28 mars 2013.
- Cautionnement romand (2013): *Rapports d'activité 2012 et 2013*, Coopérative romande de Cautionnement – PME 2013.
- CER-N (2005): *Rapport de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national concernant l'initiative parlementaire 05.449 (Examen et renforcement du cautionnement des arts et métiers)*, 15 novembre 2005.
- Conseil fédéral (2003): *Rapport du Conseil fédéral du 2 juillet 2003 en réponse au postulat (99.3577) du 16.11.1999 de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national*, 2 juillet 2003.
- Conseil fédéral (2004): *Überprüfung und Stärkung des gewerblichen Bürgschaftswesens (Postulat 99.3577)*. Rapport complémentaire du SECO à l'attention de la CER-N, 31 mars 2004.
- Conseil fédéral (2006/1): *Avis du Conseil fédéral, initiative parlementaire Examen et renforcement du cautionnement des arts et métiers, rapport de la CER-N du 15 novembre 2005*, 10 mars 2006.
- Conseil fédéral (2006/2): *Rapport du Conseil fédéral sur l'externalisation et la gestion de tâches de la Confédération (rapport sur le gouvernement d'entreprise)*, 13 septembre 2006.
- Conseil fédéral (2009): *Accès au crédit dans l'économie suisse: état des lieux et éventuelles mesures à prendre*. Rapport à la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N), 28 septembre 2009.
- Conseil fédéral (2011): *Message sur la promotion économique pour les années 2012 à 2015*, 23 février 2011.
- Conseil fédéral (2012): *Rapport du Conseil fédéral sur le capital-risque en Suisse*, 27 juin 2012.
- DEFR (1999): *Le financement des PME, rapport à l'attention de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N)*, 11 janvier 1999.
- DEFR (2007): *Politique de la Confédération en faveur des PME: relance du système de cautionnement*. Communiqué de presse du Département fédéral de l'économie, 2 juillet 2007.
- DEFR (2013): *La politique suisse en faveur des PME*, Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche, 2013.
- Economiesuisse (2007): *Code suisse de bonne pratique pour le gouvernement d'entreprise*, juillet 2002, mis à jour 2007.
- Ernst & Young (2010): *Evaluation du cautionnement des arts et métiers 2007-2010*, octobre 2010.
- Ernst & Young (2011): *Etude complémentaire sur les antennes des coopératives de cautionnement des arts et métiers*, 27 mai 2011.

- Gallati, Renatus (2001): *Überprüfung des gewerblichen Bürgschaftswesens*. rapport final à l'attention du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), 28 décembre 2001.
- Groupe d'accompagnement «Cautionnement 2000» (1996): *Bürgschaft 2000. Kernelemente Detailkonzept*, 22 octobre 1996.
- Groupe de travail Cautionnement (2007): *Plan d'affaires, système de cautionnement des arts et métiers*, février 2007.
- Groupe de travail du SECO (2004): *Examen et renforcement du cautionnement des arts et métiers et du financement des PME*, rapport final du projet «Plate-forme de financement des PME», 18 novembre 2004.
- Hanser Christian, Kuster Jürg (1995): *Gewerbliches Bürgschaftswesen in der Schweiz. Teil I: Strukturanalyse*, juin 1995.
- KMU-HSG (2013): *Analyse de l'efficacité du système de cautionnement, projet: Analyse de la position sur le marché*, rapport de l'Institut suisse des PME, Université de St-Gall, 28 mars 2013.
- M.I.S. Trend (2009/A): *Le financement des PME*, étude réalisée pour le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), mai 2009.
- M.I.S. Trend (2009/B): *Etude auprès du panel d'entreprises tiré de l'enquête sur le financement des PME en Suisse*, étude réalisée pour le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), novembre 2009
- M.I.S. Trend (2010): *Enquête sur le financement des PME en Suisse, vague II*, étude réalisée pour le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), avril 2010.
- M.I.S. Trend (2013): *Enquête sur le financement des PME en Suisse*, étude réalisée pour le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), janvier 2013.
- OCDE (2012): *Le financement des PME et des entrepreneurs 2012 – Tableau de bord de l'OCDE*, http://www.oecd-ilibrary.org/industry-and-services/le-financement-des-pme-et-des-entrepreneurs_23065281.jsessionid=2rtd56l227rr3.x-oecd-live-01, 19 avril 2012.
- OCDE (2013/1): *SME and Entrepreneurship Financing: The Role of Credit Guarantee Schemes and Mutual Guarantee Societies in supporting finance for small and medium-sized enterprises*, 30 janvier 2013.
- OCDE (2013/2): *Le financement des PME et des entrepreneurs 2013 – Tableau de bord de l'OCDE*, http://dx.doi.org/10.1787/fin_sme_ent-2013-en, 28 juin 2013.
- OMC (2013): *Examen des politiques commerciales: Suisse et Liechtenstein*, 19 mars 2013.
- PwC (2013): *Le système suisse de cautionnement à l'aune internationale*, PricewaterhouseCoopers AG, 31 mars 2013.
- SECO (2007): *Commentaires relatifs à l'ordonnance du 28 février 2007 sur les aides financières aux organisations de cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises*.
- SECO (2008): *Nouveau cautionnement: départ réussi*. Communiqué de presse du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), 17 avril 2008.
- SECO (2011): *Le système de cautionnement repose sur une assise solide*. Communiqué de presse du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), 19 décembre 2011.
- UE (2000): *Communication de la Commission sur l'application des art. 87 et 88 du traité CE aux aides d'Etat sous forme de garanties*, JO C 71 du 11 mars 2000.

- UE (2001): *Règlement (CE) n° 70/2001 de la Commission du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'État en faveur des petites et moyennes entreprises*, JO L 10 du 13 janvier 2001.
- UE (2006): *Règlement (CE) n° 1998/2006 de la Commission du 15 décembre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides de minimis*, JO L 379 du 28 décembre 2006.
- Virchaux, Alain (1983): *Les Coopératives de cautionnement en Suisse*. Thèse présentée à la Faculté de droit et sciences économiques de l'Université de Neuchâtel, octobre 1983.

8.2 Abréviations

Abréviation	Développement
AC	Assurance-chômage
Art.	Article
AWS	Austria Wirtschaftsservice GmbH
AWT	Office de l'économie et du tourisme du canton des Grisons
BG OST/CF Sud	Bürgschaftsgenossenschaft Ost
Cautionnement romand	Coopérative romande de cautionnement – PME
CC	Coopérative de cautionnement
CC Centre	Coopérative de cautionnement du Centre
CDF	Contrôle fédéral des finances
CE	Communauté européenne
CER-N	Commission de l'économie et des redevances du Conseil national
CO	Code des obligations
CP	Convention de prestations
CSC	Centrale suisse de cautionnement dans les arts et métiers
DBIR	Service de révision interne du SECO
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
GWE	Loi sur la promotion économique du canton des Grisons
Iv.Pa	Initiative parlementaire
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
LACI	Loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité
MIS	Système de gestion de l'information
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMC	Organisation mondiale du commerce
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et moyennes entreprises
RO	Recueil officiel
RS	Recueil systématique
SAFFA	Société de cautionnement pour les femmes
SCH	Société suisse de crédit hôtelier
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SFI	Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
UE	Union européenne