



# Evaluation du cautionnement des arts et métiers 2007–2010

Ernst & Young AG  
(traduction de la version originale allemande)

Octobre 2010



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'économie,  
de la formation et de la recherche DEFR  
**Secrétariat d'Etat à l'économie SECO**  
Direction de la promotion économique

# Mentions légales

## Une publication de

Ernst & Young AG sur mandat de:

Secrétariat d'État à l'économie SECO, Direction de la promotion économique, Secteur politique PME

## Equipe de projet

*Ernst & Young AG:*

Christian Sauter (chef de projet)

Petra Beck

Kevin Meile

Marcel Labhart

Mathieu de Wolff

## Adresse

Ernst & Young AG

Maagplatz 1

Case postale

CH-8010 Zurich

Tél. +41 58 286 31 11

Fax +41 58 286 30 04

[www.ey.ch](http://www.ey.ch)

Disclaimer: La version originale de ce rapport a été rédigée par E&Y en langue allemande. Le texte français a été préparé par un tiers sur mandat du SECO. En conséquence E&Y ne répond pas de l'exactitude de cette traduction.

© 2013 by Ernst & Young AG

Les droits d'auteur du présent rapport sont la propriété de Ernst & Young AG et des donneurs d'ordre.

La diffusion du rapport en tout ou partie à des tiers est exclue.

**L'utilisation et la diffusion d'informations issues du présent rapport est autorisée à condition de citer la source de la manière suivante: «Source: Ernst & Young AG»**

## Synthèse

En avril 2010, le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) a chargé le cabinet Ernst & Young d'évaluer le système du cautionnement des arts et métiers. L'**objectif du cautionnement des arts et métiers** est de faciliter l'accès des petites et moyennes entreprises aux crédits bancaires par l'octroi de cautionnements solidaires. Cette évaluation porte sur la période allant de l'entrée en vigueur du nouveau système en juillet 2007 à aujourd'hui. Avec le nouveau système, le nombre des coopératives de cautionnement reconnues par l'Etat a été ramené à quatre (OBTG, CC Centre, CRC-PME et SAFFA), le plafond des cautionnements garantis par la Confédération a été relevé à 500 000 francs et sa participation au remboursement des pertes ainsi qu'aux frais d'administration a été augmentée. Le SECO a en outre assigné aux coopératives de nouveaux objectifs en termes de volumes de cautionnements. Parallèlement, la fonction de la Centrale suisse de cautionnement pour les arts et métiers (CSC) a évolué. D'une part, le SECO lui a transféré certaines tâches d'exécution. D'autre part, elle offre, depuis l'entrée en vigueur du nouveau système, des services de réassurance (facultatifs) en assumant, sur requête des coopératives intéressées, la moitié de cautionnements approuvés contre indemnisations.

Le **but de l'évaluation** était d'obtenir des informations concernant l'exécution des tâches par les coopératives et la CSC, ainsi que sur les tâches de surveillance du SECO. Des entretiens ont été menés avec des responsables des coopératives de cautionnement, de la CSC, du SECO et avec des représentants de différentes banques. 151 clients et 96 «non-clients» ont en outre été interrogés au moyen d'un questionnaire standardisé. Les non-clients étaient des entreprises, dont la demande de cautionnement a été rejetée ou qui ont retiré leur demande. Le taux de réponse s'est élevé à 57% pour les clients et à 22% pour les non-clients. Des dossiers ont par ailleurs été examinés auprès des coopératives de cautionnement. Cet examen portait sur un échantillon de douze dossiers par coopérative, parmi lesquels se trouvaient des dossiers ayant débouché sur des pertes.

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. Il a également été possible, en peu de temps, d'atteindre les objectifs quantitatifs et de multiplier par plus de deux le montant des cautionnements. Fin 2009, plus de 1900 PME avaient pu bénéficier de cautionnements, dont les volumes ont totalisé 187,8 millions de francs. Comparé au volume des crédits accordés en Suisse aux entreprises employant moins de 50 personnes (228 milliards de francs), cela reste une part encore très modeste. Un potentiel d'amélioration se situe en outre au niveau de l'ensemble du système, dans une meilleure collaboration et coordination entre les coopératives de cautionnement, ce qui faciliterait également la tâche de pilotage du SECO. Aujourd'hui, les coopératives travaillent de manière plutôt cloisonnée et ne se considèrent pas toujours être les éléments d'un système global de cautionnement.

Les huit dimensions suivantes ont été examinées à l'occasion de l'évaluation:

**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. Fin 2009, l'objectif de 141,7 millions de francs a été nettement dépassé avec un volume effectif de 187,8 millions. Il y a donc tout lieu de penser que le volume de cautionnements visé pour fin 2011, de 204,1 millions de francs, sera nettement dépassé. Cette situation a été rendue possible, car le nouveau système a renforcé la confiance dans le cautionnement, surtout du côté des banques. En outre, la part plus élevée de la Confédération aux risques et les contributions aux frais d'administration ont nettement augmenté la compétitivité des cautionnements et accru leur attrait. Les évaluateurs estiment que le volume pourra encore augmenter ces prochaines années, dans le cadre du système en place. Il ne faut toutefois pas s'attendre à ce que le plafond de 600 000 millions de francs, fixé par la Confédération, soit dépassé dans un proche avenir. La répartition inégale du nombre de cautionnements entre les cantons est un indice important du potentiel de croissance supplémentaire. En général, les cautionnements dans les cantons ruraux ou alpins sont plus nombreux que dans les cantons urbains. Les évaluateurs recommandent pour cette raison au SECO d'éventuellement fixer des

objectifs quantitatifs en fonction des différents cantons et régions. Il serait en outre souhaitable que le SECO complète les objectifs en termes de volumes par des directives concernant la politique de risque.

**Dimension 2 «Efficience et effectivité dans l'accomplissement des tâches»:** Pour l'analyse de ces aspects, les évaluateurs se sont principalement fondés sur les dossiers examinés et sur les entretiens menés dans les coopératives de cautionnement. Ces dernières ont défini chacune leurs propres normes pour l'examen des demandes; elles sont néanmoins comparables sur le fond. Aucune des coopératives n'applique 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. 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 trois années qui nous séparent de l'entrée en vigueur du système actuel constituent une période d'observation trop courte pour permettre des conclusions définitives concernant la politique de risque des coopératives. Il apparaît toutefois que les pertes se concentrent, depuis 2008, sur la CRC-PME. En 2009, le taux de pertes de cet organisme (pertes par rapport au montant des cautionnements à la fin de l'année) dépassait la limite de 5%, tandis que celui des autres coopératives était nettement inférieur à 1%. L'idée que la CRC-PME se fait de son rôle – elle se considère comme l'un des fers de lance de la promotion économique – aboutit à une politique commerciale plus risquée. Les résultats de l'examen des dossiers ont montré que la CRC-PME a accordé des cautionnements à des entreprises dont les difficultés financières apparaissaient parfois déjà lors du dépôt de la demande de cautionnement.

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. Avec des effectifs qui se situent actuellement entre 4,4 et 5,6 postes par organisation (sans prendre en compte les antennes et la SAFFA), leur personnel peut difficilement se spécialiser. Les coopératives possèdent en sus des structures plus ou moins décentralisées. Le fait que les antennes de la CRC-PME disposent de compétences décisionnelles qui leur sont propres va à l'encontre des règles introduites par le nouveau système de cautionnement et compromet la qualité des décisions d'octroi.

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. Il serait souhaitable de renforcer la coordination et la collaboration entre les coopératives afin d'améliorer l'efficience et l'effectivité de l'ensemble du système. Initialement chargée de la coordination entre les coopératives, la CSC n'est pas parvenue à s'imposer dans ce rôle. Les évaluateurs émettent une recommandation particulière: les coopératives et le SECO devraient unir leurs efforts pour définir des normes financières minimales concernant l'octroi de cautionnements. Ces règles pourraient contribuer à harmoniser la pratique en la matière et à raffermir la confiance dans le système, notamment chez les banques prêteuses. Enfin, les coopératives de cautionnement devraient collaborer davantage, surtout pour ce qui a trait à leur image vis-à-vis de l'extérieur.

**Dimension 3 «Collaboration entre les coopératives de cautionnement et les banques»:** Les rapports qu'entretiennent les coopératives avec les établissements bancaires sont d'une importance cruciale pour le succès du système. Le comportement des banques influence dans une grande mesure le degré d'utilisation que les PME font du système de cautionnement. La confiance des banques a pu être globalement renforcée avec la mise en place du nouveau système. L'attitude envers le cautionnement des arts et métiers 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 coopératives de cautionnement sont parvenues à créer un rapport de confiance étroit avec certains établissements bancaires et à générer un gros volume d'affaires. Par contre, d'autres banques n'utilisent quasiment pas le cautionnement. L'attrait de cet outil dépend également de la mesure dans laquelle les banques accordent des réductions d'intérêts pour les crédits garantis par cautionnement; les évaluations montrent qu'elles le font dans des proportions variables. Les évaluateurs recommandent que les coopératives de cautionnement se positionnent davantage comme «partenaires et conseillers financiers des PME» et que, dans ce cadre, elles fassent jouer la concurrence entre banques, afin d'obtenir des crédits à des conditions favorables. Les évaluateurs recommandent au SECO d'observer de manière plus détaillée l'évolution du volume des affaires conclues avec les différentes banques. Il serait en outre utile que les coopératives s'unissent et se coordonnent davantage dans leurs rapports avec les grands établissements financiers.

Il se pose enfin la question de savoir dans quelle mesure les coopératives ne pourraient pas accroître l'efficacité des procédures d'examen de demandes de cautionnement en améliorant la collaboration et en intensifiant l'échange d'informations avec les banques.

**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. La CRC-PME collabore très étroitement avec les cantons de son secteur géographique. Ces derniers participent à son capital social, prennent partiellement en charge certaines pertes et cofinancent des antennes. Aujourd'hui, la CC Centre a conclu, ou est en passe de le faire, une convention de prestations avec tous les cantons de son secteur géographique, sauf celui de Lucerne. Ces accords portent pour l'essentiel sur des contributions financières aux frais de la coopérative, qui sont forfaitaires pour certaines ou fixées en fonction du nombre de cautionnements pour d'autres. L'OBTG a renforcé sa collaboration avec le canton d'Argovie dans le sillage de la crise économique. Elle a en outre passé des conventions de prestations avec les cantons des Grisons et de Saint-Gall. Les évaluateurs recommandent aux coopératives de faire en sorte que tous les cantons participent dans une mesure comparable aux frais du système. A leurs yeux, le SECO a également un important rôle d'intermédiation à jouer sur ce point.

**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. Si la CSC accepte, elle assume le risque à raison de moitié et reçoit, à titre de prime de risque, un intérêt sur le cautionnement qu'elle garantit. Le but de ce système est d'utiliser les fonds propre existants de la CSC au profit du cautionnement des arts et métiers. Les coopératives de cautionnement ne font pas toutes recours au *splitting* dans la même mesure. Alors que l'OBTG demande un *splitting* pour tous les cautionnements allant au-delà de 200 000 francs, la CC Centre et la CRC-PME se montrent nettement plus réservées. Les évaluateurs jugent le système actuel trop lourd. Il conduit à des situations où, après les banques et les coopératives concernées, la CSC procède à un troisième examen des conditions de crédit. La lourdeur du système est particulièrement patente si l'on considère que les montants cautionnés sont comparativement faibles. Les évaluateurs recommandent à la CSC et à ses membres de simplifier le système. Ils proposent, à titre de solutions de rechange, de définir un positionnement plus clair de la CSC en tant que réassureur, d'introduire un automatisme dans l'octroi du *splitting* du risque et enfin, éventuellement, d'envisager la dissolution de la CSC et la répartition de son capital entre les différentes coopératives de cautionnement.

**Dimension 6 «Fonctionnement du système de controlling et de pilotage»:** Les conventions de prestations conclues entre la Confédération et les quatre coopératives de cautionnement reconnues constituent actuellement le principal instrument de pilotage. Ces accords contiennent des clauses concernant les objectifs en termes de volume, une clé de répartition des contributions aux frais d'administration versées par la Confédération et les modalités régissant l'établissement des rapports. Les coopératives sont tenues de l'informer régulièrement de l'évolution des volumes de cautionnements et des pertes. Aujourd'hui, le pilotage comme le controlling sont principalement axés sur des objectifs quantitatifs. Les évaluateurs recommandent au SECO, au-delà de cette analyse, d'accorder à l'avenir davantage de poids aux questions liées aux risques et aux pertes. En l'état actuel et sur la base des informations disponibles, la Confédération ne peut assumer sa tâche de surveillance que dans une mesure limitée s'agissant de la question de l'évolution des pertes. Il y a donc lieu d'améliorer la transparence dans ce domaine. A cette fin, les évaluateurs recommandent la mise sur pieds d'une banque de données centralisée en vue d'enregistrer de manière systématique et détaillée les informations concernant les dossiers ayant débouché sur des pertes et d'analyser régulièrement leur évolution. Cela permettrait à la Confédération de réagir plus tôt en cas de dérive.

**Dimension 7 «Orientation client des prestations»:** Les coopératives de cautionnement ont déployé plusieurs activités de marketing destinées à faire d'avantage connaître le système du cautionnement des arts et métiers. Ces actions ont principalement visé les associations de branche, les banques et les fiduciaires. Les actions de marketing à large échelle sont jugées peu utiles. L'enquête menée auprès des entreprises en témoigne: c'est en général par des intermédiaires que les PME sont informées de

l'existence des coopératives de cautionnement, les banques constituant de loin le principal canal d'information. Le fait que seules 11% des personnes interrogées connaissaient par elles-mêmes l'existence des coopératives de cautionnement révèle le manque de notoriété du système auprès des PME. Les coopératives devraient consentir davantage d'efforts pour améliorer la notoriété du cautionnement des arts et métiers, notamment auprès des PME. Les clients interrogés ont jugé diversement le professionnalisme caractérisant la collaboration avec leur coopérative et la charge administrative qui en résulte. Dans l'ensemble, la SAFFA et l'OBTG s'en tirent mieux dans le palmarès que la CRC-PME et la CC Centre.

**Dimension 8 «Efficacité»:** L'efficacité du nouveau système de cautionnement a été examinée en premier lieu sous l'angle de la répartition régionale. De fortes disparités et un déséquilibre marqué entre les cantons ont été observés. Le fait que le volume des cautionnements soit plus important dans les cantons romands et dans les cantons ruraux et alpins est particulièrement frappant. La répartition régionale met par ailleurs en lumière l'existence de potentiels de marchés inexploités dans certaines régions. La répartition par branches d'activité fournit également des indications concernant l'efficacité du système. Elle montre en particulier que les cautionnements restent très sollicités dans les arts et métiers. En ce qui concerne la contribution du système à la création ou au maintien d'emplois, il n'est guère possible de tirer des conclusions tranchées. Les résultats de l'enquête réalisée auprès des entreprises permettent néanmoins de constater que la majeure partie des financements qui ont bénéficié d'un cautionnement ont contribué à la création ou au maintien d'emplois. Enfin, au-delà de l'analyse quantitative, le SECO devrait à l'avenir accorder davantage de poids à l'évolution des risques et des pertes pour la mesure de l'efficacité. Il devrait en outre répertorier de manière transparente et suivre de près l'évolution des cautionnements selon les régions et les branches, ainsi que selon les banques ou groupes financiers.

**Remarques concernant le cautionnement dans les régions de montagne:** Cet instrument n'a pas été examiné dans le cadre de cette évaluation, car il a énormément perdu en importance ces dernières années. Le nombre des cautionnements accordés chaque année à ce titre est actuellement inférieur à dix pour toute la Suisse. Dans ce contexte, le Conseil fédéral s'est prononcé pour l'abandon de cet instrument à l'occasion du prochain programme de consolidation, qui couvrira la période 2012-2013.

## Sommaire

Synthèse .....	2
Sommaire.....	6
Abréviations .....	11
1 Fondements de l'évaluation .....	12
1.1 Situation initiale et mandat.....	12
1.2 Objectifs et cible de l'évaluation.....	13
1.3 Structure du rapport d'évaluation .....	13
1.4 Méthode.....	14
2 Méthodologie de l'évaluation .....	16
2.1 Modèle d'action du cautionnement des arts et métiers.....	16
2.2 Modèle d'évaluation .....	17
2.3 Dimensions d'objectifs .....	18
2.4 Instruments d'enquête .....	19
3 Evolution du cautionnement des arts et métiers de 2007 à 2010 .....	24
4 Résultats de l'évaluation.....	27
4.1 Dimension 1: Réalisation du mandat.....	27
4.1.1 Constats de l'évaluation .....	27
4.1.2 Considérations de l'évaluateur .....	29
4.2 Dimension 2: Efficience et efficacité de l'accomplissement des tâches .....	30
4.2.1 Pratique/politique d'octroi des crédits .....	31
4.2.1.1 Constats de l'évaluation .....	31
4.2.1.2 Considérations de l'évaluateur .....	35
4.2.2 Gestion des risques .....	37
4.2.2.1 Constats de l'évaluation .....	37
4.2.2.2 Considérations de l'évaluateur .....	41
4.2.3 Ressources financières.....	43
4.2.3.1 Constats de l'évaluation .....	43
4.2.3.2 Considérations de l'évaluateur .....	45
4.2.4 Ressources en personnel et organisation / structures .....	46
4.2.4.1 Constats de l'évaluation .....	46

4.2.4.2	Considérations de l'évaluateur .....	48
4.2.5	Effizienz et efficacité de l'ensemble du système .....	49
4.2.5.1	Constats de l'évaluation .....	49
4.2.5.2	Considérations de l'évaluateur .....	50
4.3	Dimension 3: Collaboration entre les coopératives de cautionnement et les banques.....	50
4.3.1	Constats de l'évaluation .....	51
4.3.1.1	Répartition du volume de cautionnement entre les (groupes de) banques .....	51
4.3.1.2	Importance du système de cautionnement pour l'octroi de crédits par les banques.....	54
4.3.1.3	Collaboration entre les banques et les coopératives de cautionnement .....	56
4.3.2	Considérations de l'évaluateur .....	57
4.4	Dimension 4: Collaboration entre les coopératives de cautionnement et les cantons.....	60
4.4.1	Constats de l'évaluation .....	60
4.4.2	Considérations de l'évaluateur .....	64
4.5	Dimension 5: Collaboration entre les coopératives de cautionnement et la CSC	66
4.5.1	Constats de l'évaluation .....	67
4.5.1.1	Evaluation du <i>splitting</i> du risque .....	67
4.5.1.2	Tarif du <i>splitting</i> du risque .....	68
4.5.1.3	Futur rôle de la CSC.....	68
4.5.2	Considérations de l'évaluateur .....	69
4.6	Dimension 6: Fonctionnement du système de controlling et de pilotage.....	72
4.6.1	Constats de l'évaluation .....	72
4.6.2	Considérations de l'évaluateur .....	73
4.7	Dimension 7: Orientation client des prestations.....	75
4.7.1	Constats de l'évaluation .....	75
4.7.1.1	Notoriété du système de cautionnement .....	75
4.7.1.2	Evaluation de la collaboration entre les coopératives de cautionnement et les clients .....	76
4.7.2	Considérations de l'évaluateur .....	80
4.8	Dimension 8: Efficacité.....	81
4.8.1	Constats de l'évaluation .....	81
4.8.2	Considérations de l'évaluateur .....	85

Annexe .....	86
<i>Bibliographie</i> .....	<b>86</b>

## Illustrations

Illustration 1: Méthode .....	15
Illustration 2: Modèle d'action du cautionnement des arts et métiers .....	16
Illustration 3: Modèle d'évaluation – Aperçu des dimensions d'évaluation.....	18
Illustration 4: Rayon d'action des coopératives régionales de cautionnement .....	24
Illustration 5: Evolution du volume de cautionnement et comparaison avec les prescriptions du DFE.....	26
Illustration 6: Répartition des cautionnements de la CC Centre (2009) .....	51
Illustration 7: Répartition des cautionnements de l'OB TG (2009).....	52
Illustration 8: Répartition des cautionnements de la CRC-PME (2009) .....	53
Illustration 9: Répartition des cautionnements de la SAFFA.....	54
Illustration 10: Concept de la perte attendue («Expected Loss»).....	56
Illustration 11: Canaux de distribution des cautionnements.....	76
Illustration 12: Collaboration entre (toutes) les coopératives de cautionnement et les clients .....	77
Illustration 13: Collaboration entre l'OB TG et ses clients .....	77
Illustration 14: Collaboration entre la CC Centre et ses clients.....	78
Illustration 15: Collaboration entre la CRC-PME et ses clients .....	78
Illustration 16: Collaboration entre la SAFFA et ses clients .....	78
Illustration 17: Collaboration entre (toutes) les coopératives de cautionnement et les non-clients .....	79
Illustration 18: Répartition régionale des cautionnements de toutes les coopératives de cautionnement (2009).....	82
Illustration 19: Part de PME bénéficiant d'un cautionnement dans les cantons sélectionnés (chiffres à fin 2009) .....	83
Illustration 20: Répartition en % des cautionnements (nombre) de toutes les coopératives de cautionnement par branche économique (chiffre à fin 2009) .....	83
Illustration 21: Emplois créés .....	84

## Tableaux

Tableau 1: Aperçu des instruments d'enquête.....	20
Tableau 2: Retours pour l'enquête auprès des entreprises.....	22
Tableau 3: Jalons et volume de cautionnement réalisé,.....	28
Tableau 4: Aperçu des taux d'acceptation'.....	37
Tableau 5: Evolution des taux de pertes.....	37
Tableau 6: Aperçu de la structure financière et ratios.....	43
Tableau 7: Contribution aux frais d'administration comparée aux charges d'exploitation .	44
Tableau 8: Aperçu des frais d'examen des demandes.....	45
Tableau 9: Aperçu des effectifs.....	46
Tableau 10: Aperçu des antennes extérieures.....	47
Tableau 11: Aperçu de la répartition des compétences entre le conseil d'administration et le bureau central.....	48
Tableau 12: Part du volume du cautionnement par rapport au volume des crédits octroyés aux PME.....	55
Tableau 13: Part des cautionnements couverts par la CSC par rapport au portefeuille de cautionnement à la fin de l'année dans le nouveau système.....	67
Tableau 14: Conditions du <i>splitting</i> du risque.....	68

## Abréviations

<b>LACI</b>	Loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité
<b>CDS</b>	Credit Default Swap
<b>CRC-PME</b>	Coopérative romande de cautionnement - petites et moyennes entreprises
<b>DFE</b>	Département fédéral de l'économie
<b>Finma</b>	Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers
<b>CSC</b>	Centrale suisse de cautionnement pour les arts et métiers
<b>PME</b>	Petites et moyennes entreprises
<b>OBTG</b>	Ostschweizerische Bürgschaftsgenossenschaft St. Gallen
<b>SAFFA</b>	Initialement: Exposition suisse sur le travail féminin ( <b>S</b> chweizerische <b>A</b> usstellung <b>F</b> ür <b>F</b> rauen <b>A</b> rbeit) Aujourd'hui: Coopérative de cautionnement des femmes suisses
<b>SECO</b>	Secrétariat d'Etat à l'économie
<b>usam</b>	Union suisse des arts et métiers
<b>CER-N</b>	Commission de l'économie et des redevances du Conseil national

## 1 Fondements de l'évaluation

### 1.1 Situation initiale et mandat

#### Situation initiale

Le cautionnement des arts et métiers a pour objectif de faciliter l'accès des petites et moyennes entreprises (PME) aux crédits bancaires. En réaction à une initiative parlementaire de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil National (CER-N) «Examen et renforcement du cautionnement des arts et métiers», un nouveau système de cautionnement est entré en vigueur le 15 juillet 2007. Les grandes lignes du nouveau système sont esquissées ci-après.

Le renforcement du système de cautionnement a été accompagné par une réduction du nombre des coopératives. Seules peuvent désormais demander des aides financières les organisations reconnues par une décision de la Confédération. Actuellement, les quatre coopératives suivantes opèrent sur le marché suisse:

- ▶ La CC Centre, Coopérative de Cautionnement pour les PME
- ▶ L'Ostschweizerische Bürgschaftsgenossenschaft (OBTG)
- ▶ La Coopérative Romande de Cautionnement - PME (CRC-PME)
- ▶ La Société coopérative de cautionnement SAFFA

La CC Centre, l'OBTG et la CRC-PME sont des coopératives régionales compétentes pour une région ou des cantons déterminés. En revanche, la SAFFA est une coopérative qui s'adresse exclusivement aux femmes et qui intervient dans toute la Suisse.

Par ailleurs, la participation de la Confédération aux pertes a été fixée à 65% (contre 50/60% auparavant). Dès lors, l'organisation intervenant comme caution doit assumer 35% des pertes. En outre, la Confédération a relevé la limite par cautionnement de CHF 150 000 à CHF 500 000 et les contributions aux frais d'administration de CHF 200 000 à CHF 3 millions par année au total.

Les quatre coopératives ont aussi la possibilité de demander un *splitting* du risque à la Centrale suisse de cautionnement des arts et métiers (CSC). Dans chaque cas, un accord de la CSC entraîne un partage du risque par moitié entre la coopérative et la CSC.

Le Conseil fédéral a lié le maintien et le développement des prestations de soutien à la condition que celles-ci améliorent sensiblement l'efficacité du cautionnement des arts et métiers et que le volume de cautionnement soit de ce fait nettement augmenté. Les organisations de cautionnement se sont dès lors vu assigner des objectifs de volume.

#### Mandat

En avril 2010, le SECO a chargé le cabinet Ernst & Young d'évaluer le cautionnement des arts et métiers pour la période 2007-2010 et d'effectuer un examen partiel du cautionnement dans les régions de montagne<sup>1</sup>. L'évaluation vise à fournir des informations sur l'accomplissement des prestations définies dans les conventions par les coopératives et la CSC et à évaluer la surveillance exercée par le SECO. Le destinataire de l'évaluation est le SECO.

Le mandat englobe l'élaboration d'un concept d'évaluation, sa réalisation et la rédaction d'un rapport final:

- ▶ **Elaboration d'un concept d'évaluation:** Il s'agit de présenter les défis méthodologiques, de décrire des approches de solutions et de concevoir les fondements conceptuels et méthodologiques de la réalisation de l'évaluation.
- ▶ **Réalisation de l'évaluation:** Il convient de recueillir et/ou de collecter les données et informations définies dans le concept d'évaluation et de les analyser systématiquement. En outre, les défis méthodologiques de l'évaluation doivent apparaître dans la réalisation de

<sup>1</sup> Le cautionnement dans les régions de montagne a été exclu de la présente évaluation. L'importance de cet instrument s'est nettement réduite au cours des dernières années. Actuellement, le nombre de cautionnements accordés par année est inférieur à dix. Dans ce contexte, le Conseil fédéral s'est prononcé en faveur du renoncement à cet instrument de promotion dans le cadre du programme de consolidation 2012 - 2013.

celle-ci.

- ▶ **Rédaction du rapport final:** Les résultats sont présentés dans un rapport d'évaluation qui contient en outre des recommandations formulées à l'attention du mandant.

La période d'évaluation s'étend de mi-2007 (lancement du nouveau système de cautionnement) à août 2010.

## 1.2 Objectifs et cible de l'évaluation

L'évaluation englobe l'examen de la mise en œuvre du business plan décidé en 2007 pour le cautionnement. Les objectifs et exigences contenus dans celui-ci constituent les principaux fondements de l'évaluation. Le cahier des charges définit les objectifs suivants:

- ▶ **Optimisation de l'exécution:** L'évaluation doit contribuer à améliorer les prestations fournies par les coopératives sous l'angle de la pertinence et de la rentabilité des tâches exécutées depuis la mise en place de la nouvelle organisation.
- ▶ **Potentiel de synergies:** L'évaluation doit établir si et dans quelle mesure il existe un potentiel de synergies en ce qui concerne les rôles des cantons et de la CSC (*splitting* du risque) et comment mieux les exploiter à l'avenir.
- ▶ **Examen de la rentabilité:** L'évaluation doit permettre un premier examen des effets visés. Il s'agit en outre de soumettre des propositions concrètes sur la manière d'intégrer davantage, à l'avenir, la mesure des effets dans l'évaluation.
- ▶ **Surveillance:** l'évaluation doit enfin fournir des propositions sur la manière d'optimiser la surveillance des prestations par le SECO (système de controlling et de reporting).

Des recommandations concrètes et pratiques relatives à l'optimisation de l'exécution par les coopératives et à la conduite par le SECO doivent être formulées dans le rapport d'évaluation. Le concept devra servir de base à des évaluations ultérieures. Les résultats pourront par ailleurs être exploités pour l'élaboration des nouvelles conventions de prestations 2012 - 2015 entre la Confédération et les coopératives.

Cette évaluation est destinée au SECO.

## 1.3 Structure du rapport d'évaluation

Ce rapport comporte quatre chapitres:

Le premier présente les fondements de l'évaluation (situation initiale, mandat octroyé par le SECO à Ernst & Young, objectifs et exigences du mandat). Il aborde donc brièvement la procédure et l'organisation du projet.

Le chapitre suivant, intitulé «Méthodologie de l'évaluation» décrit le modèle d'action du cautionnement des arts et métiers. Sur cette base et en fonction des objectifs d'évaluation prescrits, huit dimensions d'objectifs sont définies et analysées au moyen de divers instruments.

Le chapitre 3 traite de l'évolution du cautionnement des arts et métiers au cours de la période sous revue (2007 à 2010). Il examine en particulier l'évolution du nombre de cautionnements et celle des volumes.

Le chapitre 4 présente et interprète les résultats de l'évaluation à la lumière des objectifs prédéfinis. Des possibilités d'améliorations et les potentiels de développements sont présentés le cas échéant.

## 1.4 Méthode

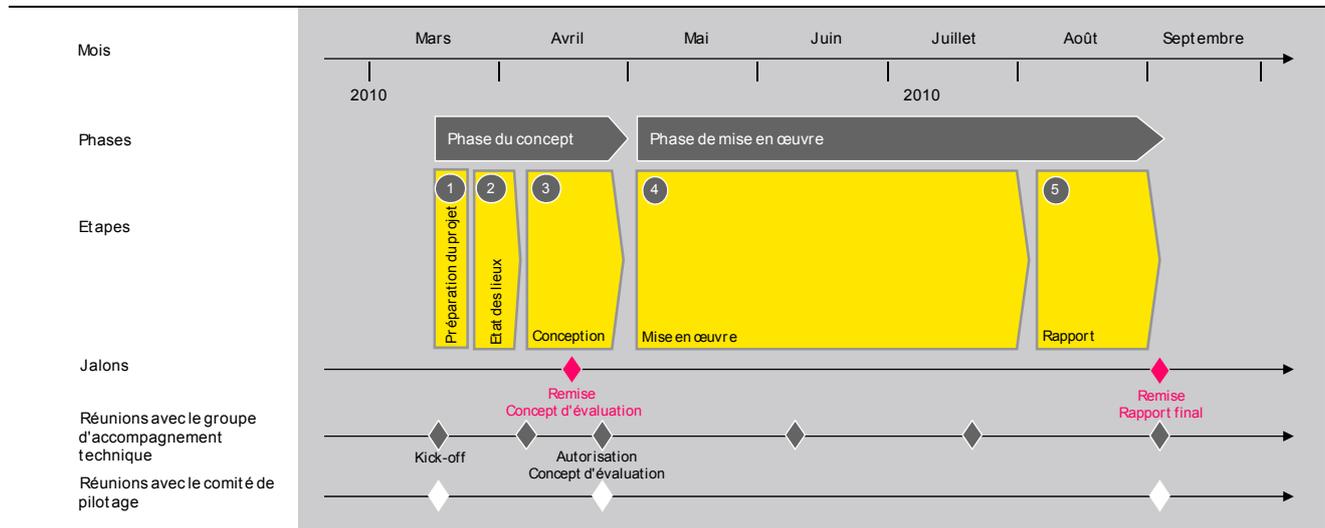
### Déroulement de l'évaluation

Après le lancement du projet, des entretiens exploratoires ont été menés avec les responsables des coopératives de cautionnement et deux représentants de banques, afin d'obtenir un aperçu du fonctionnement du cautionnement des arts et métiers. L'examen des documents existants a fourni des éléments de réflexion supplémentaires. Sur la base des informations ainsi obtenues, les dimensions d'objectifs et les instruments de collecte ont été concrétisés et consignés dans un concept d'évaluation.

Durant la phase de mise en œuvre, les entretiens planifiés ont été réalisés, les dossiers examinés et les entreprises interrogées. Des craintes ayant été émises par les coopératives quant au respect de la confidentialité, l'échantillon pour l'enquête auprès des entreprises a été sélectionné par M. Thomas Bänziger, qui prend en charge certaines tâches informatiques pour le compte du SECO et des coopératives.

Une fois la collecte des données terminée, les résultats ont été analysés et présentés de manière exhaustive dans le présent rapport d'évaluation.

### Illustration 1: Méthode



#### Organisation du projet

L'évaluation a été réalisée par une équipe interdisciplinaire d'Ernst & Young qui couvre les domaines de l'administration publique, des sciences politiques ainsi que de l'économie publique et de l'économie d'entreprise. M. Christian Sauter a assumé la direction du projet. L'équipe était constituée de Mme Petra Beck et M. Kevin Meile, spécialistes de l'administration publique, et de MM. Marcel Labhart et Mathieu de Wolff, spécialistes du financement des PME.

L'évaluation a été confiée par M. Philippe Jeanneret, chef du secteur Politique PME du SECO. Le Comité de pilotage était constitué de MM. Philippe Jeanneret et Eric Scheidegger, chef de la Direction de la promotion économique du SECO.

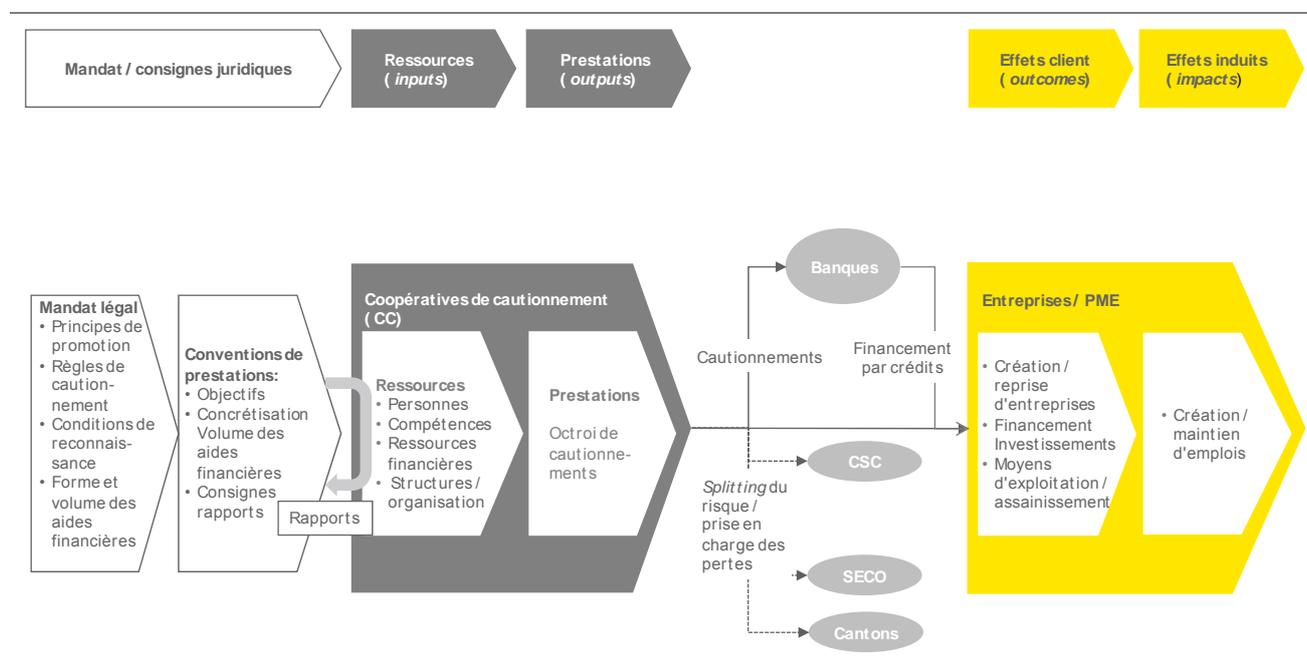
Mme Denise Delapraz, collaboratrice scientifique du secteur Politique PME du SECO, a assisté l'équipe d'Ernst & Young pour les questions techniques et organisationnelles.

## 2 Méthodologie de l'évaluation

### 2.1 Modèle d'action du cautionnement des arts et métiers

Pour l'évaluation, il est capital de disposer d'une vue d'ensemble des prescriptions légales, du mandat, de l'interaction entre les différents acteurs ainsi que des interactions inhérentes au système de cautionnement des arts et métiers. Sur la base du modèle d'action (voir ill. 2) nous montrons schématiquement comment s'effectue l'intervention de l'Etat et sur quels mécanismes reposent les effets visés. Le modèle sert de grille d'orientation pour l'analyse du fonctionnement du cautionnement des arts et métiers à un niveau abstrait et théorique.

Illustration 2: Modèle d'action du cautionnement des arts et métiers



Le modèle d'action distingue cinq niveaux d'analyse: mandat, input, output, outcome et impact. Ces niveaux peuvent être décrits comme suit:

Par le **mandat**, le législateur ou les pouvoirs publics définissent les objectifs de prestations et les exigences éventuelles pour la fourniture des prestations. Ces dispositions figurent dans la loi fédérale sur les aides financières aux organisations de cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises (RS 951.25) ainsi que dans l'ordonnance du même nom. Le message et les commentaires correspondants servent d'aide à l'interprétation. Par ailleurs, la Confédération a chargé quatre coopératives de cautionnement des arts et métiers et la CSC de mettre en œuvre le système et a conclu avec elles des conventions de prestations (pour la législature en cours). Ces conventions de prestations concrétisent le mandat légal.

Les **inputs** sont les éléments qui sont à la disposition du prestataire pour l'accomplissement de son mandat. Pour les coopératives de cautionnement, il s'agit, d'une part, des ressources en personnel et des compétences spécialisées. D'autre part, les ressources financières jouent un rôle capital, car elles contribuent à déterminer l'ampleur possible de la fourniture de prestations (volume de cautionnement). Les quatre institutions de cautionnement reconnues sont toutes organisées sous la forme de coopératives. La composition des coopérateurs et les modalités de financement (en particulier la participation des cantons) diffèrent pour chacune d'elles.

L'**output** est constitué par les prestations concrètes qui sont fournies en vertu du mandat reçu et au moyen des inputs décrits précédemment. Dans le cas du cautionnement des arts et métiers, il s'agit du cautionnement octroyé par les coopératives. Il convient cependant de noter que du point de vue du client, l'output proprement dit réside dans le crédit accordé par la banque. A cet égard, le cautionnement doit être considéré comme un instrument qui facilite à l'entreprise l'accès à un crédit bancaire. Dès lors, les prestations de la coopérative de cautionnement ne peuvent être évaluées indépendamment de la pratique/politique des banques pour l'octroi de crédits.

Les effets pour le client, produits chez le destinataire de la prestation, constituent l'**outcome**. Celui-ci dépend de la destination du cautionnement accordé ou du crédit bancaire cautionné. Il s'agit généralement de créations et de reprises d'entreprises, de financements d'investissements ainsi que de fonds d'exploitation et de mesures d'assainissement.

L'**impact** est constitué par les effets économiques indirects produits par le cautionnement des arts et métiers sur l'économie nationale et sur l'économie dans son ensemble. Ces effets constituent la motivation et la légitimation du soutien de l'Etat dans ce secteur. L'objectif suprême du cautionnement des arts et métiers est de faciliter l'accès au crédit aux entreprises et donc de favoriser les investissements et les créations d'entreprises ou de surmonter des difficultés de financement. En fin de compte, il s'agit de promouvoir l'emploi en Suisse et d'accroître la création de valeur économique.

Pour pouvoir mesurer les effets, il convient de déterminer s'il est possible d'établir un lien direct entre les moyens mis en œuvre (input) et la création de valeur (impact): un franc de cautionnement des arts et métiers génère x francs de création de valeur en Suisse. Mais il est plutôt difficile d'établir de tels liens. En effet, il n'est, d'une part, pas possible de déterminer si le crédit aurait aussi été octroyé sans cautionnement (le cas échéant avec d'autres sûretés). D'autre part, seule une partie du crédit est la plupart du temps garantie par un cautionnement et, d'un point de vue méthodologique, il serait difficile de différencier la part de création de valeur générée par le crédit de celle imputable au cautionnement. Enfin, jusqu'à présent, nous n'avons pas encore récolté suffisamment de données auprès de la CSC et des coopératives de cautionnement pour pouvoir analyser les interactions des différents effets.

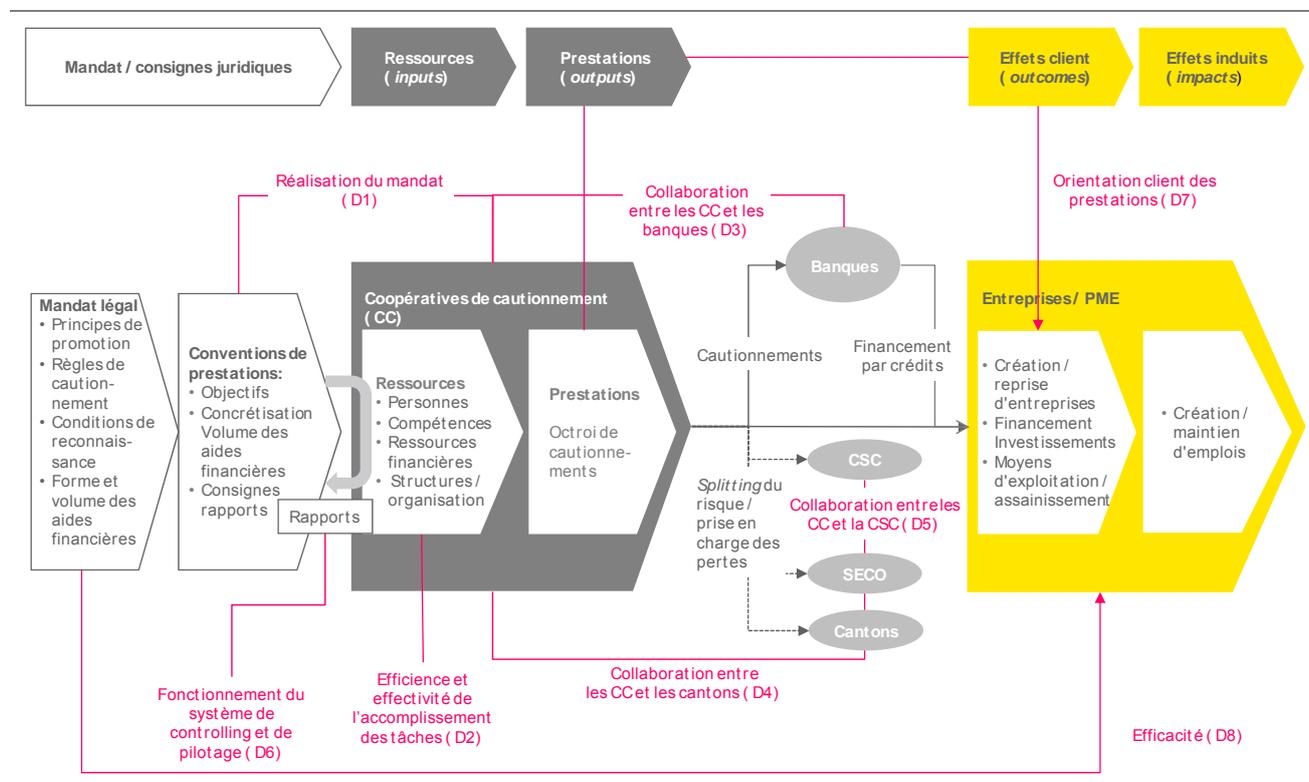
## 2.2 Modèle d'évaluation

Lorsque l'on met en perspective les objectifs de l'évaluation cités au chapitre 1.2 avec le modèle d'action évoqué au chapitre 2.1, on obtient un modèle d'évaluation tel que celui présenté à l'illustration 3. Ce modèle souligne huit dimensions (D1 – D8) qui doivent être au centre de l'évaluation.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> L'aspect de la «mise en œuvre de la volonté politique», qui, conformément au cahier des charges, doit aussi être analysé lors de l'évaluation, ne doit pas être traité comme une dimension séparée. Il doit être englobé implicitement ou explicitement dans différentes dimensions (p. ex. D4 Collaboration entre les coopératives de cautionnement et les cantons, D8 Efficacité).

**Illustration 3: Modèle d'évaluation – Aperçu des dimensions d'évaluation**



## 2.3 Dimensions d'objectifs

Vous trouverez ci-après une brève description des dimensions d'évaluation ainsi qu'une présentation concrète des méthodes d'évaluation :

### Dimension 1: Réalisation du mandat

Conformément aux conventions de prestations, les coopératives de cautionnement sont tenues de faciliter, par le biais du cautionnement, l'accès au crédit aux PME méritant d'être soutenues. Pour la législature en cours, la Confédération assigne des objectifs quantitatifs concrets aux différentes coopératives de cautionnement. Il convient de vérifier si et comment ces objectifs ont été atteints.

### Dimension 2: Efficience et efficacité de l'accomplissement des tâches

L'efficience et l'efficacité de l'accomplissement des tâches se manifestent dans la pratique et dans la politique en matière d'octroi de crédits des différentes coopératives de cautionnement ainsi que dans leur gestion des risques. En outre, il convient d'étudier les ressources financières et en personnel ainsi que l'organisation et les structures des coopératives de cautionnement, qui jouent un rôle capital dans l'accomplissement des tâches.

### Dimension 3: Collaboration entre les coopératives de cautionnement et les banques

L'acceptation des coopératives de cautionnement ou de leurs cautionnements par les banques est décisive pour la croissance et le succès du cautionnement des arts et métiers. Dans le cadre de l'évaluation, il convient d'envisager tout particulièrement la question du rôle joué par l'instrument qu'est le cautionnement des arts et métiers dans l'octroi des crédits par les banques.

### Dimension 4: Collaboration entre les coopératives de cautionnement et les cantons

La collaboration des coopératives avec les cantons a un impact à la fois sur les ressources financières et sur le champ d'activité des coopératives de cautionnement. Il s'agit d'analyser la forme et l'intensité de cette collaboration ainsi que les implications de celles-ci.

### Dimension 5: Collaboration entre les coopératives de cautionnement et la

La CSC propose aux coopératives de cautionnement une réassurance sous la forme d'un *splitting* du risque. L'impact de cet instrument sur l'ensemble du système dépend dans une grande mesure des conditions octroyées par la CSC pour le *splitting*. Une autre question se pose: sous quelle forme la CSC

CSC	devra-t-elle être intégrée à l'avenir dans le système du cautionnement des arts et métiers.
Dimension 6: Fonctionnement du système de controlling et de pilotage	En sa qualité d'autorité de surveillance, le SECO pilote les coopératives de cautionnement via les conventions de prestations: celles-ci définissent les objectifs de prestations (volumes de cautionnement) à atteindre par les différentes coopératives ainsi que les fondements du système de controlling et de pilotage. Dans le cadre de l'évaluation, il convient en particulier de vérifier si les aspects "Mesure des effets" et "Gestion des risques" ont été correctement pris en compte dans le reporting et le controlling.
Dimension 7: Orientation client des prestations	L'orientation client des prestations détermine la demande de cautionnements. Pour garantir la réalisation des objectifs quantitatifs fixés et l'obtention des effets y afférents, il convient d'adapter la quantité et la qualité des prestations aux besoins du marché et des clients. Par ailleurs, l'accessibilité et la notoriété des prestations jouent aussi un rôle essentiel pour le succès du cautionnement des arts et métiers.
Dimension 8: Efficacité	Dans la dimension Efficacité, il convient de procéder à une première évaluation de l'efficacité économique actuelle du système. Parallèlement, il faut avancer des propositions concrètes sur la manière dont elle pourrait être mesurée à l'avenir.

## 2.4 Instruments d'enquête

Aperçu	Les huit dimensions définies pour l'évaluation ont été analysées au moyen de différents instruments d'enquête, en fonction des questions et de l'information visée. Le tableau ci-dessous indique quelles dimensions ont été étudiées avec quels instruments d'enquête.
--------	---

**Tableau 1: Aperçu des instruments d'enquête**

Instruments d'enquête	Dimensions d'évaluation							
	Réalisation du mandat	Efficience/ efficacité de l'accomplissement des tâches	Collaboration entre les coopératives de cautionnement et les banques	Collaboration entre les coopératives de cautionnement et les cantons	Collaboration entre les coopératives de cautionnement et la CSC	Fonctionnement du système de controlling et de pilotage	Orientation client des prestations	Efficacité
	1	2	3	4	5	6	7	8
A - Analyse qualitative des documents	X	X	X	X	X	X	X	X
B - Entretiens avec le SECO	X	X	X	X	X	X		X
C - Entretiens avec les coopératives de cautionnement	X	X	X	X	X	X	X	X
D - Entretiens avec la CSC					X	X		
E - Entretiens avec les banques		X	X				X	
F - Enquête auprès des entreprises (clients / non-clients)		X	X				X	X
G - Examen des dossiers	X	X	X					X

L'approche choisie a permis d'effectuer une triangulation des données<sup>3</sup> (p. ex. en réalisant plusieurs entretiens avec différentes personnes et sous différentes perspectives pour la même dimension d'objectif) au sein d'un instrument d'enquête donné. En outre, une triangulation de méthodes a été possible pour certaines dimensions: celles-ci ont été analysées au moyen de plusieurs méthodes ou instruments d'enquête.

Vous découvrirez ci-dessous la procédure utilisée pour les différents instruments d'enquête.

Instrument d'enquête A:  
Analyse qualitative de documents

L'analyse des documents visait à traiter systématiquement les informations et données requises sur l'exécution par les coopératives de cautionnement et sur la surveillance par le SECO. Elle a servi de base à l'utilisation des autres instruments d'évaluation et a permis un approfondissement et une vérification des aspects sélectionnés. L'analyse de documents a également eu une importance capitale pour l'examen des dossiers.

Instrument d'enquête B:  
Entretiens avec le SECO

Les entretiens avec des représentants du SECO visaient à connaître le point de vue du donneur d'ordre et de l'organe de surveillance. Presque toutes les dimensions (à l'exception de «D3: Collaboration entre les coopératives de cautionnement et les banques» et «D7: Orientation client des prestations») ont été discutées. Il s'agissait d'entretiens qualitatifs effectués sur la base d'un questionnaire

<sup>3</sup> Dans la recherche sociale empirique, on appelle «triangulation» une stratégie de recherche qui applique des données et méthodes différentes à la même question pour accroître ou renforcer la validité, c'est-à-dire la pertinence des résultats.

standard prédéfini. Nous nous sommes entretenus avec les personnes suivantes:

- ▶ M. le Dr. Eric Scheidegger, directeur suppléant du SECO, ambassadeur et chef de la Direction de la promotion économique
- ▶ M. le Dr. Philippe Jeanneret, chef du secteur Politique PME, Direction de la promotion économique
- ▶ Mme Denise Delapraz, collaboratrice scientifique au sein du secteur Politique PME du SECO, Direction de la promotion économique

Instrument d'enquête C:  
Entretiens avec les coopératives de cautionnement

Toutes les dimensions d'évaluation ont un lien direct ou indirect avec la mise en œuvre de conventions de prestations par les coopératives de cautionnement. C'est pourquoi il était utile et nécessaire d'intégrer directement les coopératives de cautionnement dans l'évaluation. Lors des entretiens avec les représentants des coopératives de cautionnement, toutes les dimensions ont été abordées. Il s'agissait d'entretiens qualitatifs effectués sur la base d'un questionnaire standard prédéfini. Nous avons eu des entretiens communs avec les personnes suivantes:

- ▶ Mme la Dr. Felicitas Einsele, présidente de la SAFFA
- ▶ Mme Andrea Theunert, directrice de la SAFFA
- ▶ M. le Dr. Rolf Portmann, président de la CC Centre
- ▶ M. André Kormann, directeur de la CC Centre
- ▶ M. Arthur Bürgi, président d'OBTG
- ▶ M. Norbert Hug, directeur d'OBTG
- ▶ M. Jean-Pierre Wicht, président du conseil d'administration de la CRC-PME
- ▶ M. Jean Wenger, vice-président du conseil d'administration de la CRC-PME
- ▶ M. Christian Wenger, directeur de la CRC-PME

Instrument d'enquête D:  
Entretiens avec la CSC

L'entretien avec la CSC a été centré sur les dimensions «D5: Collaboration entre les coopératives de cautionnement et la CSC» et «D6: Fonctionnement du système de controlling et de pilotage». Il s'agissait d'entretiens qualitatifs effectués sur la base d'un questionnaire standard prédéfini. Un entretien commun a été mené avec M. Rolf Wey, directeur et administrateur, et M. le Conseiller national Werner Messmer, président du conseil d'administration.

Instrument d'enquête E:  
Entretiens avec les banques

Les entretiens avec les banques devaient s'effectuer sur la plus large base possible: nous avons donc interrogé des représentants de tous les groupes de banques concernés et veillé dans la mesure du possible à la répartition régionale. Dans le cadre de l'évaluation, des entretiens séparés ont eu lieu avec les représentants suivants:

- ▶ M. Josef Huwyler, directeur du siège de Zoug, Banque Valiant
- ▶ M. Simon Müller, responsable du secteur Gestion des crédits, Banque Cantonale Bernoise
- ▶ M. Max Keller, Analyst Credit Office Entreprises et particuliers, RAC, Banque Cantonale de Zurich
- ▶ M. Charles Rod, directeur / analyste crédit, et M. Patrick Adatte, analyste crédit, Banque Cantonale Vaudoise
- ▶ M. Heinz Oetliker, gestionnaire Clients entreprises, Regiobank Solothurn
- ▶ M. Reto Heiz, responsable Région Plateau UBS, UBS
- ▶ M. Fulvio Micheletti, Managing Director, responsable Clientèle Entreprises UBS
- ▶ M. Claude Conod, Director Project Portfolio Management / Operational Excellence C&IC, Credit Suisse

Instrument d'enquête F:  
Enquête auprès des entreprises  
(clients/non-clients)<sup>4</sup>

Des clients et des non-clients ont été interrogés sur la base d'un questionnaire préstructuré. L'enquête a été menée au moyen d'un formulaire en ligne et, à titre d'alternative, d'un questionnaire papier. Des questionnaires différents ont été élaborés pour les clients et les non-clients. Ils ont été proposés en allemand et en français.

Parmi les clients des quatre coopératives, un échantillon représentatif<sup>5</sup> de 151 entreprises au total a été sélectionné. L'échantillon des non-clients comportait 96 entreprises au total. La part des différentes coopératives de cautionnement dans l'échantillon a été fixée en fonction du nombre de cautionnements octroyés chaque année (CRC-PME 40% – CC Centre 25% – OB TG 25% - SAFFA 10%). La part de la SAFFA a été légèrement accrue pour garantir un nombre minimal d'entreprises interrogées.

**Tableau 2: Retours pour l'enquête auprès des entreprises**

	Clients		Non-clients	
	Envois	Retours	Envois	Retours
<b>OB TG</b>	38	31 (82%)	25	4 (16%)
<b>CC Centre</b>	38	17 (45%)	25	7 (28%)
<b>CRC-PME</b>	60	33 (55%)	36	7 (19%)
<b>SAFFA</b>	15	5 (33%)	10	3 (30%)
<b>Total</b>	151	86 (57%)	100	21 (21%)

Pour les clients, le taux de retour a atteint 57%<sup>6</sup>, ce chiffre étant nettement inférieur pour les non-clients. La majeure partie des réponses nous est parvenue sous forme papier. Très peu d'entreprises ont fait usage de la possibilité de répondre au questionnaire par Internet. Les données obtenues grâce au questionnaire ont été saisies et ont fait l'objet d'une exploitation statistique.

Instrument d'enquête G:  
Examen des dossiers

L'examen des dossiers a permis de se faire une idée des normes d'octroi des cautionnements et des procédures de gestion des risques et de controlling / reporting des différentes coopératives de cautionnement. S'agissant des dimensions d'évaluation, l'accent a été placé sur l'efficacité / l'adéquation de la demande, l'accomplissement du mandat, la collaboration entre les coopératives de cautionnement et les banques ainsi que l'efficacité. Par ailleurs, l'examen des dossiers ayant généré des pertes a permis une évaluation très pertinente de la situation des pertes.

Pour chacune des trois coopératives régionales, nous avons examiné douze dossiers de cautionnement (trois pour la SAFFA). En vue de garantir l'examen uniforme des dossiers pour toutes les coopératives de cautionnement, nous avons procédé selon un fil conducteur / une grille interne fournissant les données à saisir. Il a ainsi été possible de garantir la comparabilité des résultats. Une procédure analogue a été choisie pour l'examen des dossiers ayant engendré des pertes<sup>7</sup>.

Les résultats issus de l'examen des dossiers ont été anonymisés avant traitement. Les données relatives aux clients sont uniquement connues de la coopérative de cautionnement et du collaborateur d'Ernst & Young qui a examiné les dossiers. Dans la suite du traitement des données, aucune indication ne permet d'identifier les clients.

<sup>4</sup> Par clients, on entend des entreprises bénéficiant actuellement d'un cautionnement. Les non-clients sont des entreprises dont la demande de cautionnement a été rejetée ou qui ont retiré leur demande durant la période de l'enquête. Cette enquête a aussi permis d'établir des comparaisons entre les différentes coopératives de cautionnement.

<sup>5</sup> Représentatif selon les secteurs et la taille des entreprises.

<sup>6</sup> Le taux très élevé de l'OB TG (82%) est probablement dû au fait que cet organisme a pris au préalable contact par téléphone avec les entreprises concernées.

<sup>7</sup> Il s'agit des cautionnements octroyés depuis l'entrée en vigueur du nouveau système pour lesquels la coopérative de cautionnement a dû répondre pour le crédit ou a subi des pertes.

A la demande du SECO, nous avons en outre procédé à une analyse des pertes, plus précisément de leur fréquence et de leur répartition.

Les renseignements issus de l'examen des dossiers ont principalement dépendu des données / informations réellement contenues dans les dossiers.

#### **Sélection des dossiers**

Les dossiers analysés ont été sélectionnés selon les critères suivants afin d'obtenir la plus large couverture possible:

- ▶ Canton / Région (suivant la répartition par région des coopératives de cautionnement)
- ▶ Branche (3-4 branches présentant de gros volumes)
- ▶ Motivation de l'accord
- ▶ Volume du crédit
- ▶ Volume de cautionnement
- ▶ Objet du crédit (financement des moyens d'exploitation, investissement, règlement de succession, start-up, restructuration)
- ▶ Banque octroyant le crédit
- ▶ Catégorie de risque (suivant l'estimation du risque du bénéficiaire du cautionnement)

#### **Examen des dossiers ayant engendré des pertes**

Le nombre de dossiers examinés ayant engendré des pertes a été déterminé en fonction du nombre de cas de pertes survenues par coopérative de cautionnement et se présente comme suit (entre parenthèses: nombre de dossiers ayant débouché sur des pertes depuis l'entrée en vigueur du nouveau système et jusqu'à fin 2009):

- ▶ OBTG: 1 dossier de pertes examiné (1 dossier de pertes au total)
- ▶ CC Centre: 3 dossiers de pertes examinés (3 dossiers de pertes au total)
- ▶ CRC-PME: 8 dossiers de pertes examinés (22 dossiers de pertes au total)
- ▶ SAFFA: 0 dossier de pertes examiné (0 dossier de pertes au total)

L'examen a principalement porté sur les raisons de la défaillance du client.

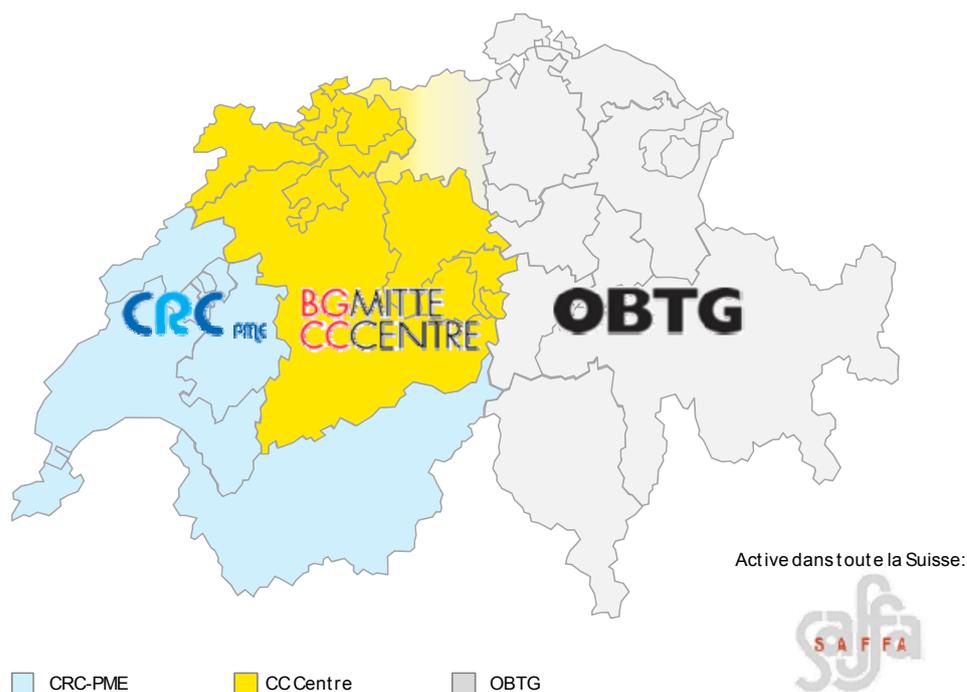
### 3 Evolution du cautionnement des arts et métiers de 2007 à 2010

Valeurs essentielles du nouveau système

La nouvelle loi fédérale concernant le cautionnement des arts et métiers est en vigueur depuis le 15 juillet 2007. Elle a instauré les nouveautés suivantes:

- ▶ La Confédération s'engage davantage financièrement et participe désormais à hauteur de 65% aux pertes des coopératives de cautionnement. Le volume total de cautionnement bénéficiant de la couverture des pertes ne peut cependant excéder 600 millions de francs. En outre, la Confédération relève sa contribution aux frais d'administration des coopératives de cautionnement à 3 millions de francs par année.
- ▶ Le nombre de coopératives de cautionnement a été réduit de 10 à 4. Le graphique ci-dessous présente les nouvelles responsabilités régionales. Dans le canton d'Argovie, hormis le Fricktal (CC Centre), c'est l'OBTG qui est chargée du traitement du marché. En outre, la coopération de cautionnement des femmes SAFFA opère dans toute la Suisse.

#### Illustration 4: Rayon d'action des coopératives régionales de cautionnement



Ces changements ont obligé les trois coopératives régionales de cautionnement à opérer de profondes restructurations. La CRC-PME a en particulier été confrontée à des défis colossaux pour son organisation, car, jusqu'en 2007, il existait cinq coopératives de cautionnement indépendantes en Suisse romande, dans les cantons de Fribourg, de Vaud, du Valais, de Neuchâtel et de Genève. Pour atteindre la réduction du nombre de coopératives de cautionnement en Suisse romande, une nouvelle coopérative a été créée, la CRC-PME. Sous l'égide de la CRC-PME, on a créé dans les cinq cantons des antennes dotées en grande partie de nouvelles structures (y compris le personnel): la majorité des anciennes coopératives ont été dissoutes (Fribourg, Neuchâtel, Genève) et de nouvelles organisations ont été créées dans ces

cantons. L'ancienne coopérative du canton de Vaud a connu de profonds changements et est aujourd'hui gérée comme une antenne, tandis que l'ancienne coopérative du Valais a été intégrée comme antenne dans le nouveau système sans grands changements.<sup>8</sup>

Les antennes de la CRC-PME sont des organismes juridiquement indépendants, avec lesquels la CRC-PME a conclu des conventions de prestations identiques. Le business plan de la CRC-PME de juillet 2007 prévoyait en outre de rapprocher le plus possible les procédures et la pratique des différentes antennes.

Les fonds propres requis pour la CRC-PME ont été financés par les cantons et les antennes cantonales. En outre, les cantons se sont engagés à relever progressivement leur part de capital en fonction de la croissance des volumes dans leur entité.

- ▶ La limite maximale par cautionnement a été relevée de 150 000 à 500 000 francs.<sup>9</sup>
- ▶ La CSC a elle aussi été réorientée: elle a été chargée par la Confédération d'agir en qualité d'instance de coordination et de règlement entre la Confédération et les coopératives régionales de cautionnement. En outre, la CSC propose depuis mi-2007 aux organismes régionaux un *splitting* du risque: ceux-ci ont la possibilité de réassurer pour moitié leurs cautionnements auprès de la CSC à concurrence du montant maximal de cautionnement de 500 000 francs. Contrairement à la pratique précédente, la CSC n'octroie plus de cautionnements directs, sa mission consiste à compléter l'activité des organismes régionaux.
- ▶ La Confédération peut octroyer aux coopératives de cautionnement reconnues des prêts de rang subordonné d'un montant maximal de 10 millions de francs en vue de renforcer la base de capital requise et de garantir le financement nécessaire de la croissance.<sup>10</sup>

Dans le cadre de ces modifications de loi, le SECO a chargé un groupe de travail d'élaborer un business plan pour le cautionnement des arts et métiers. Les autres coopératives de cautionnement, la CSC, l'Union suisse des arts et métiers (usam) ainsi que des experts externes y étaient représentés. Le business plan de février 2007<sup>11</sup> décrit la mise en œuvre des prescriptions légales, et en particulier le traitement du marché à l'avenir, les structures et la répartition des tâches, les produits proposés, la procédure pour l'octroi d'un cautionnement ainsi qu'un budget global.

#### Evolution du volume

Le Département fédéral de l'économie (DFE) a conclu avec les quatre coopératives de cautionnement reconnues des conventions de prestations qui fixent les jalons jusqu'en 2011. L'objectif est de multiplier par plus de deux le volume de cautionnement durant cette période.

---

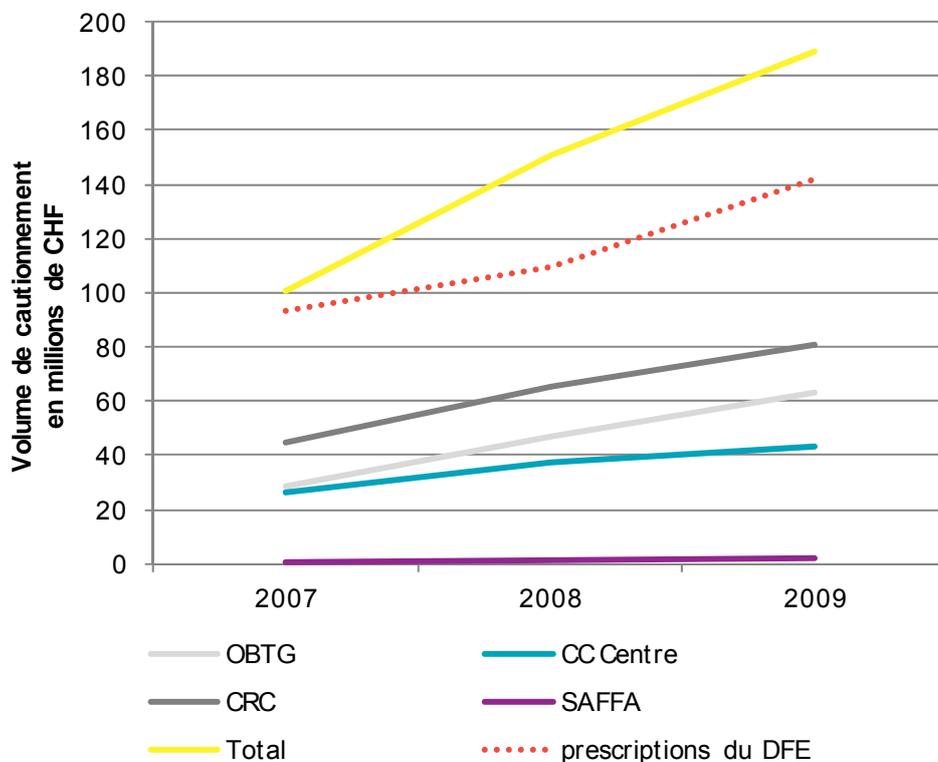
<sup>8</sup> Dans le canton du Valais, de grands changements ont été apportés en 2009: les compétences et les missions des antennes juridiquement indépendantes ont été transférées au Centre de compétences financières (CCF).

<sup>9</sup> Les obligations de cautionnement des arts et métiers des coopératives vis-à-vis des banques ont été portées à 120% du volume de cautionnement demandé. Ce supplément couvre les autres postes éventuellement ouverts comme les intérêts et commissions dus sur le capital/crédit faisant l'objet du cautionnement.

<sup>10</sup> Conformément à l'art. 15 de l'ordonnance sur les aides financières aux organisations de cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises, des prêts de rang subordonné sont octroyés lorsque l'organisme prouve que les mesures d'entraide que l'on peut raisonnablement exiger de lui et les possibilités de financement ont été épuisées.

<sup>11</sup> Ce business plan n'a cependant plus été actualisé depuis lors. Il ne constitue donc plus une base de planification fiable.

Illustration 5: Evolution du volume de cautionnement et comparaison avec les prescriptions du DFE<sup>12</sup>



L'illustration 5 présente l'évolution du volume de cautionnement au cours des trois dernières années. Jusqu'à présent, les objectifs quantitatifs fixés contractuellement ont pu être réalisés. Le total des quatre coopératives de cautionnement dépasse les prescriptions du DFE de près de 50 millions de francs.

<sup>12</sup> Source: conventions de prestations conclues entre les coopératives de cautionnement et le DFE et Annexe des rapports annuels de la CSC 2007 à 2009.

## 4 Résultats de l'évaluation

### 4.1 Dimension 1: Réalisation du mandat

#### Contexte

Conformément aux conventions de prestations, les coopératives de cautionnement sont tenues de fournir des cautionnements solidaires aux PME afin de leur faciliter l'accès aux crédits bancaires. Ce mandat est concrétisé, c'est-à-dire opérationnalisé, dans les conventions de prestations par les objectifs quantitatifs fixés aux différentes coopératives de cautionnement pour la période 2007 – 2011 pour l'évolution du portefeuille de cautionnements et pour les nouveaux cautionnements. Au total, l'objectif de la Confédération est que le volume de cautionnement soit plus que doublé. Les coopératives de cautionnement sont tenues de présenter tous les trimestres un rapport à la Confédération sur l'évolution du volume de cautionnement (voir point 4.6).

#### Questions de l'enquête

- ▶ Les coopératives de cautionnement réalisent-elles les objectifs quantitatifs qui leur sont assignés dans les conventions de prestations?
- ▶ Quelles mesures les coopératives de cautionnement ont-elles prises pour réaliser leurs objectifs quantitatifs?

#### 4.1.1 Constats de l'évaluation

#### Objectifs quantitatifs et volume de cautionnement réalisé

Conformément aux conventions de prestations conclues entre les différentes coopératives de cautionnement et le DFE, les parties visent à promouvoir le cautionnement des arts et métiers de manière ciblée et rentable. Les coopératives de cautionnement sont en particulier tenues de réaliser des objectifs de volume concrets (évolution du volume de cautionnement) pour la période 2007 – 2011, tout en maintenant une base saine de fonds propres. Leur mandat fait dès lors principalement l'objet d'une description quantitative. Cependant, il leur est aussi implicitement demandé d'atteindre les objectifs quantitatifs par une politique de risque durable.

Dans le cadre du nouveau système, les objectifs prévoient qu'au total, le volume de cautionnement soit plus que doublé. Le tableau ci-dessous montre les résultats des différentes coopératives de cautionnement par rapport à leurs objectifs, sur la période de l'étude:

**Tableau 3: Jalons et volume de cautionnement réalisé<sup>13, 14</sup>**

En millions de CHF			15.07.07	31.12.07	31.12.08	31.12.09	31.12.10	31.12.11
<b>OBTG</b>	Portefeuille de cautionnements	objectif	19,2	21	25	32,6	40,3	48
		réalisé		28	47	63		
	Nouveaux cautionnements	objectif		2,6	8,2	10,7	11,8	12,7
		réalisé			11,6	26,1	26,3	
<b>CC Centre</b>	Portefeuille de cautionnements	objectif	26,2	28,7	34,1	44,5	55	65,5
		réalisé		27	37	43		
	Nouveaux cautionnements	objectif		3,5	11,2	14,7	16,1	17,4
		réalisé			7,6	21,3	22	
<b>CRC-PME</b>	Portefeuille de cautionnements	objectif	40,3	42,4	49,2	63,2	76,5	88,6
		réalisé		45	65	80		
	Nouveaux cautionnements	objectif		5,1	16,1	20,7	22,3	23,4
		réalisé			13,1	38,2	45,9	
<b>SAFFA</b>	Portefeuille de cautionnements	objectif	0,8	0,86	1	1,4	1,7	2
		réalisé		0,8	1,2	1,8		
	Nouveaux cautionnements	objectif		0,1	0,3	0,85	1,3	1,75
		réalisé			0,2	0,7	0,9	
<b>Total Suisse</b>	Portefeuille de cautionnements	objectif	86,5	93	109,3	141,7	173,5	204,1
		réalisé		100,8	150,2	187,8		
	Nouveaux cautionnements	objectif		11,3	35,8	47	51,5	55,3
		réalisé			32,7	86,3	95,1	

Le tableau indique que l'OBTG et la CRC-PME réalisent clairement leurs objectifs quantitatifs. La CC Centre dépasse ses objectifs pour les nouveaux cautionnements. Mais pour le portefeuille de cautionnements existants, la CC Centre se situe légèrement en dessous des objectifs, ce qui entraîne une baisse plus importante que prévue pour les soldes des cautionnements selon l'ancien système (dans le cadre des amortissements contractuels). A fin de l'année 2007, la SAFFA affichait un léger retard de 0,06 million de francs par rapport à ses objectifs, qu'elle a pu rattraper les années suivantes. A

<sup>13</sup> Source: conventions de prestations conclues entre les coopératives de cautionnement et le DFE et Annexe des rapports annuels de la CSC 2007 à 2009.

<sup>14</sup> Il convient de noter que les portefeuilles de cautionnement contiennent aussi les chiffres issus de l'ancien système.

l'échelle de la Suisse, les objectifs ont été dépassés chaque année.

Cependant, l'évaluation de la réalisation des objectifs n'envisage pas uniquement les objectifs quantitatifs, elle s'attache aussi à vérifier si ceux-ci ont été atteints par une croissance qualifiée ou s'il a fallu prendre davantage de risques. Nous aborderons cet aspect plus en détail au point 4.2.

Evaluation par les coopératives de cautionnement

De l'avis des coopératives de cautionnement, les objectifs de volume ont pu être atteints sans grande difficulté. D'une part, l'augmentation du volume a été permise par l'instauration du nouveau système: les nouvelles structures et l'engagement financier accru de la Confédération ont permis d'améliorer la confiance du marché, et en particulier des banques. En outre, grâce au relèvement de la limite de cautionnement à 0,5 million de francs, les coopératives de cautionnement disposent d'une plus grande marge de manœuvre. D'autre part, elles ont mis en œuvre des mesures de marketing ciblées afin d'augmenter le niveau de notoriété du système de cautionnement (nouveau concept).

Dans la perspective de l'évolution future des volumes, les coopératives de cautionnement entrevoient un potentiel de croissance supplémentaire; et ce, notamment en raison de la politique d'octroi des crédits parfois restrictive des banques vis-à-vis des PME qui pourrait encore se renforcer à l'avenir. Cependant, elles prévoient une croissance (nettement) plus faible que ces trois dernières années. Les coopératives soulignent en outre le fait qu'une poursuite de la croissance qualifiée requerrait un accroissement des ressources en personnel et que la dotation en fonds propres pourrait constituer un facteur limitant la poursuite de la croissance (voir point 4.2). Enfin, il faut savoir que des facteurs externes sur lesquels les coopératives de cautionnement n'ont aucune influence, tels que le développement économique et la politique de crédit des banques, jouent un rôle important sur la demande et sur l'évolution des quantités pour les financements aux PME.

#### 4.1.2 Considérations de l'évaluateur

Accomplissement du mandat

Jusqu'à présent, les coopératives de cautionnement ont réalisé les objectifs quantitatifs qui leur ont été assignés dans les conventions de prestations 2007 – 2011. Dans la plupart des cas, la croissance du volume a été atteinte via une croissance qualifiée. On constate dans certains cas seulement que l'augmentation du volume va de pair avec des risques (voir point 4.2).<sup>15</sup>

Evolution future des volumes

Au vu de l'évolution actuelle des quantités, on peut supposer que le volume total de cautionnement dépassera 200 millions de francs à la fin de l'année 2011. Sur la base des estimations des quantités selon le nouveau système, des réponses des coopératives de cautionnement et des résultats des évaluations, on peut tabler sur l'existence d'un potentiel de marché supplémentaire dans le cadre du système existant. Cependant, il ne faut pas s'attendre à ce que la limite supérieure de 600 millions de francs fixée par la Confédération soit dépassée dans un avenir proche. Dans ce contexte, il conviendrait de s'en tenir pour la prochaine législature à l'objectif de poursuite du développement du volume de cautionnement.

Il convient cependant de se poser la question du «prix» auquel peut ou doit être obtenu le volume supplémentaire. C'est pourquoi il est capital que les acteurs parviennent à un consensus sur le montant des pertes que la Confédération et les coopératives de cautionnement sont prêtes à supporter.

Conception des conventions de prestations

Jusqu'à présent, les conventions de prestations fixaient uniquement des objectifs quantitatifs. Pour garantir une croissance qualifiée, il convient d'y intégrer à l'avenir aussi des composantes de risques. On ne peut cependant viser un risque zéro, car le cautionnement comporte certains risques de par sa nature même. Nous proposons dès lors que les conventions de prestations définissent une fourchette pour les pertes.

<sup>15</sup> Pour l'évaluation de l'accomplissement des tâches par la CSC, voir point 4.2.5.

#### Recommandations

- ▶ Le SECO devrait s'en tenir à **l'objectif de croissance**. Les coopératives de cautionnement et le SECO devraient définir d'un commun accord des objectifs de volume en conséquence et les consigner dans les conventions de prestations.
- ▶ En vue de **prendre en considération des composantes de risques**, le SECO devrait, en accord avec les coopératives de cautionnement, définir dans les conventions de prestations une **fourchette** pour les pertes. Dans ce contexte, les acteurs doivent parvenir à un consensus sur le niveau de risque que la Confédération et les coopératives de cautionnement sont prêtes à supporter.

## 4.2 Dimension 2: Efficience et efficacité de l'accomplissement des tâches

### Contexte

L'efficience des organismes de cautionnement est une condition essentielle pour l'application ciblée et efficace des conventions de prestations et donc de l'ensemble du système. Le législateur exige en effet des coopératives de cautionnement qu'elles soient dirigées de manière professionnelle et efficace.<sup>16</sup>

L'application efficace de la convention de prestations dépend de la pratique et de la politique d'octroi des crédits des différentes coopératives de cautionnement ainsi que de la mesure dans laquelle cette pratique est coordonnée. Ajoutons que la gestion des risques joue elle aussi un rôle important.

L'efficience et l'efficacité de l'accomplissement des tâches dépendent en outre considérablement du fonctionnement des coopératives de cautionnement. Il faut donc se demander si les coopératives de cautionnement disposent des compétences et des ressources requises ainsi que de structures et d'organisations adéquates.<sup>17</sup>

### Questions de l'enquête

- ▶ Les coopératives de cautionnement fournissent-elles leurs prestations au meilleur coût et avec des charges administratives raisonnables?
- ▶ A quelles fins les contributions aux frais d'administration de la Confédération sont-elles utilisées?
- ▶ La pratique et la politique d'octroi des crédits des coopératives de cautionnement permettent-elles d'atteindre les effets visés? Dans quelle mesure existe-t-il une coordination entre les coopératives de cautionnement à ce propos?
- ▶ Les coopératives de cautionnement disposent-elles d'une gestion des risques appropriée, en particulier à propos:
  - de leur pratique/politique d'octroi des crédits?
  - de leur reporting/contrôle des risques (surveillance des cautionnements en cours)?
- ▶ Comment les cautionnements octroyés se répartissent-ils entre les différentes branches et régions (diversification des risques)?
- ▶ Les coopératives de cautionnement disposent-elles des compétences, ressources et structures /organisation requises (notamment antennes extérieures) pour l'accomplissement de leurs tâches?
- ▶ Au sein des coopératives de cautionnement, la répartition des compétences décisionnelles est-elle efficace?

<sup>16</sup> Voir art. 4 al. 1 d de la loi concernant le cautionnement.

<sup>17</sup> Signalons que l'évaluation examine principalement l'adéquation des structures des coopératives de cautionnement, le profil de compétence et les ressources en personnel de celles-ci, mais n'englobe pas une analyse approfondie de l'organisation et des processus.

#### 4.2.1 Pratique/politique d'octroi des crédits

##### 4.2.1.1 Constats de l'évaluation

Dans ce domaine, nous avons analysé la procédure appliquée pour l'examen des demandes et pour la décision d'octroi du cautionnement. Pour ce faire, nous nous sommes principalement basés sur l'examen des dossiers.

Evaluation de la pratique/politique d'octroi des crédits des différentes coopératives de cautionnement

#### OBTG

#### Procédure d'examen

Pour l'**examen des demandes**, l'OBTG a défini des normes propres qu'elle a cependant uniquement consignées de manière succincte dans son règlement de cautionnement. Ces normes portent sur les documents à fournir, la procédure de décision et les compétences décisionnelles. En revanche, la présentation / structuration de la demande (formulaire de demande) suit le modèle de la CSC.

Les demandes sont évaluées au moyen des documents, d'un entretien avec le demandeur et d'une visite dans l'entreprise.

Dans le cadre de l'instauration du nouveau système, la prise de décision a été professionnalisée, ce qui a réduit le temps de traitement. La nouvelle procédure prévoit en particulier une présélection des demandes: dans une première étape, on examine si la demande doit être traitée plus avant et une demande de cautionnement détaillée est préparée à l'attention du conseil d'administration. Si la demande n'apparaît pas recevable, le directeur la rejette. En outre, on examine au préalable si le dossier est complet et, au besoin, on réclame des documents / informations supplémentaires. Dans certains cas, on se fonde aussi sur des évaluations émises par les banques octroyant le crédit dans la demande d'octroi.

L'instance d'autorisation est un comité du conseil d'administration. La décision est généralement prise par voie électronique.

Les dossiers analysés dans le cadre de l'évaluation sont bien structurés et sont organisés de manière uniforme. Ils sont complets, c'est-à-dire qu'ils contiennent tous les documents nécessaires à la prise de décision, et la procédure de décision est compréhensible. Les décisions sont consignées et les documents contractuels disponibles.

#### Décision d'octroi

Les critères d'évaluation d'une demande de cautionnement sont eux aussi décrits très succinctement dans le règlement de cautionnement interne.<sup>18</sup> L'évaluation d'une demande s'effectue donc principalement en fonction des connaissances et du savoir-faire des collaborateurs compétents. Il existe des «conditions financières minimales» à respecter dans tous les cas; cependant, aucun critère financier de décision fixe («hard») ne s'applique. C'est donc l'impression globale subjective de la demande ou du

<sup>18</sup> Conformément au règlement de cautionnement interne, une demande positive peut être déposée lorsque a) le demandeur fournit des garanties à la fois personnelles et professionnelles pour une bonne gestion, b) l'exploitation de l'entreprise est jugée apte à garantir l'existence de celle-ci et à assurer la pérennité de celle-ci et c) la rémunération et l'amortissement des fonds cautionnés sont garantis.

demandeur qui prévaut.

Parmi les «conditions minimales» ou les motifs de rejet d'une demande par l'OBGT, on compte notamment:

- ▶ Une capacité financière insuffisante: le financement prévu ne peut être supporté financièrement par le bénéficiaire (en général évaluation sur la base du budget). Le bénéficiaire «doit pouvoir remplir ses engagements».
- ▶ Des réserves vis-à-vis du business plan: c'est-à-dire des doutes quant à l'évolution future des affaires ou à la mise en œuvre du projet (risques élevés).
- ▶ Des réserves quant à la crédibilité du demandeur: manque de confiance.
- ▶ Des réserves vis-à-vis de l'objet du crédit: par exemple, les financements dans le secteur informatique sont généralement associés à de gros risques de dépassements de budget, qui doivent être pris en considération dans la demande.
- ▶ Une capacité de crédit insuffisante: mauvaise image fournie par les bilans, absence de perspectives ou surendettement du demandeur.
- ▶ Des réserves à l'égard de l'évaluation des documents de bouclage ou de la conservation de valeur des actifs ou des produits indiqués, et par conséquent de la base de responsabilité.

En revanche, l'OBGT n'applique pas de critères financiers «hard» de décision, comme les taux de fonds propres minimaux ou la Debt Capacity. Si la rentabilité doit être établie et les ratios de bilan vérifiés, il n'existe pas de fourchettes fixes tel que le prévoit le système de notation d'une banque (où entrent aussi en ligne de compte certains facteurs «soft»).

Les demandes examinées ont montré que l'OBGT octroie des cautionnements en particulier à des PME ayant une faible capacité bénéficiaire (généralement avec un faible bénéfice) ou des fonds propres insuffisants. Cela permet aux PME d'accéder à des financements que les banques n'octroient généralement qu'avec des sûretés et / ou des intérêts élevés. Il en va de même pour la CC Centre.

#### **CC Centre**

#### **Procédure d'examen**

La procédure de la CC Centre est pratiquement similaire à celle de l'OBGT. C'est pourquoi nous n'aborderons pas tous les aspects en détail.

La CC Centre examine elle aussi les demandes selon ses propres normes, qui sont aussi uniquement consignées de manière succincte dans le règlement de cautionnement interne. Comme dans le cas de l'OBGT, chaque demande est évaluée sur la base des documents disponibles et de l'impression donnée par le demandeur ainsi qu'en fonction de l'expérience et du savoir-faire du collaborateur de l'antenne.

Dans le cadre de la mise en place du nouveau système, les processus et procédures ont été améliorées, ce qui a permis de raccourcir les temps de traitement. L'introduction de l'e-voting (l'autorisation de la demande par les membres compétents du conseil d'administration s'effectue par voie électronique) a contribué à améliorer nettement la situation. En outre, une présélection des demandes est également organisée, comme dans le cas de l'OBGT. De même, l'organisme vérifie aussi que les demandes sont complètes et réclame les informations manquantes avant l'évaluation.

Un comité du conseil d'administration statue sur les demandes de cautionnement. Contrairement aux autres coopératives de cautionnement, le directeur de la CC Centre

est habilité à approuver les cautionnements jusqu'à un montant de CHF 100 000, ce qui améliore l'efficacité du traitement.

Les dossiers et demandes de la CC Centre sont structurés de manière uniforme, bien traités et complets dans leur grande majorité. Les normes appliquées par la CC Centre et l'OBTG sont comparables.

#### **Décision d'octroi**

La procédure appliquée par la CC Centre est pratiquement similaire à celle de l'OBTG. La CC Centre procède elle aussi selon des critères d'évaluation propres.<sup>19</sup> Pour cette coopérative aussi, il est déterminant que l'«impression générale», compte tenu des chiffres disponibles et de l'estimation du demandeur, soit convaincante, que la capacité financière soit durable et que l'objet du crédit soit pertinent. Un entretien est également mené avec le demandeur et une visite dans les locaux de l'entreprise est organisée. Pour les «conditions minimales», nous renvoyons aux explications données pour l'OBTG.

A l'instar de l'OBTG, la CC Centre octroie principalement des cautionnements à des PME ayant une faible capacité bénéficiaire (généralement avec un bénéfice modeste) ou des fonds propres restreints.

#### **CRC-PME Procédure d'examen**

A la CRC-PME aussi, la procédure d'examen des demandes est uniquement définie de manière succincte dans le règlement d'organisation. Les demandes de cautionnement sont traitées par des antennes extérieures. Pour la demande, on utilise un formulaire (basée sur un modèle de la CSC) dont la structure est similaire pour toutes les antennes, mais pas identique. La coopérative prépare actuellement l'introduction d'un formulaire uniforme via une solution informatique.

Les antennes examinent les demandes sur la base de documents, d'un entretien avec le demandeur et d'une visite dans l'entreprise. Elles procèdent à une présélection et refusent directement les dossiers n'ayant aucune chance d'être acceptés. Elles présentent les autres dossiers à l'instance de décision et les accompagnent d'un avis préalable. Elles transmettent ensuite les dossiers à la CRC-PME, dont le conseil d'administration prendra la décision définitive. Pour les dossiers inférieurs à CHF 150 000, les antennes peuvent en revanche statuer en toute autonomie sur la demande.

Le conseil d'administration de la CRC-PME statue sur les demandes de cautionnement. En règle générale, les décisions sont prises à l'occasion des réunions du conseil d'administration, mais au besoin, une décision est aussi possible par voie électronique.

#### **Décision d'octroi**

Les conditions d'octroi d'un cautionnement par la CRC-PME sont consignées dans le

<sup>19</sup> Ils ne sont toutefois pas définis dans le règlement de cautionnement interne, qui se concentre sur la procédure.

règlement d'organisation.<sup>20</sup> Comme pour les autres coopératives de cautionnement, il n'existe cependant pas de conditions financières minimales «hard» (p. ex. taux de fonds propres) qui doivent être satisfaites. Enfin, l'impression subjective est déterminante pour la décision d'octroi.

Toute décision se fonde sur une analyse écrite ainsi que sur des explications orales lors des séances du conseil d'administration, qui ne sont pas toujours consignées dans les procès-verbaux des réunions.

Il est cependant apparu que les conditions fixées dans le règlement d'organisation n'étaient pas toujours remplies pour les dossiers examinés et que les décisions d'octroi concernant ces dossiers étaient sujettes à caution d'un point de vue financier.

### **Qualité et caractère complet des dossiers**

L'examen des dossiers a permis les constatations suivantes:

- ▶ La qualité des demandes / dossiers examinés varie selon les antennes. En outre, la qualité des dossiers de cautionnement inférieurs à CHF 150 000 et acceptés directement par une antenne est généralement moins bonne (en particulier plus mauvaise documentation). La qualité s'est cependant améliorée au fil des trois dernières années.<sup>21</sup>
- ▶ Les analyses financières ne sont pas toujours suffisamment détaillées (capacité de remboursement non établie, budgets trop peu documentés, etc.) et les analyses de marché ne sont en partie pas suffisamment fondées.
- ▶ Lors du traitement des dossiers dans les instances de décision des antennes ou de la CRC-PME, des informations supplémentaires sont présentées oralement, mais ne sont pas consignées par écrit. C'est pourquoi certaines décisions d'octroi sont difficilement compréhensibles par une personne extérieure sur la base des documents contenus dans le dossier. Ces informations complémentaires devraient être documentées à l'avenir.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Conformément au règlement d'organisation, les conditions suivantes doivent être remplies pour l'octroi d'un cautionnement:

- Le demandeur doit être crédible professionnellement et personnellement.
- La structure de l'entreprise doit être saine ou des mesures d'assainissement ont été prises.
- La viabilité de l'entreprise est garantie.
- L'entreprise est en mesure de se développer et son existence est considérée comme garantie.
- L'entreprise vise un avantage concurrentiel.
- Le business plan ne présente aucune distorsion / inexactitude.
- L'entreprise respecte les éventuelles conventions collectives de travail et spécificités locales.
- L'activité prend en considération les principes de développement durable.

Les demandes sont refusées dans les cas suivants (conformément au règlement d'organisation):

- Si le crédit ou le cautionnement sert au financement de la recherche et développement de l'entreprise.
- Si l'entreprise connaît des difficultés financières et des déficits structurels qui compromettent sa viabilité. Par contre, l'engagement de la CRC-PME est envisageable en cas de plan d'assainissement convaincant.
- Si les moyens de production, le réseau de distribution ou l'orientation géographique ne correspondent pas à l'activité de l'entreprise.
- Si les postes clés dans l'entreprise ne sont pas occupés par des personnes suffisamment compétentes.
- Si le demandeur bénéficie déjà d'un cautionnement.

<sup>21</sup> La CRC-PME est consciente de ce problème et a chargé un groupe de travail d'élaborer des mesures permettant un traitement uniforme des dossiers par les antennes. La CRC-PME insiste sur le fait qu'en raison du nouveau système, elle a d'abord dû se réorganiser et que certaines des lacunes constatées étaient des "maladies de jeunesse".

<sup>22</sup> Cette recommandation a déjà été transmise à la CRC-PME à l'occasion des entretiens effectués dans le cadre de l'évaluation et est déjà appliquée par le conseil d'administration de la CRC-PME.

- ▶ Au cours de la période d'observation, le personnel des antennes a été partiellement remplacé, ce qui a globalement permis d'améliorer les connaissances spécialisées du personnel.

#### SAFFA

##### Procédure d'examen

Lors de l'examen des demandes, la SAFFA se fonde elle aussi sur des normes qu'elle a défini. Elles portent sur les documents à fournir, la procédure de décision et les compétences décisionnelles.

Les dossiers sont traités par le bureau central. Une présélection a lieu dans la mesure où, pour les dossiers n'ayant aucune chance d'aboutir, la directrice conseille à la personne intéressée de renoncer à sa demande.

L'organe de décision est le conseil d'administration. Les personnes ayant déposé une demande présentent personnellement leur projet dans le cadre d'une séance du conseil d'administration, mais aucune visite dans l'entreprise (par la directrice du bureau central) n'a lieu.

##### Décision d'octroi

La SAFFA prend elle aussi ses décisions selon des critères d'évaluation propres, l'«impression générale», compte tenu des chiffres disponibles et de l'évaluation du demandeur, étant déterminante.

Pour la SAFFA, les demandes doivent être plausibles, le business plan compréhensible et la capacité financière établie (dans le cadre de l'activité d'exploitation). En revanche, aucun critère financier de décision «hard» (taux de financement par les fonds propres, etc.) n'est appliqué.

Les dossiers examinés sont bien structurés. En outre, les demandes sont correctement documentées et sont assorties des documents requis pour l'examen du crédit (objet du crédit et solvabilité) et de la capacité financière.

La SAFFA octroie des cautionnements jusqu'à des montants maximaux de 120 000 francs, les bénéficiaires étant principalement des petites entreprises.

La SAFFA souligne le fait qu'un suivi et un soutien étroits des bénéficiaires ont lieu avant et pendant le cautionnement.

#### 4.2.1.2 Considérations de l'évaluateur

##### Procédure d'examen

Pour l'examen des demandes, les quatre coopératives de cautionnement ont défini des normes propres, ces procédures sont toutefois comparables. Les demandes sont examinées individuellement dans toutes les coopératives. Il n'y a pas de diversification délibérée par branche / région. Il existe cependant des différences majeures entre les coopératives de cautionnement du point de vue des compétences de décision: Si à l'OBTG, toutes les décisions doivent être présentées pour approbation au comité du conseil d'administration, au sein de la CC Centre, le directeur peut décider seul pour les demandes jusqu'à 100 000 francs. Au sein de la CRC-PME, les antennes extérieures disposent également de larges compétences de décision. A la SAFFA, toutes les décisions relatives à l'octroi d'un cautionnement sont prises de manière centralisée. La qualité et le caractère complet des dossiers sont globalement considérés comme bons, la consignation des décisions étant susceptible d'être encore améliorée.

##### Décision d'octroi

Aucune coopérative de cautionnement n'applique des critères de décision financiers «hard» ni de ratio

financier pour l'octroi d'un cautionnement. Dans toutes les coopératives de cautionnement, c'est finalement l'impression subjective qui compte. Car pour accomplir leur mission, les coopératives de cautionnement considèrent qu'il est important de ne pas se fonder uniquement sur des critères financiers pour leurs décisions, mais aussi de tenir compte de la situation individuelle de la PME et des aptitudes du demandeur.

Il apparaît cependant qu'il existe des différences dans la pratique d'octroi des crédits entre l'OBTG, la CC Centre et la SAFFA d'une part et la CRC-PME d'autre part. Les dossiers examinés et la situation des pertes (voir point 4.2.2) montrent que la CRC-PME a eu tendance, au cours de la période d'observation, à courir des risques supérieurs à ceux qui ont été pris par les autres coopératives pour l'octroi de cautionnements. En fait, la pratique d'octroi des crédits reflète aussi l'image que les différentes coopératives de cautionnement se font de leur rôle économique.

Soulignons enfin que seul un échantillon de dossiers établis dans le nouveau système a été examiné et que notre analyse ne constitue donc qu'un instantané non représentatif.

#### Recommandations

- ▶ **Définition de normes financières minimales pour l'examen:** Pour des raisons de transparence et d'optique de risque, les coopératives de cautionnement devraient discuter avec le SECO de la définition de normes financières minimales (obligatoires) pour l'octroi des cautionnements. Il serait également utile de spécifier à cette occasion le «groupe cible de PME» à aider.<sup>23</sup> Il serait important que les normes soient définies conformément au mandat attribué à la coopérative de cautionnement. En vue de garantir la flexibilité, une coopérative de cautionnement devrait pouvoir aller au-delà de ces normes minimales dans des cas particuliers, en apportant une justification correspondante. En outre, il serait bon de veiller à ce que l'application d'éventuelles normes minimales soit vérifiée régulièrement (p. ex. par la mise en place d'un système de révision interne).

L'avantage de celles-ci est qu'elles renforcent l'acceptation et la confiance des banques à l'égard des coopératives de cautionnement. En outre, elles permettent la mise en place d'une politique de risque plus cohérente par les coopératives de cautionnement et de mieux comparer les décisions des différents organismes.

- ▶ **Amélioration de la consignation des dossiers de cautionnement:** La consignation des dossiers devrait être améliorée par les coopératives de cautionnement de manière à ce qu'une tierce personne comprenne mieux les raisons pour lesquelles la décision a été prise (arguments financiers et évaluation subjective de la coopérative). Il serait ainsi possible de mentionner à la fin de la demande les arguments favorables et défavorables ainsi qu'une conclusion.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> Aujourd'hui, les coopératives de cautionnement ont des avis divergents, notamment sur la question de savoir si des cautionnements doivent aussi être accordés aux start-up.

<sup>24</sup> Nous ne détaillerons pas davantage d'autres problèmes spécifiques constatés chez les différentes coopératives de cautionnement (voir à ce propos les explications relatives aux coopératives).

#### 4.2.2 Gestion des risques

##### 4.2.2.1 Constats de l'évaluation

#### Taux d'acceptation et évolution des pertes

Pour évaluer la gestion des risques des différentes coopératives de cautionnement, il convient d'examiner l'évolution des taux d'acceptation:

**Tableau 4: Aperçu des taux d'acceptation<sup>25,26</sup>**

	2007	2008	2009
<b>OBTG</b>	54%	57%	52%
<b>CC Centre</b>	50%	60%	53%
<b>CRC-PME</b>	55%	79%	67%
<b>SAFFA</b>	48%	62%	64%

Ce tableau montre que les taux d'acceptation de la CRC-PME et de la SAFFA sont supérieurs à ceux de l'OBTG et de la CC Centre. La brièveté de la période d'observation ne permet cependant pas de tirer des conclusions.

L'évolution du taux de pertes fournit un autre angle de vue pour l'évolution des risques:

**Tableau 5: Evolution des taux de pertes<sup>27</sup>**

		Portefeuille de cautionnements cumulés (nouveau système) à la fin de l'année en CHF	Pertes d'ici la fin de l'année		Taux de pertes <sup>28</sup>
			Nombre de cas	en CHF	
<b>2007</b>	<b>OBTG</b>	11 562 500			0,00%
	<b>CC Centre</b>	7 579 650			0,00%
	<b>CRC-PME</b>	13 106 519			0,00%
<b>2008</b>	<b>OBTG</b>	35 243 000		0	0,00%
	<b>CC Centre</b>	24 850 489	1	120 000	0,48%
	<b>CRC-PME</b>	42 618 968	3	620 000	1,45%
<b>2009</b>	<b>OBTG</b>	54 578 826	1	50 000	0,09%
	<b>CC Centre</b>	35 515 739	2	150 000	0,42%
	<b>CRC-PME</b>	67 370 787	19	3 489 640	5,18%

<sup>25</sup> Calcul: nombre de cautionnements acceptés / nombre de demandes  
Base de données: rapports d'activité de la CSC

<sup>26</sup> A noter que le taux d'acceptation ne reflète pas uniquement une pratique d'acceptation plus ou moins restrictive, mais aussi la qualité des demandes.

<sup>27</sup> Source: indications sur les nouveaux cautionnements de la CSC, pertes selon le SECO.

Pour la SAFFA, nous ne disposons pas de chiffres de la CSC. Comme aucun dossier ne s'est encore soldé par une perte dans le nouveau système, le taux de pertes est de 0%.

<sup>28</sup> Pour le taux de perte, il convient de prendre en considération le montant des rentrées. Etant donné la durée de vie très courte du nouveau système, les rentrées enregistrées jusqu'à présent sont presque exclusivement celles de cautionnements selon l'ancien système. C'est pourquoi cet aspect n'a pas été examiné plus en détail.

Etant donné la brièveté de la période d'enquête, il est uniquement possible de dégager des tendances provisoires. Depuis 2007, date de l'entrée en vigueur du nouveau système, les pertes ont été au total relativement faibles. On peut cependant supposer qu'elles ont été retardées et que l'on doit s'attendre à une nouvelle hausse du taux de pertes dans un avenir proche. Au total, on peut tabler sur un taux de pertes à long terme de 5% pour le portefeuille de cautionnement.<sup>29</sup>

Si des différences pour les taux de pertes se profilaient déjà en 2008, elles se sont renforcées l'an dernier. En 2009, c'est la CRC-PME qui a affiché, et de loin, le taux de pertes le plus élevé. Pour interpréter les taux de pertes, il convient cependant de prendre en considération le fait qu'en plus de la pratique/politique d'octroi des crédits des différentes coopératives de cautionnement, entrent en ligne de compte de nombreux autres facteurs externes (p. ex. l'évolution conjoncturelle) sur lesquels les coopératives de cautionnement n'ont pas d'influence.

Pour pouvoir tirer des conclusions pertinentes sur l'évolution des pertes en général et sur le caractère plausible des prévisions de pertes de 5% en particulier, il faudrait cependant analyser une période plus longue ou un cycle conjoncturel complet.

#### **OBTG**

#### **Evolution des pertes**

Depuis l'instauration du nouveau système de cautionnement, l'OBTG a connu un seul cas de pertes. Mais il s'agissait d'un cas particulier (un cautionnement dans le cadre de la LACI pour un financement permettant à un chômeur de démarrer une activité d'indépendant), pour lequel le risque propre de l'OBTG était seulement de 15% du montant du cautionnement.

Les fonds propres garantis qui avaient été injectés dans l'entreprise, avaient été ressortis par le demandeur, par le biais d'un prêt, c'est-à-dire par des retraits effectués par l'entrepreneur. Ensuite, le bénéficiaire ne s'est plus manifesté, n'a plus tenu ses engagements financiers et le cautionnement a été réclamé.

Dès lors, il n'est pas (encore) possible de se prononcer en détail sur la situation des pertes dans le cadre de la nouvelle réglementation. Nous pouvons uniquement conclure que l'OBTG affiche actuellement le taux de pertes le plus faible par rapport aux autres coopératives de cautionnement. Il faudra attendre la suite de l'évolution pour tirer d'autres conclusions.

L'OBTG traite intensivement les dossiers de pertes dans le but de réduire les taux de pertes par des rentrées issues de la procédure de faillite ou des paiements des arrièr-cautionnements au profit des coopératives de cautionnement.

#### **Contrôle des difficultés financières des bénéficiaires de cautionnements**

##### *«In house»*

Les contrats de cautionnement conclus avec les clients prévoient l'obligation de présenter le bilan chaque année; les postes à haut risque sont étroitement surveillés en coopération avec les banques octroyant le crédit.

##### *Via les banques octroyant le crédit*

Chaque semestre, l'OBTG demande aux banques de lui fournir les montants impayés et les soldes actualisés. En outre, il existe une obligation d'information légale des banques vis-à-vis des coopératives de cautionnement (cautions). Mais, en cas d'évolution

<sup>29</sup> Conformément au rapport CER-N du 15 novembre 2005, le nouveau système se fonde sur une *probabilité de défaillance de 5% par an pour le portefeuille*. Selon le rapport, cette hypothèse correspond à une estimation prudente sur la base de l'évaluation de la situation de pertes depuis 2000. Compte tenu des rentrées probables, le taux de pertes net est de 4,25%.

défavorable de la situation du preneur de crédit, les banques fournissent en règle générale aussi des informations en dehors des périodes fixes de reporting.

#### **Provisions**

Des provisions sont constituées sur la base de la directive PwC.<sup>30</sup> Le cabinet d'audit considère lui aussi ce mode de constitution de provisions comme approprié.

#### **CC Centre**

#### **Evolution des pertes**

Pour la CC Centre, nous avons examiné trois dossiers ayant généré des pertes. Ils présentaient les caractéristiques suivantes:

- ▶ Dossier 1: La perte subie par un sous-traitant traditionnel avec un fort engagement personnel de l'entrepreneur était imputable à la crise financière et plus particulièrement à la forte baisse du chiffre d'affaires qui en a résulté rapidement et qui s'est avérée impossible à maîtriser. Cette évolution extrême était due à la dépendance vis-à-vis de trois gros clients («risque de concentration»).

Evaluation: La demande faisait déjà état du risque de dépendance par rapport à certains clients et de la faible capacité bénéficiaire. Les risques étaient connus. Or, le demandeur a été évalué positivement. Vue sous l'angle de la mission de soutien aux PME (dans une région structurellement plutôt faible), la décision était défendable. Les effets négatifs de la crise et leurs conséquences dramatiques sur l'économie réelle sont par ailleurs incontestables.

- ▶ Dossier 2: Perte sur le financement d'une start-up où le développement prévu d'une machine a échoué.

Evaluation: La demande indique que le développement se fait attendre depuis longtemps déjà. De telles évolutions sont toujours difficiles à estimer (technologie, savoir-faire de la branche). Dans le cadre d'une politique de soutien aux technologies de pointe, l'évaluateur estime que le financement était défendable. Du point de vue des atouts/risques, le financement était important, car les nouvelles technologies comportent des risques toujours difficiles à apprécier. Pour de tels financements, l'évaluation/la confiance dans l'entrepreneur joue un rôle important.

- ▶ Dossier 3: Pour ce cas de perte, il s'agissait d'un financement d'expansion. L'entreprise s'est distinguée par une croissance très forte de son chiffre d'affaires, assortie d'un manque d'adaptation de ses structures et de ses liquidités. Finalement, l'entrepreneur s'est retiré de sa responsabilité.

Evaluation: L'exemple illustre la problématique d'une petite entreprise axée sur une seule personne, ayant une orientation internationale marquée et présentant une forte croissance de son chiffre d'affaires. Certes, la demande fait état d'une forte croissance et présente différentes commandes dans le détail, mais elle aborde insuffisamment les structures et les possibilités de l'entrepreneur et elle surestime les aptitudes de celui-ci.

<sup>30</sup> Pour la constitution de provisions, les coopératives de cautionnement procèdent selon un fil conducteur datant de 1996, toujours valable actuellement. Le fil conducteur remanié pour l'établissement des besoins en provisions des coopératives de cautionnement des arts et métiers a été élaboré par la société STG-Coopers&Lybrand de l'époque et est fréquemment désignée comme «Directive PwC». Cette directive classe les cautionnements en trois niveaux de risques, assortis de besoins en provisions spécifiques.

### **Contrôle des difficultés financières des bénéficiaires de cautionnements**

A l'instar de l'OBTG, la CC Centre dispose, parallèlement au système de reporting institutionnalisé, de bons contacts avec les banques octroyant les crédits. Elle est donc généralement assurée de recevoir rapidement des informations sur les paiements en souffrance ou en cas d'indices d'évolution négative d'une relation d'affaires. En outre, la CC Centre procède elle aussi à un suivi étroit des dossiers se soldant par des pertes (garantie des rentrées issues de la procédure de faillite ou paiements des arrièr-cautionnements).

### **Provisions**

Des provisions sont constituées selon la directive PwC déjà mentionnée.

### **CRC-PME Evolution des pertes**

Au cours de l'année écoulée, le taux de pertes de la CRC-PME était légèrement supérieur à la prévision moyenne de 5%. Sur l'ensemble de la période de l'étude (mi-2007 à 2009), le taux de pertes de la CRC-PME est cependant inférieur. La CRC-PME impute ce taux de perte élevé de l'an dernier principalement à la crise économique. Des provisions ont été constituées en conséquence.

Dans le cadre de l'évaluation, nous avons étudié une sélection de huit dossiers ayant généré des pertes depuis l'entrée en vigueur du nouveau système. L'examen des dossiers a permis les constatations suivantes:

- ▶ Au moment de l'octroi du cautionnement, deux entreprises connaissaient des difficultés financières et des plans d'assainissement avaient été élaborés avec les banques. Néanmoins, une faillite n'a pu être évitée.
- ▶ Pour deux entreprises opérant dans le commerce de détail, le projet présentait une maturité insuffisante pour atteindre la rentabilité requise. Ces dossiers étaient assez peu documentés et les documents disponibles indiquaient une faisabilité insuffisante.
- ▶ Pour l'une des entreprises, le retrait d'un investisseur a occasionné des difficultés financières. En outre, la situation a encore été aggravée par le fait que l'investissement requis était supérieur à l'hypothèse émise au moment de l'octroi du cautionnement.
- ▶ Dans deux cas, des cautionnements ont été octroyés alors que le propriétaire ou la société était déjà surendetté. Dans un cas, l'analyste émet des doutes à propos des capacités du demandeur.
- ▶ Dans un autre cas, la perte est imputable à une mauvaise gestion de l'entreprise.

Pour la moitié des dossiers examinés présentant des pertes, il est apparu que toutes les conditions prescrites par le règlement d'organisation interne (voir point 4.2.1) n'étaient pas réunies.

### **Contrôle des difficultés financières des bénéficiaires de cautionnements**

Le contrôle des cautionnements en cours est effectué par les antennes en collaboration avec la CRC-PME et s'effectue dans un cadre similaire à celui de la CC Centre et de l'OBTG.

### Provisions

Des provisions sont constituées sur la base de la directive PwC déjà mentionnée, ainsi que du règlement «Risque & Provision» de la CRC-PME qui constitue une concrétisation, ou plus exactement, un prolongement de la directive PwC.

### SAFFA

#### Evolution des pertes

En ce qui concerne la SAFFA, nous n'avons pas examiné de dossiers, car elle n'a pas subi de pertes depuis la mise en place du nouveau système.

#### Contrôle des difficultés financières des bénéficiaires de cautionnements

A ce propos, nous renvoyons aux commentaires formulés pour les autres coopératives de cautionnement.

Dans ce contexte, il convient de mentionner le fait que la SAFFA envisage la réintroduction d'un «système de parrainage» pour soutenir ses clients. L'objectif de ce système est que, le cas échéant, certains membres du conseil d'administration («parrains») soutiennent activement les clients au moyen de leurs connaissances spécialisées et de leur réseau. Cette approche individualisée présente cependant une certaine contradiction avec l'objectif de la SAFFA d'augmenter notablement son volume de cautionnements.

#### 4.2.2.2 Considérations de l'évaluateur

L'évolution des pertes est fonction de la politique de risque, c'est-à-dire de la pratique d'octroi des cautionnements (voir le point 4.2.1). Certaines pertes sont imputables à des facteurs externes impossibles à prévoir avant l'octroi du crédit. D'autres s'expliquent aussi par des difficultés financières de l'entreprise qui se dessinaient déjà au moment de l'octroi du cautionnement et qui, dès lors, auraient pu être anticipées. Enfin, les dossiers de pertes examinés font apparaître une propension au risque très différente, ils montrent également que les coopératives de cautionnement ne se font pas toutes une idée identique de leur mission.

Pour les pertes aussi, il convient de noter que seul un petit échantillon a été analysé. Nous obtenons donc un instantané non représentatif qui autorise uniquement des conclusions sur les motifs et le comportement des coopératives de cautionnement pour l'octroi des cautionnements.

Le mandat des coopératives de cautionnement consiste généralement à permettre aux PME d'accéder à des financements. Les risques sont donc 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 coopératives de cautionnement permettent des financements plus risqués.

#### Recommandations

- ▶ **Préparation de stratégies en cas d'aggravation de la situation concernant les pertes:** La Confédération aurait intérêt à préparer des stratégies de comportement vis-à-vis des coopératives de cautionnement en cas de récession économique, si les pertes augmentent et si les PME doivent recourir davantage aux cautionnements du fait de leurs moins bons résultats (en raison d'un accès plus difficile aux crédits bancaires). En fin de compte, il s'agit de répondre à la question de savoir à quelles pertes les coopératives de cautionnement, et donc la Confédération, seraient confrontées en cas de crise économique et de quelle

manière la Confédération souhaiterait se comporter dans ce type de cas.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Les défaillances recensées jusqu'à présent se situent nettement en dessous de l'hypothèse moyenne de 5% par an. Comme nous l'avons déjà indiqué, il s'agit d'un instantané, ce taux pourrait augmenter rapidement en cas de détérioration de la situation économique. Pour pouvoir calculer des chiffres de défaillance fiables, il serait indispensable d'observer les pertes sur un cycle conjoncturel complet.

#### 4.2.3 Ressources financières

##### 4.2.3.1 Constats de l'évaluation

Les quatre coopératives de cautionnement présentent des différences tant sur le plan de leurs sources de financement que sur celui de la structure de leur bilan. Cette section vise à préciser les différences majeures.

#### Fonds propres

Le rapport entre les fonds propres et la responsabilité propre est d'une importance capitale pour l'évaluation de la solvabilité par les banques ainsi que pour le potentiel de croissance d'une coopérative de cautionnement. Selon l'art. 5 de l'ordonnance, les organisations ne peuvent contracter d'engagements par cautionnement que dans la mesure où le risque de pertes qu'elles endossent ne dépasse pas le quintuple du montant de leurs fonds propres.

Comme le montre le tableau ci-dessous, toutes les coopératives de cautionnement disposent de la couverture en fonds propres requise par la loi. Néanmoins, il existe aussi de substantielles différences dans la dotation en fonds propres. Il apparaît en outre que la moitié des fonds propres de la CC Centre sont issus d'un prêt de rang subordonné de la Confédération et que la CRC-PME dispose elle aussi d'un prêt de rang subordonné (nettement moins important). En revanche, l'OBTG et la SAFFA n'ont jusqu'à présent pas eu recours à des fonds de ce type de la Confédération.

**Tableau 6: Aperçu de la structure financière et ratios<sup>32</sup>**

	OBTG	CC Centre	CRC-PME	SAFFA
<b>Fonds de tiers à court terme</b>	294 653	126 070	255 571	6 540
<b>Fonds de tiers à long terme</b>	4 925 000	7 235 990	5 208 000	186 718
<b>Prêt de rang subordonné SECO</b>	-	7 000 000	1 000 000	-
<b>Fonds propres</b>	15 051 028	4 478 754	11 433 006	676 351
<b>Total des passifs</b>	<b>20 270 681</b>	<b>18 840 814</b>	<b>17 896 577</b>	<b>869 609</b>
<b>Responsabilité propre<sup>33</sup></b>	14 759 276	8 301 056	22 465 861	640 308
<b>Fonds propres / fonds de tiers<sup>34</sup></b>	0,35	0,64	0,44	0,29
<b>Responsabilité propre / fonds propres</b>	0,98	0,72	1,81	0,95

#### Contributions aux frais d'administration de la

La Confédération contribue chaque année aux frais d'administration des quatre coopératives de cautionnement reconnues à hauteur de CHF 3 millions. Ces montants sont destinés à réduire les frais d'examen des demandes et les primes de risque pour les PME et donc à améliorer l'attrait du crédit

<sup>32</sup> Source: rapports d'activité des coopératives de cautionnement 2009

<sup>33</sup> La responsabilité propre porte sur 35% d'un cautionnement, déduction faite des risques pris en charge par la CSC (splitting) et par les cantons, comme stipulé dans les différentes conventions de prestations. Sources: rapports d'activités 2009 et renseignement personnel fourni par la SAFFA.

<sup>34</sup> Les prêts de rang subordonné de la Confédération sont ajoutés aux fonds propres.

## Confédération

contre cautionnement.<sup>35</sup>

La contribution de la Confédération aux frais d'administration des coopératives régionales de cautionnement est répartie selon une clé qui prend en considération les nouveaux cautionnements («contribution à la prestation») et le portefeuille de cautionnements («contribution au volume») des différentes coopératives. La SAFFA reçoit chaque année un forfait de CHF 50 000 (jusqu'en 2009) et de CHF 100 000 (à partir de 2010).

Les contributions de la Confédération aux frais d'administration constituent une source de financement très importante pour toutes les coopératives de cautionnement. Une comparaison entre ces contributions et les charges d'exploitation montre que la part des frais couverte varie suivant les coopératives.

**Tableau 7: Contribution aux frais d'administration comparée aux charges d'exploitation**

	OBTG	CC Centre	CRC-PME <sup>36</sup>	SAFFA
<b>Contribution aux frais d'administration de la Confédération 2009</b>	938 778	766 948	844 986	50 000
<b>Charges d'exploitation 2009<sup>37</sup></b>	1 162 289	1 361 794	928 389 (sans les antennes)	85 265
<b>Rapport contribution aux frais d'administration / charges d'exploitation</b>	81%	56%	91%	59%

Les différences parfois marquantes dans le rapport contribution aux frais d'administration / charges d'exploitation ont deux explications possibles. On peut imaginer d'une part que la clé de répartition des contributions aux frais d'administration et donc les montants versés aux différentes coopératives de cautionnement ne reflètent pas correctement les frais d'administration effectivement supportés. D'autre part, les différences pourraient aussi s'expliquer par des différences d'efficacité entre les coopératives de cautionnement. Pour pouvoir tirer des conclusions sur la structure de coûts, il faudrait cependant pouvoir se référer à une comptabilité analytique et réaliser une analyse d'exploitation approfondie pour chaque coopérative. Ce type d'étude ne faisait cependant pas partie de l'évaluation.

## Frais d'examen des demandes

Les revenus tirés de l'examen des demandes et les cautions constituent une autre source importante de financement des coopératives de cautionnement. D'une part, les PME se voient facturer une prime de risque sur le cautionnement octroyé. Dans le business plan, cette prime a été fixée à 1,25% pour toutes les coopératives (exception SAFFA: 1%). D'autre part, tous les demandeurs doivent s'acquitter d'une taxe d'inscription ainsi que des frais d'examen de la demande (uniquement en cas de décision positive). Chaque coopérative fixe elle-même le montant de ces frais. Comme le montre le tableau ci-dessous, il existe des différences entre les coopératives de cautionnement tant pour les frais d'inscription que pour les frais d'examen des demandes: dans l'ensemble, les frais facturés par la CC

<sup>35</sup> Voir business plan p. 6

<sup>36</sup> Les charges d'exploitation de la CRC-PME ne comprennent pas les charges des antennes, étant donné que celles-ci sont des unités juridiquement autonomes qui tiennent leur propre comptabilité. Pour tenir compte de cet aspect, la contribution aux frais d'administration mentionnés pour la CRC-PME a été corrigée du montant que la CRC-PME verse aux antennes à titre de dédommagement pour frais (part de la prime de risque et des frais d'examen des demandes).

<sup>37</sup> Calculées d'après les charges totales, sous déduction de corrections de valeur pour provisions, pertes de cautionnements et frais perçus par la CSC.

Centre, l'OBTG et la SAFFA sont approximativement du même ordre. En revanche, la CRC-PME facture des frais plus élevés et est la seule coopérative de cautionnement à prélever des frais d'administration annuels de CHF 250.

**Tableau 8: Aperçu des frais d'examen des demandes**

OBTG	CC Centre	CRC-PME	SAFFA
CHF 1200 (forfait)	CHF 500 à CHF 2000 (montant proportionnel au cautionnement)	1,2% du crédit cautionné (min. CHF 500.-, max. CHF 4000.-)	CHF 150.- pour les demandes jusqu'à CHF 10 000.-  CHF 250.- pour les demandes jusqu'à CHF 20 000.-  ...  CHF 1250.- pour les demandes jusqu'à CHF 120 000.-

Il ressort de l'enquête réalisée auprès des entreprises qu'environ 60% des clients considèrent le taux d'intérêt, c'est-à-dire la prime de risque, comme approprié. En revanche, seulement 50% des clients et des non-clients estiment que les frais sont corrects. Si l'on établit une différenciation par coopérative de cautionnement, la majorité des clients de la CC Centre et de la CRC-PME considèrent que les frais d'examen des demandes sont excessifs. Par contre, seulement un tiers des clients de l'OBTG estiment que ces frais ne sont pas appropriés. Pour la SAFFA, toutes les entreprises interrogées les considèrent comme appropriés.

#### 4.2.3.2 Considérations de l'évaluateur

##### Fonds propres

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.

##### Contributions aux frais d'administration de la Confédération

En ce qui concerne les contributions aux frais d'administration, l'évaluateur considère la clé de répartition comme pertinente, étant donné que le nombre de demandes / cautionnements est le principal facteur influant sur les charges.

##### Frais d'examen des demandes

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. Les frais agissent comme des barrières à l'entrée et dissuadent les bénéficiaires éventuels de demander un cautionnement. Dans le cadre d'une stratégie de croissance, il serait donc plus sensé de réduire les frais et de compenser les défaillances financières par une prime annuelle plus élevée.

#### Recommandations

- ▶ Nous recommandons au SECO de conserver la **clé de répartition** en vigueur pour les contributions aux frais d'administration de la Confédération.
- ▶ Les coopératives de cautionnement auraient intérêt à **harmoniser leurs frais d'examen des demandes**. Dans le cadre d'une stratégie de croissance, il serait utile de maintenir les frais aussi faibles que possible et de prévoir, le cas échéant, un relèvement de la prime de risque actuelle.
- ▶ Les coopératives de cautionnement ont intérêt à conserver une **prime de risque unitaire**. Pour permettre une différenciation, on pourrait éventuellement prévoir des **suppléments de primes** pour des catégories de risque clairement définies (p. ex. start-up).

#### 4.2.4 Ressources en personnel et organisation / structures

##### 4.2.4.1 Constats de l'évaluation

Cette section vise à déterminer si les coopératives de cautionnement disposent des ressources en personnel et des structures /de l'organisation requises pour l'accomplissement de leurs tâches. En ce qui concerne l'organisation et les structures, on examine si les coopératives de cautionnement disposent de structures décentralisées (antennes). Il est également important de s'interroger sur la répartition des compétences de décision au sein des coopératives de cautionnement.

#### Ressources en personnel

Voici un aperçu des ressources en personnel:

**Tableau 9: Aperçu des effectifs<sup>38</sup>**

	Direction	Examen des demandes & traitement des dossiers	Secrétariat	Total
<b>OBTG</b>	1 (100%)	3 (220%)	3 (240%)	7 (560%)
<b>CC Centre</b>	1 (100%)	3 (260%)	1 (80%)	5 (440%)
<b>CRC-PME</b>	1 (100%)	2 (140%)	3 (240%)	6 (480%)
<b>SAFFA</b>	1 (50%)	-	-	1 (50%)

*Indications en: nombre de collaborateurs (pourcentage de poste)*

#### Antennes

Les dispositions de reconnaissance stipulent que les coopératives de cautionnement doivent mettre en place les antennes extérieures requises pour le traitement du marché. En revanche, les prestations et structures motivées par la politique régionale doivent être totalement indemnisées par le canton qui en tire profit.

Le tableau suivant fournit un aperçu des structures (décentralisées) des coopératives de cautionnement:

<sup>38</sup> Le tableau ci-dessous mentionne exclusivement les ressources en personnel des bureaux centraux, car, dans la plupart des cas, les effectifs des antennes extérieures font l'objet d'un dédommagement forfaitaire et n'apparaissent donc pas dans les pourcentages de postes pour toutes les coopératives de cautionnement.

**Tableau 10: Aperçu des antennes extérieures<sup>39</sup>**

	Antennes extérieures	Compétences
<b>OBTG</b>	<p>1 antenne extérieure</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Aarau<sup>40</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Pas de compétence de décision (toutes les procédures (y compris les dossiers) passent par le bureau central)</li> </ul>
<b>CC Centre</b>	<p>3 antennes extérieures</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Reinach (Suisse du Nord-Ouest)</li> <li>▶ Kerns (Suisse centrale)</li> <li>▶ Alle (Jura)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Préparation des demandes à l'attention du bureau central</li> <li>▶ Pas de compétence de décision</li> </ul>
<b>CRC-PME</b>	<p>5 antennes extérieures:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Fribourg (Fribourg)</li> <li>▶ Pully (Vaud)</li> <li>▶ Sion (Valais)</li> <li>▶ Fontaines (Neuchâtel)</li> <li>▶ Carouge (Genève)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Contact client (uniquement via les antennes extérieures)</li> <li>▶ Préparation / examen préliminaire des demandes à l'attention de la CRC-PME</li> <li>▶ Compétence d'octroi de cautionnements jusqu'à CHF 150 000</li> </ul> <p>Particularités:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Les antennes sont coopérateurs de la CRC-PME</li> <li>▶ Antennes juridiquement autonomes et indépendantes de la CRC-PME</li> </ul>
<b>SAFFA</b>	Pas d'antenne extérieure	

<sup>39</sup> Sources: conventions de prestations conclues entre les coopératives de cautionnement et les cantons et, en général, évaluation des entretiens menés

<sup>40</sup> Dans un premier temps limité à deux ans

Répartition des compétences entre le bureau et le conseil d'administration

Comme le montre l'aperçu suivant, les coopératives de cautionnement présentent aussi des différences sur le plan de la répartition des compétences entre le bureau central et le conseil d'administration:

**Tableau 11: Aperçu de la répartition des compétences entre le conseil d'administration et le bureau central<sup>41</sup>**

	Conseil d'administration	Bureau central
<b>OBTG</b>	Composition: 6 membres Instance de décision (cautionnements): comité du conseil d'administration (3 membres: le président, le vice-président, autre membre du conseil d'administration)	▶ Examen des dossiers à l'attention du conseil d'administration (comité)
<b>CC Centre</b>	Composition: 8 membres Instance de décision (cautionnements): comité d'administration (3 membres: président, vice-président, représentant de la région concernée <sup>42</sup> )	▶ Examen des dossiers à l'attention de l'administration (comité) ▶ Compétence d'attribution des cautionnements jusqu'à CHF 100 000
<b>CRC-PME</b>	Composition: 16 membres (3 membres par canton (1 représentant politique et 2 représentants économiques)) Instance de décision (cautionnements): ensemble du conseil d'administration	▶ Examen des dossiers à l'attention du conseil d'administration
<b>SAFFA</b>	Composition: 8 membres <sup>43</sup> Instance de décision (cautionnements): ensemble du conseil d'administration	▶ Examen des dossiers à l'attention du conseil d'administration

#### 4.2.4.2 Considérations de l'évaluateur

Ressources en personnel

Les coopératives de cautionnement disposent généralement de structures légères plutôt faiblement dotées en personnel. Il convient d'en tenir compte, en particulier en cas de poursuite éventuelle de la croissance des volumes ainsi qu'en cas de détérioration de la situation conjoncturelle, qui accroîtrait les charges de surveillance et la demande de cautionnements.

Taille

Les coopératives de cautionnement 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. En outre, leur savoir-faire est fortement concentré entre quelques personnes, ce qui pourrait nuire à sa préservation à terme. C'est pourquoi il serait souhaitable d'agrandir les structures d'exploitation en vue d'une future augmentation des volumes.

Collaboration entre les coopératives de cautionnement

Dans ce contexte, la coopération entre les coopératives de cautionnement revêt une grande importance: aujourd'hui, il n'existe pratiquement pas de coopération régulière. Il serait cependant souhaitable d'instaurer une coopération plus étroite dans des secteurs sélectionnés afin d'accroître la puissance des organismes et leur acceptation par le marché et de permettre l'exploitation de

<sup>41</sup> Sources: rapports annuels des coopératives de cautionnement 2009 et, en général, évaluation des entretiens menés

<sup>42</sup> Conformément aux statuts de la CC Centre, il convient de veiller à l'origine géographique lors du choix des membres du conseil d'administration.

<sup>43</sup> Depuis le 20 avril 2010, la SAFFA dispose de 7 membres du conseil d'administration.

synergies. Ceci vaut en particulier pour l'image vis-à-vis de l'extérieur: les coopératives de cautionnement devraient parler «d'une seule voix» et, en tout cas, se présenter avec une image de marque commune.

#### Antennes extérieures

De façon générale, les coopératives de cautionnement considèrent qu'il est important pour elles de gérer des antennes extérieures. En effet, celles-ci sont mieux à même de garantir la prise en considération de caractéristiques ou de spécificités locales dans l'évaluation des demandes. En outre, elles contribuent notablement à améliorer l'acceptation des coopératives de cautionnement et à les ancrer dans leurs régions respectives.

Dans la répartition des compétences entre antennes extérieures et bureau central, des différences majeures apparaissent entre les coopératives de cautionnement: les antennes extérieures de la CC Centre et de l'OBTG assurent principalement une fonction de représentation décentralisée disposant de compétences opérationnelles (limitées). Au contraire, les antennes de la CRC-PME sont des unités juridiquement autonomes ayant une compétence de décision pour les demandes jusqu'à CHF 150 000. Etant donné que plus de la moitié des dossiers sont en dessous de cette limite, les antennes jouent un rôle important dans le processus de décision.<sup>44</sup> Or, il est stipulé dans le nouveau système de cautionnement que les antennes extérieures ne doivent pas avoir de compétence de décision.<sup>45</sup> En outre, il est apparu lors de l'examen des dossiers que la qualité de l'octroi des cautionnements pour lesquels la décision a été prise par une antenne, tendait à être moins bonne.

#### Examen des structures

Du point de vue des structures et de l'organisation, on constate globalement qu'après une première phase de consolidation des nouvelles structures et l'établissement du nouveau système, il faudrait à présent étudier plus précisément et optimiser les structures de procédures (en particulier la procédure d'examen des demandes).

#### Recommandations

- ▶ En vue de poursuivre la stratégie de croissance, les coopératives de cautionnement auraient besoin d'accroître leurs *ressources en personnel*. Elles devraient planifier le financement requis à cet effet.
- ▶ **Collaboration entre les coopératives de cautionnement.** Pour accroître leur puissance et leur acceptation par le marché et pour pouvoir exploiter d'éventuelles synergies, les coopératives de cautionnement devraient intensifier leur coopération dans des secteurs sélectionnés. En particulier, elles devraient davantage parler «d'une seule voix» (en tout cas se présenter sous une même marque) vis-à-vis de l'extérieur et du marché.

### 4.2.5 Efficience et efficacité de l'ensemble du système

#### 4.2.5.1 Constats de l'évaluation

Si jusqu'à présent, nous avons mis l'accent sur les différentes coopératives, nous allons aborder à présent l'efficience et l'efficacité de l'ensemble du système de cautionnement. L'efficience et l'efficacité de l'ensemble du système sont principalement influencées par la

<sup>44</sup> Entre juillet 2007 et décembre 2008, 52% des cautionnements octroyés (28% du volume des cautionnements octroyés), l'ont été par des antennes de manière autonome. Entre janvier et décembre 2009, ce chiffre est de 68% des cautionnements octroyés (34% du volume).

<sup>45</sup> Source: business plan du système de cautionnement des arts et métiers

coordination et la coopération des acteurs impliqués et suppose la plus grande transparence possible. Rappelons que le business plan stipule aussi qu'il convient de viser un rapprochement accru des coopératives de cautionnement ainsi que la plus large harmonisation possible de la présentation des comptes et de positionner le système de cautionnement comme une organisation à l'échelle de la Suisse. Pour obtenir un rapprochement entre les coopératives de cautionnement, la CSC a été chargée, dans le cadre de la mise en œuvre du nouveau système, d'assurer la coordination entre les coopératives de cautionnement.<sup>46</sup>

Les résultats de l'évaluation ont cependant montré que les coopératives de cautionnement agissent aujourd'hui principalement de manière isolée, ne se considèrent pas comme un élément du système global de cautionnement et coopèrent à peine les unes avec les autres. Une situation qui complique notablement le pilotage par le SECO. Etant donné que la coopération visée n'a pu être réalisée sous l'égide de la CSC, c'est le SECO lui-même qui a assumé cette mission à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2010.

#### 4.2.5.2 Considérations de l'évaluateur

Afin d'optimiser l'efficacité et l'efficacités de l'ensemble du système, il convient d'une part d'améliorer la coordination entre les coopératives de cautionnement. Un objectif qui peut en particulier être atteint par la définition de normes financières minimales pour l'octroi de cautionnements (voir 4.2.1). D'autre part, les coopératives de cautionnement devraient coopérer davantage, en particulier pour leur image vis-à-vis de l'extérieur (voir 4.2.4).

### 4.3 Dimension 3: Collaboration entre les coopératives de cautionnement et les banques

#### Contexte

Les banques jouent un rôle majeur dans le cautionnement des arts et métiers. Dans l'évaluation de l'efficacité du système, la manière dont les banques et les coopératives de cautionnement coopèrent est donc capitale.

Cette coopération est d'une part influencée par le positionnement de l'instrument du cautionnement des arts et métiers auprès des différentes banques. Celui-ci dépend notamment de la manière dont les prestations des coopératives de cautionnement sont jugées par les banques. D'autre part, il convient d'étudier la manière dont les banques et les coopératives de cautionnement collaborent dans le cadre de l'octroi des crédits et de la conception des interfaces et des procédures y afférentes.

#### Questions de l'enquête

- ▶ Comment l'activité des coopératives de cautionnement se répartit-elle entre les banques / groupes de banques?
- ▶ Quel rôle le cautionnement des arts et métiers joue-t-il pour l'octroi de crédit par les banques?
- ▶ Existe-t-il des effets d'aubaine et si oui, comment peuvent-ils être évités?
- ▶ Comment fonctionne la coopération entre les coopératives de cautionnement et les banques octroyant les financements
  - dans un processus d'octroi de crédit?
  - dans la surveillance des crédits?
- ▶ Comment les banques évaluent-elles la qualité, la quantité et l'efficacité des prestations des coopératives de cautionnement?

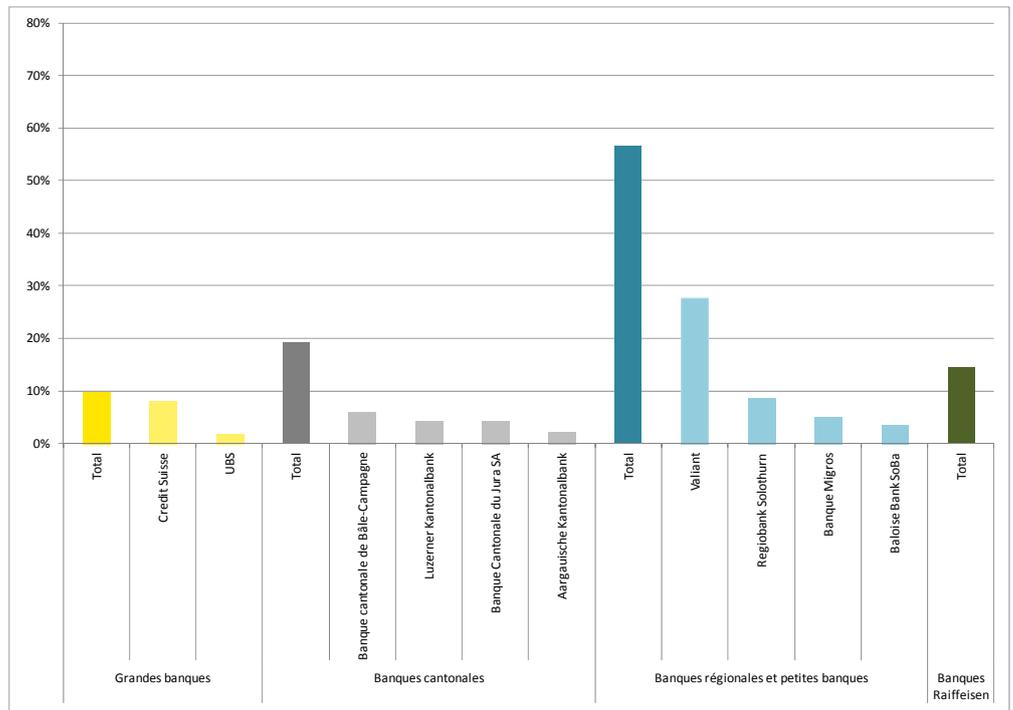
<sup>46</sup> Source: contrats de coopération entre la CSC et les coopératives régionales de cautionnement

#### 4.3.1 Constats de l'évaluation

##### 4.3.1.1 Répartition du volume de cautionnement entre les (groupes de) banques

Le volume de cautionnement des différentes coopératives se répartit comme suit entre les différentes banques pour l'année 2009:

**Illustration 6: Répartition des cautionnements de la CC Centre (2009)<sup>47</sup>**

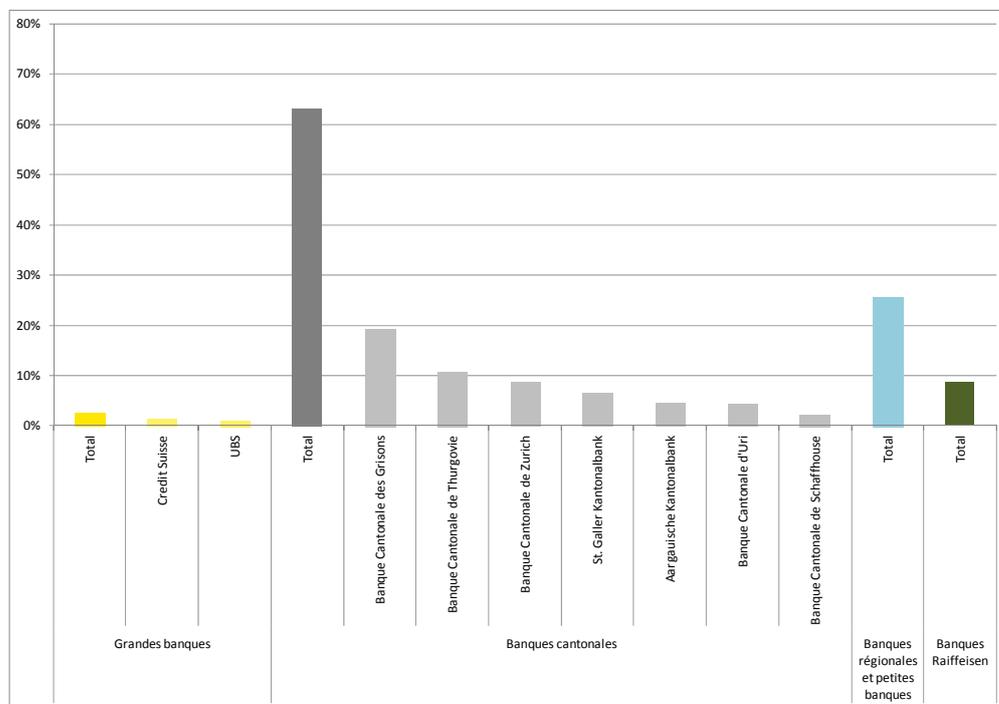


#### Evaluation de la CC Centre

Pour la CC Centre, la majeure partie du volume de cautionnement concerne des banques régionales et des petites banques, plus d'un quart revenant à la Banque Valiant. Les banques cantonales jouent un rôle moins important, leur part étant légèrement supérieure à celle des banques Raiffeisen. La part des grandes banques est d'à peine 10%.

<sup>47</sup> Les graphiques des différentes coopératives de cautionnement mentionnent les plus grandes banques (selon le volume de cautionnement) ainsi que deux grandes banques (indépendamment du volume de cautionnement), pour autant que des indications pertinentes étaient disponibles. Les données se réfèrent au 31 décembre 2009.

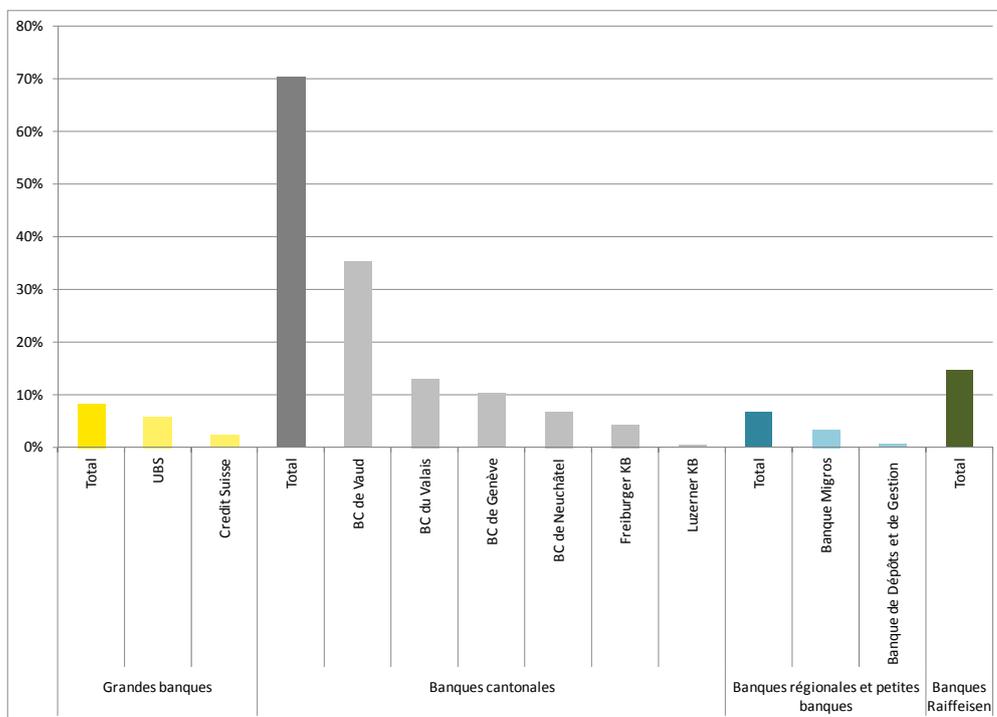
**Illustration 7: Répartition des cautionnements de l'OBTG (2009)**



**Evaluation de l'OBTG**

Pour l'OBGT, ce sont les banques cantonales qui, de loin, affichent la plus grande part du volume de cautionnement. Et parmi celles-ci, c'est la Banque Cantonale des Grisons qui présente le volume le plus important (19%), suivie par les banques cantonales de Thurgovie et de Zurich. Les banques régionales et les petites banques jouent elles aussi un rôle important, la part des grandes banques étant marginale.

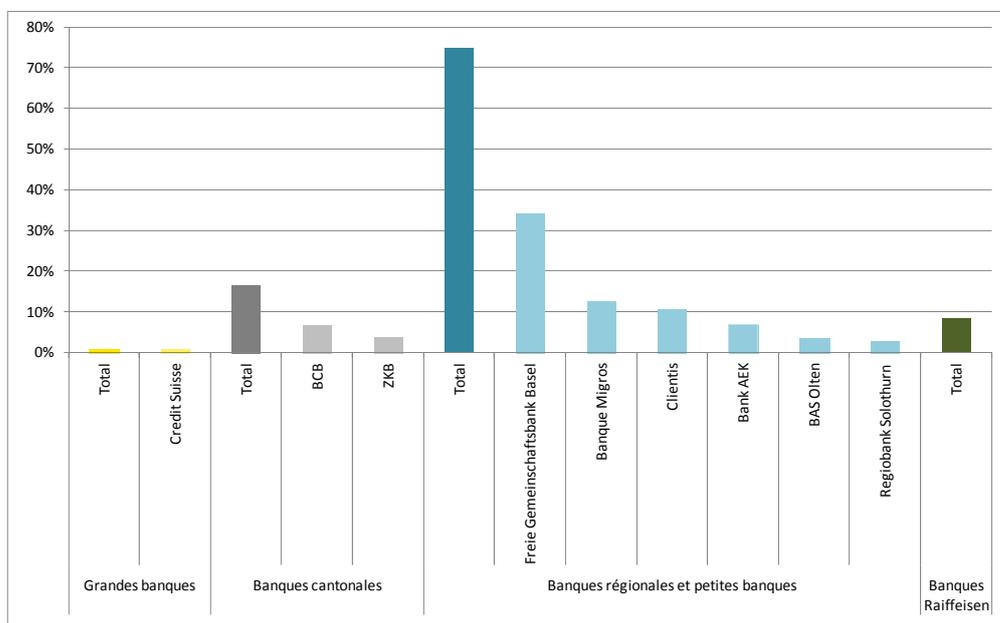
**Illustration 8: Répartition des cautionnements de la CRC-PME (2009)**



**Evaluation de la CRC-PME**

A la CRC-PME également, la plus grande partie du volume de cautionnement est de loin octroyée via les banques cantonales. Parmi celles-ci, le volume se concentre sur la Banque cantonale Vaudoise, qui représente plus d'un tiers du volume de cautionnement (35%). Le reste revient aux banques Raiffeisen, suivies par les grandes banques et les banques régionales / petites banques.

**Illustration 9: Répartition des cautionnements de la SAFFA**



**Evaluation de la SAFFA**

A la SAFFA, ce sont les banques régionales et les petites banques qui pèsent le plus. A peu près un tiers du volume de cautionnement (34%) est cautionné par la Freie Gemeinschaftsbank Basel. La deuxième plus grande part de volume revient aux banques cantonales, suivies par les banques Raiffeisen. A la SAFFA, les grandes banques ne jouent qu'un rôle très marginal.

**Evaluation globale**

Tandis que le volume se concentre sur une seule banque à la CRC-PME et à la SAFFA, on constate une répartition plus équilibrée pour l'OBTG et la CC Centre. La part des banques cantonales d'une part et des banques régionales / petites banques d'autre part varie fortement suivant la coopérative de cautionnement: si les banques cantonales jouent un rôle important à l'OBTG et à la CRC-PME, leur part est faible à la CC Centre et à la SAFFA; pour les banques régionales et les petites banques, c'est le contraire. En 2009, la part des grandes banques dans le volume de cautionnement était inférieure à 10% pour toutes les coopératives.

Dans le cadre de la relance du système, tous les groupes de banques ont adhéré au nouveau système de cautionnement des arts et métiers. Les coopératives de cautionnement constatent cependant que, pour une partie des banques, la politique officielle de cautionnement n'est pas parvenue jusqu'au «front», c'est-à-dire jusqu'au conseiller à la clientèle. Elles estiment que le changement d'état d'esprit des banques n'a été que partiel et que la défiance due à l'ancien système subsiste toujours.

**4.3.1.2 Importance du système de cautionnement pour l'octroi de crédits par les banques**

**Importance en volume**

En volume, les crédits cautionnés représentent une faible part du volume total des crédits bancaires accordés aux PME. A la fin de l'année 2009, le total des crédits accordés aux PME employant jusqu'à 9 personnes était de CHF 187,6 milliards, tandis que le volume total des crédits cautionnés atteignait CHF 187,8 millions, soit environ 0,10%.

**Tableau 12: Part du volume du cautionnement par rapport au volume des crédits octroyés aux PME<sup>48</sup>**

Catégories de PME	Crédits aux PME en millions de CHF	Volume de cautionnement total de CHF 187,8 millions par rapport aux crédits accordés aux PME
1 à 9 collaborateurs	187 634	0,10%
1 à 49 collaborateurs	228 127	0,08%
1 à 249 collaborateurs	260 085	0,07%

Si l'on inclut également les PME jusqu'à 49 ou 249 collaborateurs, la part des cautionnements diminue considérablement.

Pratique d'octroi des crédits et tarification

Le rôle du cautionnement des arts et métiers dans l'octroi des crédits varie suivant les banques interrogées.<sup>49</sup> Pour certaines d'entre elles, le cautionnement des arts et métiers permet des financements plus importants. Lorsqu'un cautionnement des arts et métiers est intégré dans le montage financier, les financements accordés peuvent aller au-delà des normes d'octroi de crédits classiques, car la garantie supplémentaire représentée par le cautionnement permet d'éviter des primes de risque élevées (prohibitives). En outre, la sûreté supplémentaire est prise en compte dans le calcul du taux d'intérêt et génère des réductions du taux qui varient suivant la banque et le cas concret.

Pour une autre partie des banques interrogées, les normes classiques d'octroi des crédits s'appliquent, qu'il y ait cautionnement ou non, si bien que le cautionnement ne suffit pas à lui seul à permettre des financements plus importants. Cependant, le cautionnement est pris en compte comme couverture supplémentaire du risque pour le calcul du taux d'intérêt, si bien que l'entreprise peut bénéficier d'une prime de risque ou d'un taux d'intérêt réduit. L'ampleur de la baisse du taux d'intérêt varie elle aussi selon les banques et selon les cas.

Il convient de souligner le fait que certains représentants de banques remettent fondamentalement en question le système de cautionnement des arts et métiers et sa nécessité.

Notation

En ce qui concerne la tarification, il s'est avéré que les coopératives de cautionnement disposaient de façon générale d'une bonne notation auprès des banques interrogées, ce qui signifie que celles-ci considèrent les cautionnements comme des couvertures / sûretés intéressantes. Comme nous l'avons déjà indiqué précédemment, il n'a pas été possible d'établir dans quelle mesure cette évaluation positive se répercute sur la PME demandeuse sous la forme d'une réduction du taux d'intérêt.

Certaines banques ont indiqué que l'octroi d'un cautionnement impliquait aussi un surcroît de travail pour la banque et donc des coûts supplémentaires (obligations de surveillance, de diligence et d'information de la banque vis-à-vis des coopératives de cautionnement) qui influent sur le prix.

Réflexion complémentaire: définition des conditions et du taux d'intérêt sur la base de la perte attendue par les banques

La notation (voir point précédent), c'est-à-dire l'évaluation de la solvabilité, joue un rôle capital dans l'établissement du prix, c'est-à-dire de l'intérêt, par les banques. Le taux d'intérêt est en premier lieu fonction du risque de perte attendu pour un portefeuille donné. Ainsi, plus le risque de défaillance est élevé, plus le taux d'intérêt l'est aussi. En quelque sorte, la perte attendue par la coopérative de cautionnement définit le prix de la partie cautionnée du crédit.

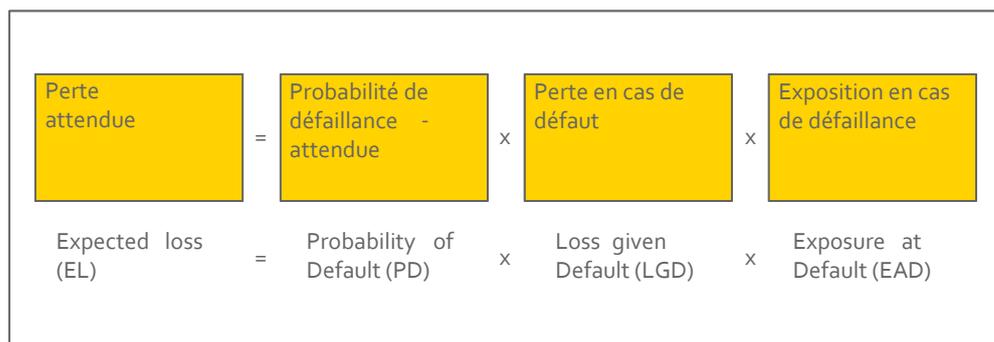
Naturellement, le taux d'intérêt englobe aussi d'autres composantes, comme la rémunération des fonds propres et les coûts d'exploitation – mais nous ne les aborderons pas ici.

<sup>48</sup> Source: Statistique sur l'encours des crédits, Bulletin mensuel de statistiques bancaires août 2010, Banque nationale suisse (les chiffres se réfèrent au portefeuille de crédits à fin 2009)

<sup>49</sup> Dans le cadre de l'évaluation, nous avons mené au total huit entretiens avec des représentants de (groupes de) banques. Lors du choix des banques sondées, nous avons veillé à une représentation appropriée des différents groupes de banques / banques ainsi qu'à une répartition régionale équilibrée. Notre analyse reflète les évaluations des représentants des banques interrogées et révèlent donc la pratique des banques / groupes de banques dans les diverses régions. Il ne s'agit cependant pas d'une enquête ou d'une analyse représentative du paysage bancaire suisse.

Cette orientation fondamentale de la fixation du taux d'intérêt sur la base du risque et donc de la perte attendue («Expected Loss») est classique dans le secteur bancaire et est aussi appliquée par le régulateur national, la Finma. Le tableau suivant décrit le système:

**Illustration 10: Concept de la perte attendue («Expected Loss»)<sup>50</sup>**



La perte attendue exprime le montant des défaillances prévues pour un portefeuille de crédit (sur un cycle conjoncturel). L'élément central est la probabilité de défaillance attendue, qui est établie par les banques dans le cadre de l'évaluation d'une contrepartie (preneur de crédit).

Dans le cadre de l'évaluation, nous avons constaté que la notation, c'est-à-dire l'estimation du risque de défaillance des coopératives de cautionnement, était bonne. Les cautionnements sont donc considérés comme des couvertures / sûretés intéressantes. En outre, l'évaluation a montré que les banques étaient disposées, en cas de cautionnement du crédit, à réduire le taux d'intérêt, car elles tablent sur une probabilité de défaillance plus faible.

On peut donc affirmer que, dans leur évaluation des coopératives de cautionnement, les banques intègrent non seulement les chiffres du bilan et du compte de résultat, le secteur d'activité et les normes d'octroi des cautionnements, mais aussi la garantie de la Confédération en cas de pertes. Cette évaluation positive est prise en considération pour la part cautionnée du crédit et entraîne généralement une réduction du taux d'intérêt.

Soulignons cependant que nous n'avons pas pu obtenir d'informations détaillées sur l'établissement du taux dans la pratique (voir chapitre Pratique de l'octroi des crédits et tarification). Nous avons donc uniquement pu constater et évaluer des tendances.

#### 4.3.1.3 Collaboration entre les banques et les coopératives de cautionnement

##### Canal de distribution

Les résultats de l'enquête auprès des entreprises et des entretiens indiquent que ce sont généralement les banques qui dirigent les PME vers les coopératives de cautionnement.<sup>51</sup> Dans le cadre de la demande de crédit, les banques attirent l'attention des PME sur la possibilité d'un cautionnement. Dans ce type de cas, une première évaluation est effectuée par la banque, et une seconde par la coopérative de cautionnement. Dans la situation inverse, lorsque la PME a obtenu un cautionnement avant la demande de crédit, la demande est à nouveau entièrement réexaminée par la banque.

##### Coopération lors de l'octroi du crédit

Dans le cadre de la procédure d'octroi du crédit ou du cautionnement, l'intensité de la coopération entre les banques et les coopératives de cautionnement varie selon la banque (personne compétente) et la coopérative. Durant la phase d'examen de la demande, un échange d'informations entre la banque et la coopérative de cautionnement et des réunions communes avec l'entreprise ont parfois

<sup>50</sup> Source: présentation propre

<sup>51</sup> Voir chapitre 4.7 Dimension 7: Orientation client des prestations.

lieu, ce que les deux parties considèrent comme important et précieux. Il importe de noter que la transmission d'informations concernant le client des banques vers les coopératives de cautionnement (et vice versa) est uniquement autorisée avec l'accord de celui-ci.<sup>52</sup>

Coopération lors de la surveillance du crédit

Les banques doivent respecter les obligations classiques de diligence et d'information. La surveillance et le reporting s'effectuent de manière standardisée et selon les prescriptions légales.

Evaluation globale

Globalement, les deux parties évaluent la coopération de manière positive. Pour les banques, les coopératives de cautionnement constituent une contrepartie professionnelle et compétente et un partenaire fiable pour le financement. Les banques apprécient aussi les améliorations au niveau des procédures et la professionnalisation générées par le nouveau système. L'avis des banques diverge à propos de l'éventuel surcroît de travail administratif pour la banque en cas de recours à un cautionnement des arts et métiers.

Pour certaines banques – opérant principalement au niveau suprarégional –, le système actuel présente cependant toujours une faiblesse: les quatre coopératives de cautionnement ne s'expriment toujours pas «d'une seule voix». De plus, les différences majeures de pratiques qui subsistent entre les différentes coopératives compliquent la coopération. La définition de normes d'examen communes et uniformes favoriserait grandement l'acceptation du système.

#### 4.3.2 Considérations de l'évaluateur

La coopération avec les banques revêt une importance centrale dans le système de cautionnement des arts et métiers. Un cautionnement est lié de façon indissociable à l'octroi d'un crédit bancaire. Dès lors, l'efficacité et les possibilités d'action des coopératives de cautionnement dépendent fortement de la coopération avec les banques et de leurs pratiques d'octroi des crédits.

Canal de distribution

Il est apparu que dans la plupart des cas, les PME passaient par la banque pour joindre la coopérative de cautionnement et qu'elles accédaient rarement à cet instrument de leur propre initiative. Cette situation crée une certaine dépendance des coopératives de cautionnement par rapport aux banques. L'utilisation de l'instrument du cautionnement dépend principalement du conseiller à la clientèle compétent. La connaissance de l'instrument et l'état d'esprit du conseiller par rapport au système de cautionnement jouent un rôle capital.

Répartition du volume de cautionnement entre les (groupes de) banques

On constate par ailleurs que les volumes des différentes coopératives de cautionnement peuvent se concentrer fortement sur quelques banques. Cet état de fait donne à penser que le système de cautionnement est supporté par quelques (groupes de) banques et n'est pas encore ancré dans l'ensemble du marché. Etant donné que les banques constituent le principal canal de distribution, le système de cautionnement atteint en premier lieu les PME clientes des banques qui utilisent activement le système.

La coopération entre les coopératives de cautionnement et les banques est fortement liée aux personnalités et implique donc un travail intense de structuration et de persuasion de la part des coopératives de cautionnement. La concentration du volume sur certaines banques peut également être liée au fait que les efforts des coopératives de cautionnement se concentrent sur des banques sélectionnées, ce qui est compréhensible du point de vue des ressources.

Rôle des coopératives de cautionnement

Dans ce contexte, il convient de se demander comment les coopératives de cautionnement devraient agir de manière optimale dans le triangle PME-Banque-Coopérative de cautionnement. En raison de leur fonction, elles disposent d'un vaste aperçu de la pratique et des conditions d'octroi des crédits des différentes banques. Pour renforcer la diffusion du système de cautionnement et la puissance des PME clientes sur le marché, elles devraient exploiter activement ces informations et se positionner plus fortement vis-à-vis des PME en tant que partenaire de financement et de conseiller indépendant. Elles

<sup>52</sup> Une coopération particulièrement intense existe entre la SAFFA et la Freie Gemeinschaftsbank: les demandes déjà examinées par la SAFFA et considérées comme éligibles et subissent uniquement un examen très simplifié par la Freie Gemeinschaftsbank.

Signification pour l'octroi de crédits / Effets d'aubaine	<p>pourraient par exemple conseiller les PME clientes quant au choix de la banque pour leur permettre de bénéficier de meilleures conditions.</p> <p>Pour une partie des banques, le cautionnement des arts et métiers s'est établi comme produit de niche pour le financement des PME et sert à faciliter l'accès au crédit pour les PME, conformément à l'intention du législateur.</p> <p>Pour d'autres, le cautionnement ne débouche en revanche pas sur un financement plus important. Dans l'optique de l'efficacité du système de cautionnement des arts et métiers, il convient de se demander s'il existe dans ce cas des effets d'aubaine indésirables et comment il est possible d'éviter ceux-ci.<sup>53</sup> Un critère décisif est la mesure dans laquelle la banque prend en compte dans sa tarification la réduction de ses coûts de risques grâce au cautionnement et répercute celle-ci vis-à-vis des preneurs de crédit (PME). Suivant l'ampleur de la réduction du taux d'intérêt au profit du bénéficiaire du crédit (PME), il y a un effet d'aubaine. Dans le cadre de la présente évaluation, il a été possible de constater que les banques octroyaient une réduction d'intérêt, mais que celle-ci ne pouvait pas être quantifiée. C'est pourquoi il n'est finalement pas possible de déterminer s'il y a ou non effet d'aubaine.</p>
Adverse Selection	<p>Un éventuel effet secondaire négatif du système de cautionnement réside dans le fait que les banques transfèrent des risques excessifs aux coopératives de cautionnement (Adverse Selection). Dans le cadre de la présente évaluation, il n'a pas été possible de constater un effet de ce type. En effet, dans de nombreux cas, les banques supportent elles-mêmes les risques d'une partie du crédit, puisque le cautionnement ne couvre qu'une partie du crédit.<sup>54</sup></p>
Procédure d'examen à deux niveaux	<p>La coopération entre les banques et les coopératives de cautionnement est jugée positive par les deux parties. Il est cependant nécessaire d'améliorer l'efficacité de la procédure d'examen. Du fait de leur mission, les coopératives de cautionnement examinent les demandes sous un angle qui peut diverger de celui des banques, justifiant ainsi un examen séparé, respectivement une procédure à deux niveaux. Pour l'efficacité de la procédure, il serait cependant important qu'un échange d'informations étroit s'établisse entre les banques et les coopératives de cautionnement et que les synergies qui en résultent soient exploitées. C'est partiellement le cas aujourd'hui.<sup>55</sup></p>
Acceptation	<p>Pour que le cautionnement des arts et métiers soit accepté par les banques, la confiance de celles-ci dans la politique d'affaires et de risques des coopératives de cautionnement est capitale. La définition de normes financières minimales identiques pour toutes les coopératives de cautionnement (voir point 4.2) pourrait simplifier la coopération avec les banques (agissant au plan suprarégional) et contribuerait à améliorer l'acceptation du cautionnement par les banques.</p>
Perspectives	<p>Etant donné que l'entrée en vigueur du nouveau système est récente, il convient d'attendre de voir comment vont évoluer les relations entre les banques et les coopératives de cautionnement. Il sera particulièrement important de suivre précisément la coopération en période de récession économique marquée.</p>

<sup>53</sup> Il y a un effet d'aubaine lorsque des individus reçoivent des subventions financières de l'Etat pour une action qu'ils auraient aussi effectuée sans le soutien public.

<sup>54</sup> Les coopératives de cautionnement ont également comme objectif de couvrir uniquement une partie du crédit par un cautionnement, le reste étant couvert par la banque. A l'exception de la SAFFA, c'est le cas dans la majeure partie des cas, selon les déclarations des coopératives de cautionnement.

<sup>55</sup> Certaines banques pourraient aussi envisager une coopération plus intense: il serait envisageable que la banque se contente d'effectuer une vérification transversale des principaux chiffres, lorsque la coopérative de cautionnement a déjà procédé à une vérification. Il pourrait en résulter une plus-value substantielle pour la banque. Une condition devrait cependant impérativement être remplie pour ce faire: la mise en place d'une procédure d'examen uniforme et transparente. Par contre, d'autres banques soulignent l'importance et la nécessité de procéder dans chaque cas à une évaluation autonome de la demande, c'est-à-dire de l'entreprise.

#### Recommandations

- ▶ Pour renforcer la diffusion du système de cautionnement et la puissance des PME clientes sur le marché, les coopératives de cautionnement devraient se positionner davantage en tant que **partenaire de financement et conseiller indépendant** pour les PME.
- ▶ En outre, les coopératives de cautionnement devraient continuer à développer la **coopération avec les banques** par des mesures améliorant la confiance et viser à accroître encore le volume de cautionnement. Les banques doivent en particulier s'efforcer de conforter la position des coopératives de cautionnement en tant que partenaires de confiance pour la diversification des risques et en qualité de «facilitateur» de financements, contribuant ainsi à fidéliser les PME clientes à une banque. Dans ce contexte, il convient aussi d'envisager la question des normes d'examen communes (voir point 4.2).
- ▶ De même, il faudrait mieux exploiter les **synergies entre les coopératives de cautionnement et les banques**. Il serait en particulier intéressant de renforcer l'échange d'informations entre les coopératives de cautionnement et les banques lors de l'examen des demandes, ce qui permettrait d'éviter les doublons.

## 4.4 Dimension 4: Collaboration entre les coopératives de cautionnement et les cantons

### Contexte

Les quatre coopératives de cautionnement reconnues coopèrent à des degrés divers avec les cantons dans leur secteur de compétence. Elles ont conclu des conventions de prestations avec différents cantons. Celles-ci précisent d'une part les contributions financières des cantons en faveur des coopératives. D'autre part, divers cantons leur transfèrent en contrepartie des tâches déterminées (en particulier en matière de promotion économique).

La coopération entre les coopératives de cautionnement et les cantons revêt dès lors une importance capitale pour l'évaluation de l'efficacité du cautionnement des arts et métiers, car elle peut avoir une influence à la fois sur les ressources financières et sur le champ d'activité des coopératives de cautionnement.

### Questions de l'enquête

- ▶ Quel est le rôle des différents cantons à l'égard du cautionnement des arts et métiers? Dans quelle mesure le rôle du canton dans l'organisation des coopératives de cautionnement correspond-il à la volonté du législateur?
- ▶ Quel est le potentiel de synergie entre les coopératives de cautionnement et
  - les cantons en général?
  - la promotion économique cantonale en particulier?
- ▶ Comment les potentiels de synergie sont-ils exploités? Comment ce potentiel pourrait-il être mieux exploité à l'avenir?

### 4.4.1 Constats de l'évaluation

#### Conventions de prestations conclues entre les coopératives de cautionnement et les cantons

Les coopératives de cautionnement ont conclu des conventions de prestations avec les cantons suivants. Selon les cantons, ces conventions confient aux coopératives de cautionnement l'exécution de tâches supplémentaires (de promotion économique) et définissent des prestations de soutien financier de la part des cantons en faveur des coopératives de cautionnement.

#### OBTG: Canton AG



La convention de prestations prévoit que le canton assume les frais occasionnés par l'examen des demandes ainsi que les primes de risque durant la première année (à concurrence d'un montant maximal de CHF 3750 par cautionnement, ce qui correspond à un cautionnement de CHF 300 000). En outre, l'OBTG exploite une antenne dans le canton d'Argovie afin de garantir la proximité avec le client.

Les clients des autres coopératives de cautionnement reconnues peuvent eux aussi bénéficier de la prise en charge des coûts, pour autant que le siège de l'entreprise soit situé dans le canton d'Argovie.

Pour la prise en charge des frais d'examen des demandes et des primes de risque, le canton d'Argovie met à disposition une somme de CHF 125 000 pour la période 2009 à 2011. L'exploitation de l'antenne est soutenue d'ici fin 2011 au moyen d'un montant total de CHF 200 000.

La convention de prestations conclue avec le canton d'Argovie fait partie des mesures de promotion conjoncturelles adoptées par le canton et est donc limitée à fin 2011. Au terme de la convention, l'exploitation de l'antenne devra être réglée à nouveau.

#### Canton GR



L'OBTG examine et contrôle, sur mandat du canton des Grisons, les demandes pour des prêts que le canton octroie dans le cadre de la promotion économique. Ces prêts ou contributions visent à soutenir des projets de PME capables de se développer, déjà existantes ou à créer.

L'OBTG examine les demandes de prêts pour le canton des Grisons et lui remet des

	recommandations. L'OBGT reçoit une indemnité pour les dépenses occasionnées. Le mandat d'examen et de contrôle n'inclut aucun risque pour l'OBGT.
<b>Canton SG</b> 	<p>Conformément aux conventions de prestations, toutes les entreprises qui ont (ou auront) leur siège dans le canton de Saint-Gall ont droit à un cautionnement supplémentaire de CHF 100 000 maximum (ou au maximum un cinquième du montant de cautionnement) ainsi qu'à une contribution au service de l'intérêt. Le canton supporte le risque de perte découlant des cautionnements supplémentaires, l'OBGT supportant pour sa part 10% du risque.</p> <p>L'examen et le traitement des demandes sont effectués par l'OBGT, tandis que le canton est compétent pour la décision définitive d'octroi.</p> <p>En contrepartie, le Département de l'économie publique du canton verse chaque année à l'OBGT une contribution forfaitaire aux frais d'administration de CHF 22 000.</p>
<b>Autres cantons</b>	L'OBGT coopère avec les cantons de Glaris et du Tessin sous une forme similaire à la coopération avec le canton des Grisons. Il n'existe toutefois pas de conventions de prestations avec ces cantons.
<b>CC Centre:</b> <b>Canton BL</b> 	<p>La convention de prestations englobe le versement d'une contribution de promotion en fonction des frais et du cas pour un montant CHF 60 000 maximum par an. Les montants versés constituent d'une part une contribution aux coûts de la CC Centre pour les dépenses consenties pour la gestion administrative des cautionnements actifs. D'autre part, ils doivent aussi être utilisés pour permettre une réduction directe des coûts d'examen des demandes pour les entreprises du canton de Bâle-Campagne.</p> <p>Pour l'examen des demandes, la CC Centre peut demander un montant approprié aux entreprises demandeuses, soit:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ CHF 1000 pour les demandes de cautionnement rejetées</li> <li>▶ CHF 1500 pour les cautionnements acceptés</li> </ul> <p>En outre, la CC Centre peut facturer chaque année au canton une indemnité en fonction du cas d'un montant de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ CHF 750 pour chaque cautionnement actif en portefeuille au 31 décembre.</li> </ul> <p>La CC Centre doit en outre gérer une antenne dans le canton.</p>
<b>Canton BS</b> 	Une convention de prestations analogue à celle en vigueur dans le canton de Bâle-Campagne est en fin de processus de négociation, elle est actuellement en phase d'autorisation.
<b>Canton BE</b> 	<p>La convention de prestations confie l'exécution de diverses prestations à la CC Centre:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Prestations générales en faveur de la Promotion économique du canton de Berne <ul style="list-style-type: none"> <li>- Coordination et exécution d'actions marketing (publications, Internet, manifestations d'information, etc.)</li> </ul> </li> <li>▶ Renseignement / premier conseil <ul style="list-style-type: none"> <li>- Premiers renseignements sur le cautionnement dans le canton de Berne</li> <li>- Examen des demandes de cautionnement d'entreprises bernoises avec couverture (partielle) possible par le fonds de la Promotion économique du canton de Berne.</li> </ul> </li> </ul> <p>Pour ces prestations, la CC Centre reçoit chaque année un montant de CHF 135 000 du canton de Berne.</p>

<p><b>Canton JU</b></p> 	<p>La convention de prestation conclue avec le canton du Jura est largement identique à celle conclue avec le canton de Berne. La CC Centre reçoit également un montant du canton pour le soutien de projets importants sur la plan cantonal / régional.</p> <p>En outre, la convention de prestations prévoit l'exploitation d'une antenne de la CC Centre dans le canton du Jura (à Alle), au travers de laquelle le canton du Jura veut favoriser la proximité avec les entreprises locales.</p> <p>Le canton du Jura dédommage la CC Centre pour ces prestations en lui versant chaque année CHF 90 000.</p>
<p><b>Canton SO</b></p> 	<p>La convention de prestations conclue avec le canton de Soleure est elle aussi largement identique à celle conclue avec le canton de Berne. Cependant, le canton de Soleure ne possède pas de fonds spécial pour le soutien de cautionnements de projets importants sur la plan cantonal / régional.</p> <p>Pour les prestations qu'elle fournit, la CC Centre reçoit du canton de Soleure un montant annuel de CHF 20 000. Des négociations sont actuellement en cours, elles devraient déboucher à partir de 2012 sur une indemnisation de CHF 60 000.</p>
<p><b>Cantons NW et OW</b></p> 	<p>Les conventions de prestations avec les cantons de Nidwald et d'Obwald sont elle aussi en passe d'être négociées et se trouvent actuellement en phase d'autorisation. Le projet prévoit les points suivants:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Coordination et exécution d'activités de marketing (publications, Internet, manifestations d'information, etc.)</li> <li>▶ Premiers renseignements sur le cautionnement dans le canton</li> <li>▶ Réduction des coûts d'examen des demandes</li> <li>▶ Exploitation d'une antenne pour la Suisse centrale</li> </ul>
<p><b>CRC-PME:</b> <b>Cantons VS, VD, NE, GE, FR</b></p> 	<p>La CRC-PME entretient des liens particulièrement étroits avec les cantons dans son domaine de compétence. La coopération entre les cantons et avec la CRC-PME est réglée dans les statuts et dans le règlement d'organisation de la CRC-PME. Elle est partiellement précisée dans le plan d'affaires établi dans le cadre de la procédure de reconnaissance.</p> <p>Les principes suivants s'appliquent avec tous les cantons dans le domaine d'activité de la CRC-PME:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Les cantons sont coopérateurs de la CRC-PME et sont représentés dans son conseil d'administration (voir 4.2).</li> <li>▶ En tant que coopérateurs, les cantons participent au capital de la coopérative. Conformément aux statuts, les cantons sont tenus d'accroître progressivement leur part de capital en fonction de la croissance du volume de cautionnement dans leur territoire (prescription liée au volume de cautionnement dans le canton concerné: responsabilité propre / part de capital du canton = 2,5).</li> <li>▶ La CRC-PME gère une antenne dans tous les cantons et a conclu des conventions de prestations avec chaque antenne. Les antennes sont financées par les cantons et / ou par des tiers. Certaines d'entre elles ont conclu un contrat de prestations avec le canton. La CRC-PME rétrocède une partie des primes d'examen des demandes et de risques aux antennes compétentes.</li> <li>▶ Le canton de Vaud met en outre à la disposition de la CRC-PME une réassurance pour les entreprises ou les projets présentant un potentiel élevé de création d'emplois (en particulier les start-up). Une réglementation similaire a existé l'an dernier avec le canton de Neuchâtel, à titre de mesure conjoncturelle (limitée dans le temps).</li> </ul>

<p><b>SAFFA:</b> <b>Canton BS</b></p> 	<p>Les contributions du canton de Bâle-Ville aux frais d'examen des demandes de cautionnement ainsi qu'aux frais de suivi des cautionnements sont utilisées pour compenser la totalité des coûts afférents aux femmes demandeuses qui exercent une activité professionnelle indépendante dans le canton de Bâle-Ville ou qui envisagent une telle activité.</p> <p>La SAFFA reçoit du canton les contributions suivantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ CHF 1000 pour les demandes de cautionnement rejetées</li> <li>▶ CHF 1500 pour les cautionnements acceptés</li> </ul> <p>En outre, le canton verse chaque année à la SAFFA une indemnité par cautionnement existant, afin de couvrir les frais de suivi, soit:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ CHF 750 pour chaque cautionnement actif en portefeuille au 31 décembre.</li> </ul> <p>Le plafond est de CHF 10 000 pour les années 2010 et 2011. Les charges de prestations qui excèdent ce plafond ne sont pas indemnisées.</p>
<p><b>Canton BE</b></p> 	<p>Des négociations entre la SAFFA et la Promotion économique du canton de Berne auront probablement lieu dès l'automne 2010.</p>
<p><b>Autres cantons</b></p>	<p>Une grande partie des cantons versent en outre des contributions volontaires aux frais d'administration (au total CHF 20 000) en fonction de la part des cautionnements qui concerne leur territoire.</p>

## Evaluation globale

Les coopératives de cautionnement considèrent dans son ensemble que la coopération avec les cantons fonctionne bien et est (très) importante. Cette coopération permet d'atteindre dans les différents cantons un appui et une notoriété largement étayés sur le plan politique et économique. La coopération avec les cantons est en outre importante sur le plan financier, mais dans une mesure variable en termes de source de financement, car les contributions cantonales varient très fortement d'un canton à l'autre.

L'intensité et la forme de la collaboration entre les coopératives de cautionnement et les cantons peuvent également varier très fortement:

L'OBTG a signé une convention de prestations avec trois cantons seulement, sur les seize qui se trouvent dans sa zone d'activité. L'instrument des cautionnements supplémentaires (convention de prestations avec le canton de St-Gall) est très peu utilisé. Pour l'OBTG, l'antenne extérieure financée par le canton d'Argovie est très importante, mais cette convention est pour l'instant limitée dans le temps.

Aujourd'hui, la CC Centre a conclu des conventions de prestations, aux contenus différents, avec tous les cantons de sa zone d'activité (sauf Lucerne). D'une part, les cantons versent des contributions destinées à obtenir pour les PME clientes une réduction des frais pour l'examen des demandes. D'autre part, certains cantons confient à la CC Centre l'exécution de prestations dans l'intérêt de la promotion économique et mettent à sa disposition des fonds supplémentaires pour les cautionnements d'intérêt cantonal, le volume de ceux-ci étant toutefois négligeable.

C'est la CRC-PME qui coopère de loin le plus étroitement avec les cantons de sa zone d'activité. Les cantons représentent une source de financement essentielle de la CRC-PME: ils détiennent une participation importante au capital, assument dans des cas déterminés une partie des risques des cautionnements et (co)financent une antenne suivant les cantons. Par ailleurs, contrairement aux autres coopératives de cautionnement, tous les cantons sont représentés en qualité de coopérateurs dans l'instance de décision de la CRC-PME (constituée seize membres) et peuvent dès lors influencer sur les décisions relatives aux demandes de cautionnement.

La SAFFA a conclu une seule convention de prestations avec un canton (des négociations sont en cours avec un deuxième). En outre, les cantons versent au total une contribution aux frais d'administration de CHF 20 000. La SAFFA vise un renforcement de la collaboration avec les cantons et s'efforce de signer d'autres conventions de prestations.

#### 4.4.2 Considérations de l'évaluateur

	<p>En ce qui concerne la collaboration avec les cantons, il existe de grandes différences entre les coopératives de cautionnement, tant pour ce qui est du montant des contributions de financement des cantons, des prestations supplémentaires fournies par les coopératives de cautionnement sur mandat des cantons, que de l'intégration organisationnelle des cantons.</p>
Organisation fédéraliste des compétences	<p>Ces différences résultent principalement de l'organisation fédéraliste des compétences en matière de promotion économique. Tandis que le système de cautionnement des arts et métiers est régi au niveau fédéral, les cantons sont libres, dans le cadre de leurs compétences en matière de promotion économique, d'édicter des règles supplémentaires et d'adopter des mesures complémentaires.</p>
Implication financière	<p>Les différences de montant des contributions financières des cantons se traduisent par des marges de manœuvre différentes pour les coopératives de cautionnement. Dans ce contexte, il convient de souligner que, dans le cadre du nouveau système, la contribution de la Confédération aux frais d'administration est liée à la condition que les cantons participent dans une mesure identique au déficit d'exploitation des coopératives de cautionnement.<sup>56</sup> La question du soutien financier par les cantons gagnerait en importance s'il fallait viser à l'avenir une nouvelle croissance des volumes, étant donné que celle-ci conduirait à un besoin accru en ressources.</p>
Influence sur l'activité	<p>Il est aussi intéressant de se demander si et comment le soutien financier des cantons influe sur l'activité des coopératives de cautionnement. Pour ce faire, il convient de distinguer deux niveaux. Nous nous concentrerons sur l'exemple de la CRC-PME, étant donné les liens étroits qu'elle entretient avec les cantons:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>▶ Incitations financières: étant donné que les cantons romands participent aux fonds propres de la CRC-PME et accroissent automatiquement leur part de capital en fonction de la croissance du volume, les risques supportés par la CRC-PME sont considérablement réduits. Il convient de se demander quelles incitations sont créées par ce moyen et si cela favorise une politique de risque plus généreuse. Le taux de pertes relativement élevé de la CRC-PME ainsi que les éléments obtenus lors de l'examen des dossiers indiquent que la CRC-PME mène une politique de risque plus expansive que les autres coopératives de cautionnement. Il n'est cependant pas possible de déterminer si celle-ci est due à la «couverture financière» des cantons ou à d'autres causes.</li><li>▶ Intégration dans l'organe de décision: à la CRC-PME, les cantons sont représentés dans l'organe de décision en qualité de coopérateurs, et sont donc intégrés formellement dans les décisions. Toutefois, chaque canton dispose «uniquement» de trois représentants (dont un représentant officiel) dans une instance comptant seize membres, ce qui limite son influence. Du point de vue de la responsabilité et de l'efficacité, la taille de l'instance de</li></ul>

<sup>56</sup> Dans les commentaires relatifs à l'art. 7 de la loi fédérale sur les aides financières aux organisations de cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises, il est précisé que la condition première au versement d'aides financières par la Confédération est en tout cas une participation financière appropriée des preneurs de cautionnement des cantons. Selon ces explications, il est admis qu'une participation égale de la Confédération et des cantons au déficit restant devrait en principe être la règle. Dans ce cadre, les autres contributions versées par les cantons sous une autre forme aux organisations de cautionnement (participations aux pertes, acquisitions de parts sociales, reprises de primes de risque et de frais de dossier) sont aussi à prendre en compte (voir Examen et renforcement du cautionnement des arts et métiers (CER-N), Rapport de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national du 15 novembre 2005).

décision (seize membres) est considérée comme problématique.

Dans les autres coopératives de cautionnement, les cantons ne sont pas représentés dans l'instance de décision et ne participent pas, dès lors, de manière formelle à la procédure de décision. Il n'est cependant pas exclu qu'une influence s'effectue au niveau informel ou que des considérations de politique régionale soient prises en compte dans l'attribution des cautionnements.

Antennes extérieures

Conformément aux dispositions de reconnaissance, les antennes doivent être financées par les cantons, si celles-ci sont créées non pas pour des raisons économiques, mais pour des considérations de politique régionale. Le financement des antennes de la CRC-PME et de l'OBTG est assuré directement par les contributions des cantons. Pour la CC Centre en revanche, les antennes sont créées pour des raisons économiques et ne sont dès lors pas financées par les cantons.

Synergies avec la politique cantonale de promotion économique

Dans certains cantons, des tâches de promotion économique cantonale sont confiées aux coopératives de cautionnement, qui agissent pour le compte du canton. Au-delà, pourtant, aucune synergie n'est exploitée entre la promotion économique cantonale et les cantons. Pour des considérations d'efficacité et pour améliorer la notoriété du cautionnement des arts et métiers, le potentiel de synergie devrait davantage être exploité à l'avenir.

#### Recommandations

- ▶ Soutenues par le SECO, les coopératives de cautionnement devraient faire en sorte que **tous les cantons participent dans une mesure comparable** aux coûts du système. Il convient surtout de convaincre aussi les cantons qui, jusqu'à présent, n'ont pas encore conclu de conventions de prestations.

#### 4.5 Dimension 5: Collaboration entre les coopératives de cautionnement et la CSC

##### Contexte

Jusqu'à fin 2009, la CSC était chargée, pour le compte de la Confédération, du traitement à titre fiduciaire des aides financières ainsi que du reporting et du controlling. Le 1<sup>er</sup> janvier 2010, le SECO a repris en charge ces tâches.

Au-delà des missions citées, la CSC propose aux coopératives de cautionnement un *splitting* du risque. Dans le nouveau système, cette tâche reste de son ressort. Le *splitting* du risque de la CSC offre aux coopératives de cautionnement la possibilité de réassurer leurs risques afin d'élargir leurs possibilités d'action. L'impact de cet instrument sur l'ensemble du système dépend cependant dans une grande mesure des conditions octroyées par la CSC pour le *splitting*.

Dans le cadre de l'évaluation, il faut dès lors étudier les conditions du *splitting* du risque par la CSC. En outre, il convient aussi d'analyser la collaboration entre la CSC et les coopératives de cautionnement et de répondre à la question de savoir sous quelle forme la CSC devra être intégrée dans le système du cautionnement des arts et métiers.

##### Questions de l'enquête

- ▶ Comment est évaluée la collaboration entre les coopératives de cautionnement et la CSC?
- ▶ Tarification: Quel est le montant des coûts pour la réassurance (*splitting* du risque) via la CSC pour les coopératives de cautionnement?
- ▶ Ce prix
  - couvre-t-il les coûts de la CSC?
  - est-il concurrentiel par rapport aux autres possibilités de refinancement?
- ▶ Quel rôle sera assigné (à l'avenir) à la CSC en matière de cautionnement des arts et métiers?

#### 4.5.1 Constats de l'évaluation

##### 4.5.1.1 Evaluation du *splitting* du risque

###### Fonctionnement et objectif du *splitting* du risque

Depuis l'instauration du nouveau système mi-2007, la fonction de la CSC a changé. A l'origine, la CSC devait intervenir comme organe de coordination et de traitement entre la Confédération et les coopératives régionales de cautionnement ainsi que comme organisme de réassurance. En raison notamment de désaccords entre les coopératives, la fonction de coordination n'a pu être assumée de manière satisfaisante. Ainsi, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010, la CSC se limite à sa fonction de réassurance. Depuis l'instauration du nouveau système, les coopératives régionales de cautionnement reconnues ont la possibilité de demander auprès de la CSC un *splitting* du risque de cautionnement. En cas d'acceptation de la demande, la CSC supporte 50% du risque de la coopérative. L'objectif est de permettre ainsi aux coopératives de cautionnement de prendre en charge un volume de cautionnement plus important et de supporter des risques supérieurs. L'idée de départ était qu'une demande de *splitting* de risque doit être déposée pour tous les cautionnements à partir de CHF 200 000, afin d'empêcher une sélection des mauvais risques au détriment de la CSC. Entre-temps, le *splitting* du risque est devenu une pratique facultative.

Les coopératives de cautionnement recourent de manière différente au *splitting* du risque proposé par la CSC (voir tableau suivant). L'OBTG demande à la CSC un *splitting* du risque pour tous les cautionnements de plus de CHF 200 000. L'OBTG est par conséquent la coopérative de cautionnement qui recourt le plus fréquemment à cet instrument. Si, au cours de la période d'observation, la part de la CC Centre a enregistré un net recul, c'est la CRC-PME qui, depuis le départ, a le moins fait usage de cet instrument.

**Tableau 13: Part des cautionnements couverts par la CSC par rapport au portefeuille de cautionnement à la fin de l'année dans le nouveau système<sup>57</sup>**

	2007	2008	2009
<b>OBTG</b>	36%	39%	41%
<b>CC Centre</b>	38%	34%	24%
<b>CRC-PME</b>	5%	15%	12%
<b>SAFFA<sup>58</sup></b>	pas de <i>splitting</i>	pas de <i>splitting</i>	pas de <i>splitting</i>

###### Evaluation par les coopératives de cautionnement et la CSC

Les différences dans le recours au *splitting* du risque se reflètent aussi dans l'avis des coopératives de cautionnement à l'égard de la CSC: pour expliquer le fait qu'elles recourent peu au *splitting*, la CC Centre et la CRC-PME citent les conditions actuelles (voir à ce propos la section suivante). Ces deux organismes estiment que, compte tenu des pertes attendues pour leur portefeuille de cautionnements, une réassurance aux conditions actuelles n'est pas intéressante. Contrairement aux autres coopératives, la CRC-PME dispose également de la possibilité de réassurer partiellement ses risques via les cantons en vertu des conventions qu'elle a conclues avec eux. L'OBTG, pour sa part, considère la collaboration avec la CSC et sa qualité de décision comme globalement positives et estime que le prix à payer pour le *splitting* du risque est approprié.

Du point de vue de la CSC, l'une des faiblesses principales du système actuel réside dans le fait que pour les demandes d'un montant supérieur à CHF 200 000, le recours au *splitting* du risque n'est plus

<sup>57</sup> Source: portefeuille à partir de 2007 selon la CSC.

<sup>58</sup> Actuellement, le *splitting* du risque de la CSC est exclusivement réservé aux coopératives régionales de cautionnement (il n'est donc pas ouvert à la SAFFA). Actuellement, la CSC examine une demande de la SAFFA de sorte qu'elle puisse elle aussi recourir au *splitting* du risque à l'avenir.

obligatoire pour les coopératives de cautionnement, mais facultatif. Pour la CSC, cette situation a tendance à favoriser le transfert des mauvais risques vers elle.

#### 4.5.1.2 Tarif du *splitting* du risque

Conditions du *splitting* du risque

Les conditions du *splitting* du risque sont fixées dans les contrats de coopération conclus entre la CSC et les coopératives régionales de cautionnement. Depuis l'instauration du nouveau système, les conditions ont évolué comme suit:

**Tableau 14: Conditions du *splitting* du risque**

	Contrats de collaboration CSC – coopératives de cautionnement oct. 2007	Contrats de collaboration CSC – coopératives de cautionnement avril 2009	Contrats de collaboration CSC – coopératives de cautionnement 2010
Prime de base p.a.	1,25% <sup>59</sup>	1,25%	1,25%
Supplément de prime p.a. <sup>60</sup>	Aucun supplément de prime	0,75%	0,40%
<b>Prime de risque totale CSC<sup>61</sup></b>	<b>1,25%</b>	<b>2%</b>	<b>1,65%</b>

Evaluation par les coopératives de cautionnement et la CSC

Comme nous l'avons déjà indiqué, les coopératives de cautionnement évaluent diversement le prix du *splitting* du risque. Tandis que l'OBTG considère les conditions comme appropriées, la CC Centre et la CRC-PME les estiment trop élevées. La CSC elle-même précise que la prime de risque a dû être relevée pour des raisons économiques, en vue de préserver la durabilité du système.

La CSC renonce délibérément aux primes ajustées au risque, car le *splitting* du risque vise aussi un certain subventionnement transversal.

Pour le calcul de la prime, la CSC se fonde sur un taux de pertes moyen de 5% ainsi que sur une rémunération du capital de 2,5%.

#### 4.5.1.3 Futur rôle de la CSC

Suppression des tâches d'exécution

Les tâches d'exécution accomplies jusqu'à présent par la CSC sur mandat de la Confédération (traitement des aides financières, reporting et controlling) ont été prises en charge par le SECO à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2010. L'activité future de la CSC se limite donc au *splitting* du risque.<sup>62</sup> L'objectif de

<sup>59</sup> Cela signifie que la CSC reçoit de la part de la coopérative de cautionnement la moitié de la prime de cautionnement de 1,25% qui est facturée à la PME sur le montant total du cautionnement.

<sup>60</sup> Du point de vue de la CSC, le supplément de prime compense la suppression des contributions aux frais d'administration de la Confédération. La question du droit de la CSC aux contributions aux frais d'administration de la Confédération est toujours controversée, mais elle ne fait pas l'objet de la présente évaluation. Il nous incombe uniquement de montrer comment sont composées les conditions du *splitting* du risque.

<sup>61</sup> La prime de risque (prime de base et supplément de prime) porte sur la partie afférant à la CSC compte tenu du *splitting* du risque, autrement dit sur la moitié du montant total du cautionnement.

<sup>62</sup> Si jusqu'à présent, seules les coopératives régionales de cautionnement reconnues par la Confédération pouvaient recourir au *splitting* du risque, la CSC a proposé une modification des statuts début 2010 et mettra cette possibilité à la disposition des

l'introduction de celui-ci à l'occasion de l'instauration du nouveau système était d'intégrer dans le système le capital de la CSC.<sup>63</sup>

Evaluation par les coopératives de cautionnement

Les avis des coopératives de cautionnement à propos du futur rôle de la CSC divergent. Certaines pensent que la CSC doit continuer à fonctionner comme à présent. D'autres estiment qu'avec le système actuel, l'objectif initial d'intégrer le capital de la CSC dans le système ne peut pas être atteint. Il conviendrait donc de modifier les conditions générales du *splitting* du risque: une baisse des primes est en particulier requise et le *splitting* du risque doit devenir automatique, c'est-à-dire obligatoire. Par ailleurs, les coopératives de cautionnement considèrent qu'il est nécessaire d'apporter des améliorations au niveau organisationnel (plus forte représentation des coopératives régionales dans l'instance d'autorisation de la CSC<sup>64</sup> et contrôle des structures du bureau de la CSC). Alternative proposée: dissoudre la CSC ou renoncer ultérieurement au *splitting* du risque et répartir le capital de la CSC entre les coopératives de cautionnement reconnues.

#### 4.5.2 Considérations de l'évaluateur

Evaluation des conditions du *splitting* du risque

La CSC est indemnisée pour les montants qu'elle couvre par des primes annuelles de 1,65%. La question de savoir si ce prix est justifié ne peut être dissociée de la politique de risque. Car, dans l'environnement de marché, plus le risque des cautionnements octroyés est élevé, plus le taux d'intérêt est élevé. Pour les considérations ci-dessous, nous nous basons sur une probabilité de défaillance des cautionnements de 5%. Ce chiffre a également été utilisé dans le business plan qui a servi de base au nouveau système. Si l'on intègre le fait que la Confédération prend à sa charge 65% des pertes, la probabilité de défaillance de la CSC sur les montants qu'elle cautionne se réduit à 1,75%.<sup>65</sup> Les primes encaissées ne couvrent donc pas totalement les pertes attendues (sans tenir compte des coûts d'administration et des produits du capital). Si elle veut couvrir ses coûts, la CSC doit maintenir la probabilité de défaillance en dessous des 5%, ce qu'elle est parvenue à faire ces dernières années. Comme nous l'avons déjà indiqué, les coopératives de cautionnement ont des avis très divergents sur les conditions de la CSC. Selon nous, ces différences s'expliquent moins par des considérations économiques que par les relations humaines. Le capital de confiance de la CSC auprès des coopératives de cautionnement est très variable. Il semble en particulier que la proximité géographique entre la CSC et l'OBTG faciliterait la confiance entre ces deux institutions.

Un élément défavorable réside dans le fait que le financement des cautionnements n'est pas cohérent. Les coopératives de cautionnement sont financées au moyen d'une prime annuelle de 1,25%, de frais d'examen des demandes, des contributions aux frais d'administration de la Confédération ainsi que des produits du capital. La CSC dispose fondamentalement des mêmes sources de financement, à la différence que les contributions aux frais d'administration de la Confédération sont remplacées par un supplément de prime de 0,4%. Du point de vue économique, ce système contient une incitation pour les coopératives de cautionnement à éviter de recourir au *splitting* du risque. Car dans les faits, les coûts de financement pour la moitié du cautionnement assumés par la CSC sont supérieurs à la moitié des coûts qui restent à la charge des coopératives de cautionnement, alors que le risque de défaillance soit identique pour les deux parties.

Comparaison du point de vue

Pour évaluer la capacité concurrentielle du tarif de la CSC, il convient d'établir une comparaison du

---

coopératives de cautionnement en général – c'est-à-dire pas exclusivement des quatre organismes régionaux reconnus par la Confédération.

<sup>63</sup> Source: business plan du système de cautionnement des arts et métiers

<sup>64</sup> Actuellement les décisions de la CSC relatives aux demandes sont prises au sein d'un comité de quatre personnes. Les représentants des trois coopératives régionales de cautionnement reconnues qui, de par les statuts de la CSC ont droit à un siège, ne font pas partie du comité d'autorisation.

<sup>65</sup> Calcul: part de la CSC de 35% sur les défaillances de 5% (pertes moyennes attendues sur le volume total des cautionnements)

bancaire

point de vue bancaire avec une alternative hypothétique.

L'activité de prise en charge du risque par la CSC peut être comparée, selon la terminologie bancaire, à la conclusion d'un Credit Default Swaps (CDS). L'«investisseur», qui a investi dans un portefeuille de crédit (ici une coopérative de cautionnement avec un portefeuille d'engagements de cautionnement) achète à un vendeur (ici la CSC) un CDS à titre de couverture. L'acheteur couvre ainsi le risque de défaillance de son portefeuille et verse au vendeur du CDS une prime en fonction du risque. Si l'acheteur et le vendeur partagent la même estimation de la moyenne de 5% de défaillance, cette prime se monterait à 5% par an. Mais ce ne sont que de pures hypothèses.

La difficulté de ce type de comparaison réside dans la faible taille du portefeuille et dans l'absence de marché pour les couvertures de crédit pour des financements de PME suisses d'un faible volume. Dans ce contexte, les primes de la CSC devraient être comparées avec les primes d'un CDS sur un portefeuille approximatif présentant un risque de défaillance hypothétique. Il convient cependant de prendre en compte le fait qu'avec un tel CDS, on ne peut pas obtenir une couverture de 100% des défaillances (probabilités de défaillances, c'est-à-dire Recovery Rates, divergents), voire ne pas trouver de contrepartie proposant un contrat sur mesure. Ces deux situations déboucheraient sur des frais de couverture encore plus élevés que le prix de 5% ou 1,75% des défaillances attendues – sans prise en compte d'autres frais.

En fin de compte, il est impossible de se prononcer clairement sur le prix à attendre. On peut cependant supposer que celui-ci serait (nettement) supérieur à la prime actuelle de 1,65%. D'autres restrictions résultent du fait que, pour un produit de ce type, on applique une technique divergente de constitution de prix, que nous ne détaillerons pas ici.

Efficacité de l'ensemble du système

L'évaluateur s'intéresse principalement à l'efficacité de l'ensemble du système. Il apparaît qu'une demande de cautionnement reçue par la CSC est examinée à trois reprises: par la banque octroyant le crédit, par la coopérative de cautionnement et par la CSC. Etant donné que, par nature, les montants des crédits sont plutôt modestes, cela paraît excessif. L'objectif initial, en l'occurrence permettre d'utiliser les fonds propres de la CSC pour le système de cautionnement, peut être atteint de manière plus simple. La solution la plus envisageable semble être le partage des fonds propres entre les coopératives de cautionnement existantes. Si pour diverses raisons, juridiques ou politiques, cela s'avérait impossible, on pourrait aussi recourir à un mécanisme automatique. La CSC prendrait automatiquement en charge la moitié des cautionnements – en tout cas à partir d'un montant déterminé – et serait indemnisée par des primes de 1,25%, ce qui supprimerait l'examen des dossiers par la CSC et les frais d'administration y afférents. Une alternative consisterait à concevoir plus clairement la CSC comme un organisme de réassurance. Dans ce cas, la responsabilité de la CSC serait uniquement engagée pour les pertes importantes des coopératives de cautionnement, par exemple lorsque le taux de pertes de l'ensemble d'un portefeuille excéderait un niveau déterminé. Les conditions précises doivent être négociées individuellement entre les coopératives de cautionnement et la CSC. Il convient naturellement de tenir compte de la dotation en capital de la CSC en limitant par le haut les risques correspondants. Dans ce cas, la CSC renoncerait à l'examen de chaque dossier, et évaluerait uniquement l'ensemble du portefeuille.

Le fait que les coopératives de cautionnement fassent appel de manière très différenciée à la CSC n'est pas satisfaisant et nuit à l'utilisation du système de cautionnement.

Recommandations

- ▶ Il est recommandé à la CSC et aux coopératives de cautionnement de s'efforcer *d'améliorer l'efficacité de l'ensemble du système (banques-coopératives de cautionnement-CSC)* et d'envisager les alternatives suivantes:
- a) Répartition des fonds propres de la CSC entre les coopératives de cautionnement reconnues
  - b) Introduction d'un mécanisme automatique de prise en charge des cautionnements par la CSC (en tout cas pour les cautionnements à partir d'un certain volume)
  - c) Conception plus claire de la CSC comme organisme de réassurance: les conditions doivent être négociées individuellement entre la CSC et les coopératives de cautionnement.

## 4.6 Dimension 6: Fonctionnement du système de controlling et de pilotage

**Contexte** 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. Ce chapitre examinera comment les aspects Mesure de l'efficacité et Gestion des risques peuvent être pris en considération de manière appropriée dans le reporting et le controlling.

**Questions de l'enquête**

▶ Les instruments de controlling et de pilotage\* permettent-ils au SECO d'accomplir ses tâches et d'assurer une surveillance efficace et efficiente?

\* En particulier: conception des conventions de prestations, objectifs de volume (jalons), ampleur / contenu / périodicité du reporting

▶ Le SECO doit-il avoir une influence sur la politique de risque des coopératives de cautionnement, et si oui, comment?

▶ Comment organiser le reporting pour permettre une mesure appropriée de l'efficacité?

▶ Le processus de pilotage est-il suffisamment éprouvé et le SECO joue-t-il un rôle approprié?

### 4.6.1 Constats de l'évaluation

**Instruments de pilotage existants**

Aujourd'hui, le pilotage est assumé par la Confédération sur la base de dispositions de reconnaissance qui spécifient les exigences principales imposées aux coopératives de cautionnement. Cette reconnaissance est la condition pour pouvoir bénéficier d'aides financières de la Confédération en qualité de coopérative de cautionnement.

Par ailleurs, la Confédération a conclu des conventions de prestations avec les quatre coopératives de cautionnement reconnues. Dans le système actuel, ces conventions constituent l'instrument de pilotage principal. Elles précisent notamment les éléments suivants:

- ▶ Objectifs mesurables pour l'évolution du volume de cautionnement et des nouveaux cautionnements
- ▶ Méthode et approches pour le calcul des contributions aux frais d'administration
- ▶ Modalités pour l'établissement périodique de rapports, le contrôle de qualité, la budgétisation et la présentation des comptes

Les coopératives de cautionnement sont tenues de fournir régulièrement des rapports à la Confédération sur l'évolution des volumes et des pertes. Les conventions de prestations fixent concrètement les obligations de rapports suivantes:

Chaque trimestre:

- ▶ Nouvelles demandes (nombre / montant)
- ▶ Demandes acceptées (nombre / montant)
- ▶ Etat actualisé des cautionnements (nombre / montant)
- ▶ Pertes sur cautionnement (nombre / montant)
- ▶ Estimation des nouvelles demandes acceptées (nouveaux cautionnements) et du montant des cautionnements pour le trimestre suivant (montant)

Chaque semestre:

- ▶ Evolution du risque du portefeuille de cautionnement selon des critères de notation uniformes
- ▶ Pertes attendues (à court terme / à moyen terme)

#### Modifications de l'organisation

Chaque année:

- ▶ Rapport d'activité avec comptes annuels et budget
- ▶ Statistiques annuelles

Jusqu'à fin 2009, les trois coopératives régionales de cautionnement envoyaient les 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. A l'avenir, les coopératives de cautionnement lui enverront donc les rapports directement.<sup>66</sup> Suite à cette modification, le controlling et le reporting font l'objet d'une optimisation dans laquelle il s'agit d'intégrer également les résultats de la présente évaluation.

#### 4.6.2 Considérations de l'évaluateur

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. Comme indiqué aux points 4.1 et 4.2, le pilotage devrait davantage prendre en considération les composantes risques et pertes. 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 aussi être davantage intégrées dans le reporting et le controlling.

Conformément aux obligations de reporting actuelles, la Confédération est informée régulièrement de l'évolution des volumes. Par ailleurs, les coopératives de cautionnement sont tenues de communiquer chaque trimestre les pertes qu'elles ont subies et de fournir chaque semestre une estimation des pertes futures.

En ce qui concerne l'évolution des pertes, il s'est avéré que la Confédération ne peut s'acquitter que de manière limitée de sa mission de surveillance, au vu des informations dont elle dispose actuellement. Dans ce contexte, il est important d'apporter plus de transparence sur 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.

Certaines difficultés en matière de qualité et d'acceptation du reporting actuel sont également liées au fait que ces tâches étaient confiées à la CSC. Leur prise en charge par le SECO lui-même crée une situation favorable afin de procéder aux améliorations nécessaires.

#### Recommandations

- ▶ **Création d'une base de données centrale pour la surveillance systématique des pertes:** il est recommandé au SECO de saisir les pertes systématiquement de manière centralisée et de surveiller régulièrement leur évolution. A cet effet, il convient de constituer une base de données centralisée des pertes.

Principaux aspects de cette base de données:

- Saisie complète de toutes les pertes (y compris les raisons)
- Saisie détaillée de toutes les informations pertinentes en cas de pertes (demandeur du cautionnement, montant et objet du cautionnement, dettes, banque octroyant le crédit, informations sur l'ensemble du crédit, y compris les montants non cautionnés)
- Etablissement d'une classification préalable des causes de pertes (au maximum 10

<sup>66</sup> La SAFFA rapportaient déjà directement au SECO avant 2010.

catégories) et attribution des pertes aux catégories de causes correspondantes

- Définition préalable d'évaluations futures
- Possibilité d'évaluer des concentrations de pertes (branches / régions, objet du crédit, etc.) et des causes de pertes
- Possibilité d'évaluation sur l'ensemble des coopératives de cautionnement

Outre l'amélioration du suivi de l'évolution des pertes, une telle base de données permet

- de plausibiliser le taux de pertes admis de 5% au-delà d'un cycle conjoncturel et
- de procéder au besoin aux adaptations consécutives des conventions de prestations.<sup>67</sup>

- ▶ **Exploitation de synergies dans la gestion des pertes:** Dans ce contexte, les coopératives de cautionnement doivent chercher avec le SECO comment exploiter des synergies entre elles dans la gestion des pertes (rentrées) (p. ex. charger un bureau central des recouvrements de toutes les coopératives de cautionnement).

---

<sup>67</sup> En raison de la mise en place récente du nouveau système de cautionnement, il n'est pas possible de tirer actuellement des conclusions fiables à propos des pertes: d'une part à cause de la courte période d'observation (seulement quelques nouveaux cautionnements et seulement de brèves durées des cautionnements), d'autre part, à cause des pertes dues à la situation conjoncturelle générale. Par ailleurs, il faut tenir compte du fait que le taux de pertes peut uniquement être évalué sur un cycle conjoncturel complet.

## 4.7 Dimension 7: Orientation client des prestations

**Contexte**

L'orientation client des prestations est capitale pour la réalisation des objectifs de croissance définis et pour l'obtention des effets visés. En effet, la manière dont les prestations sont conçues peut, au travers des groupes cibles, avoir une influence déterminante sur l'importance de la demande. Le cautionnement des arts et métiers doit avoir pour objectif, en termes de quantité et de qualité, de proposer des prestations adaptées au marché et aux besoins. Par ailleurs, l'accessibilité et la notoriété de l'offre ont un impact déterminant sur la demande et les clients.

L'offre de prestations proprement dite des coopératives de cautionnement est largement définie par la loi. L'orientation client des prestations dépend cependant de la manière dont les différentes coopératives de cautionnement assument et réalisent leur mandat.

### Questions de l'enquête

- ▶ L'offre de prestations des coopératives de cautionnement est-elle connue des groupes cibles (PME)?
- ▶ L'ampleur et la qualité des prestations proposées correspond-elle aux besoins des groupes cibles?  
En particulier:
  - Les décisions relatives aux demandes de cautionnement sont-elles prises à temps?
  - Les frais administratifs liés à un cautionnement sont-ils adéquats?
- ▶ Comment est évaluée la collaboration entre les clients et les coopératives de cautionnement en général?

### 4.7.1 Constats de l'évaluation

#### 4.7.1.1 Notoriété du système de cautionnement

### Activités marketing des coopératives de cautionnement

Les objectifs de croissance peuvent uniquement être atteints si les coopératives de cautionnement et leurs services sont connus sur le marché. Dans ce but, les coopératives de cautionnement ont en particulier pris les mesures suivantes:

- ▶ Les coopératives de cautionnement coopèrent avec diverses associations professionnelles (celles-ci sont parfois coopérateurs). Les coopératives de cautionnement disposent ainsi d'une plateforme leur permettant d'accéder directement à leurs groupes cibles (par les magazines professionnels, les congrès spécialisés, les conférences, etc.).
- ▶ Les coopératives de cautionnement mènent des entretiens avec divers représentants de banques afin de conforter la confiance à l'égard du nouveau système et améliorer la notoriété et l'image du système de cautionnement auprès des banques.
- ▶ Les coopératives de cautionnement dialoguent avec des fiduciaires, car celles-ci constituent souvent le lien entre les PME et les banques et jouent donc un rôle capital pour la notoriété du système de cautionnement.
- ▶ Les antennes extérieures des coopératives de cautionnement contribuent elles aussi à la visibilité. L'ancrage local crée en outre la proximité avec les PME et avec les institutions cantonales de promotion économique.
- ▶ Les activités de marketing sont complétées par l'édition de brochures par les offices cantonaux de promotion, les fédérations professionnelles et même les clients eux-mêmes (SAFFA).

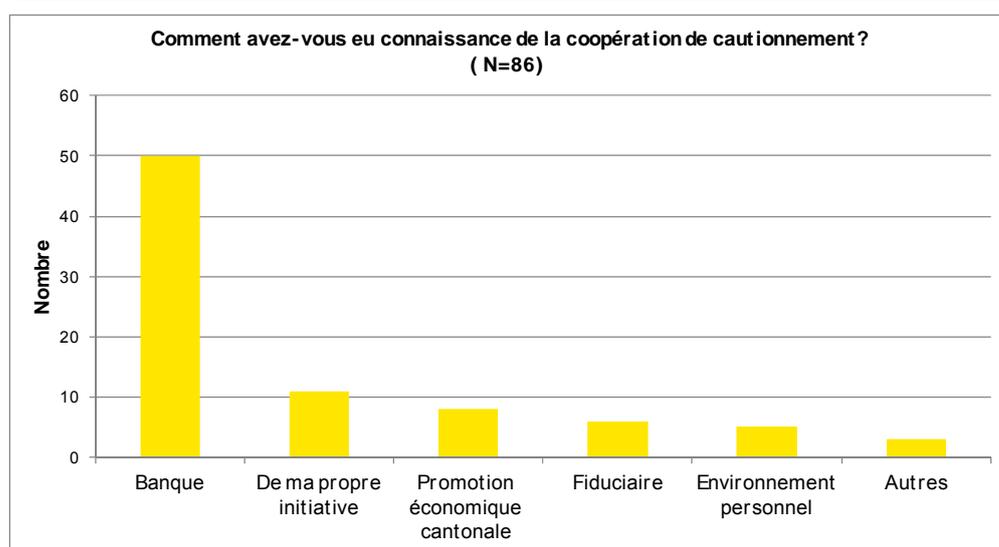
Du point de vue des coopératives de cautionnement, il n'est pas pertinent de recourir à des activités de marketing de grande envergure, comme les annonces dans les quotidiens, car celles-ci attirent surtout des risques extraordinairement élevés.

### Canaux de distribution

Pour se positionner sur le marché et accroître leur notoriété, il est capital pour les coopératives de cautionnement qu'elles sachent par quels canaux les PME ont connaissance du système de

cautionnement. Les résultats de l'enquête auprès des entreprises montrent qu'elles accèdent au cautionnement le plus souvent par des intermédiaires, mais rarement de leur propre initiative.

**Illustration 11: Canaux de distribution des cautionnements<sup>68</sup>**



Les banques constituent de loin le principal canal de distribution. Comme nous l'avons déjà indiqué, les coopératives de cautionnement considèrent que les fiduciaires, qui sont le plus souvent les premiers interlocuteurs dans les questions de financement des PME, constituent un potentiel encore inexploité. L'enquête montre aussi que 11% des sondés se sont adressés de leur propre initiative aux coopératives de cautionnement. Nous en concluons donc que la notoriété du cautionnement des arts et métiers est plutôt faible auprès des PME elles-mêmes.

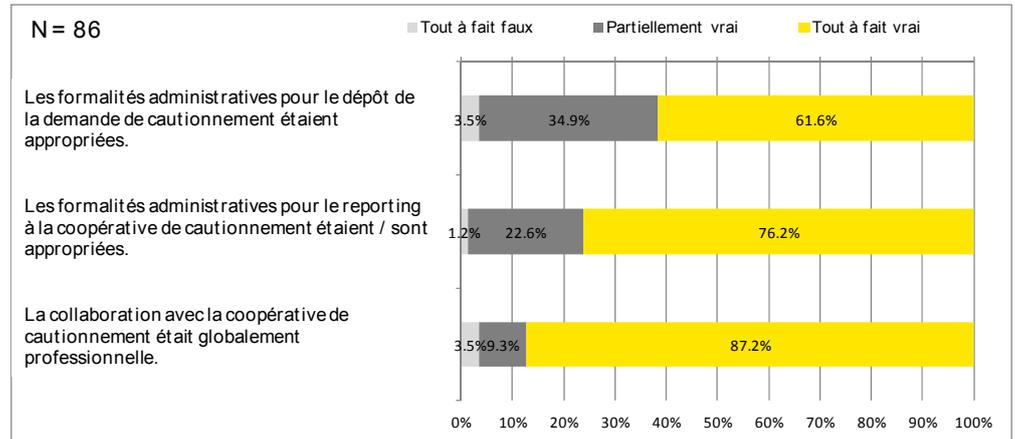
#### 4.7.1.2 Evaluation de la collaboration entre les coopératives de cautionnement et les clients

Le succès des coopératives de cautionnement est aussi déterminé par l'efficacité de la collaboration avec les clients. Lors de l'enquête auprès des entreprises, nous avons interrogé les clients et les non-

<sup>68</sup> Source: propre enquête auprès des entreprises

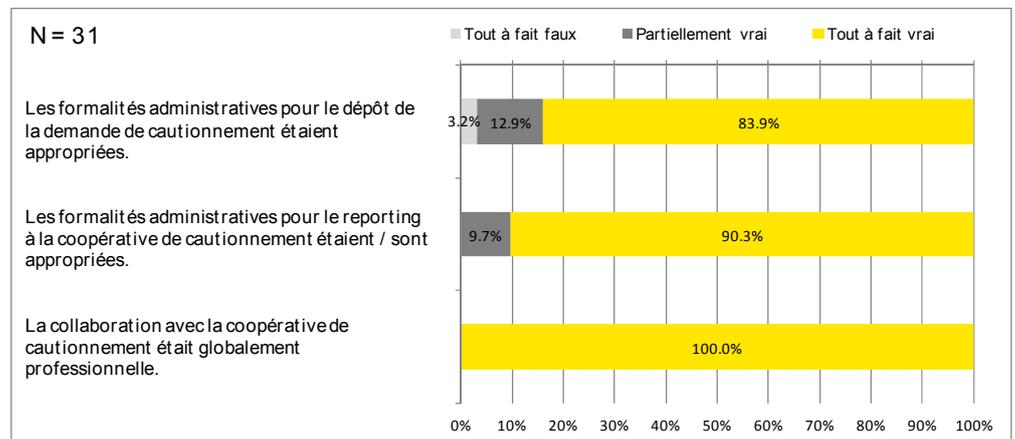
clients à ce propos. Le graphique suivant présente les résultats pour les clients de toutes les coopératives de cautionnement:

**Illustration 12: Collaboration entre (toutes) les coopératives de cautionnement et les clients<sup>69</sup>**



Généralement, les résultats indiquent une image positive de la coopération. Cependant, environ 40% des clients interrogés considèrent les formalités administratives nécessaires pour déposer une demande de cautionnement comme disproportionnées. Et pour une minorité de 25% environ, les formalités administratives pour le reporting sont elles aussi disproportionnées. Le graphique ci-dessous présente les réponses des clients par coopérative de cautionnement:

**Illustration 13: Collaboration entre l'OBTG et ses clients<sup>70</sup>**

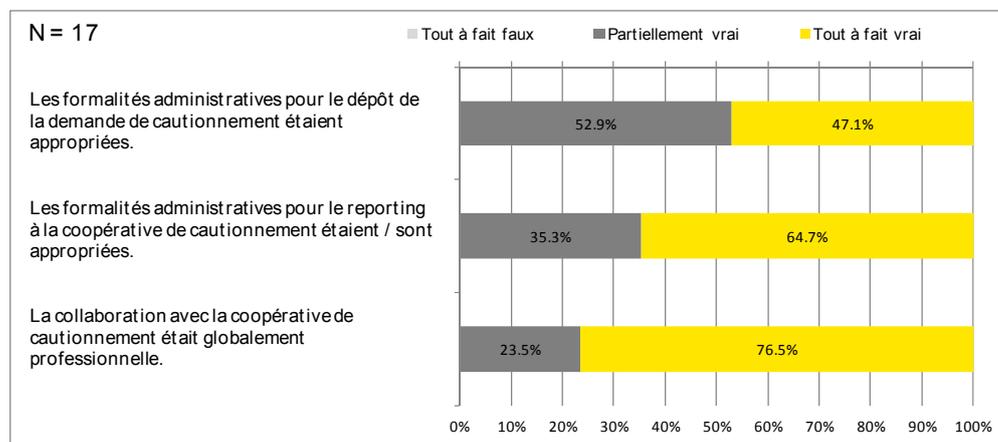


Pour l'OB TG, les évaluations des clients sont très bonnes. Tous qualifient la collaboration comme très professionnelle. Les réponses sont également très bonnes à propos des formalités pour le dépôt de demandes et le reporting. Globalement, l'OB TG est la coopérative de cautionnement qui bénéficie de la meilleure évaluation.

<sup>69</sup> Source: propre enquête auprès des entreprises

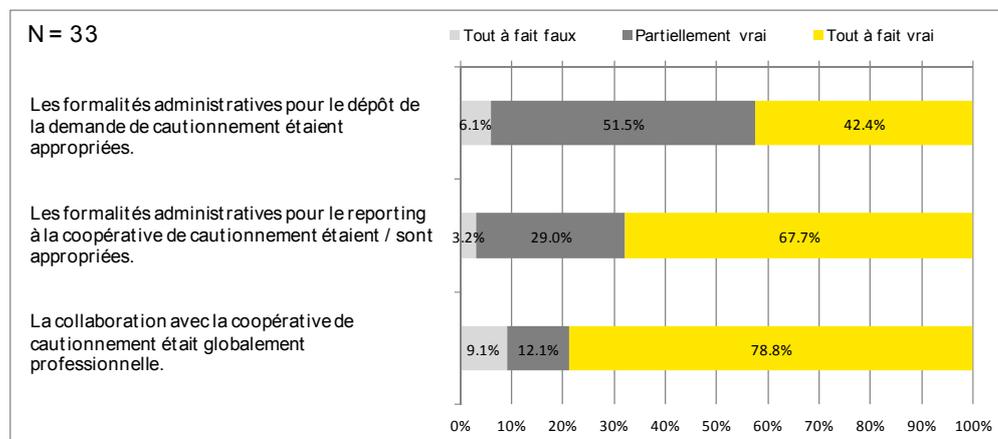
<sup>70</sup> Source: propre enquête auprès des entreprises

**Illustration 14: Collaboration entre la CC Centre et ses clients<sup>71</sup>**



Près de 80% des clients considèrent la collaboration avec la CC Centre comme très professionnelle. Pour environ la moitié d’entre eux, les formalités pour le dépôt d’une demande sont plutôt disproportionnées.

**Illustration 15: Collaboration entre la CRC-PME et ses clients<sup>72</sup>**



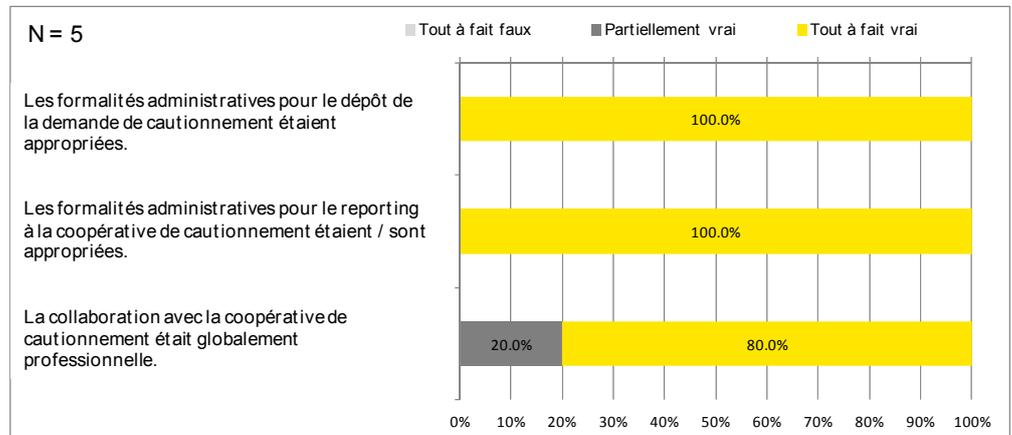
Près de 80% des clients considèrent la collaboration avec la CRC-PME comme très professionnelle. En revanche, 10% des sondés la qualifient de non professionnelle. Pour une majorité de sondés, les formalités administratives pour le dépôt d’une demande de cautionnement sont en partie voire entièrement disproportionnées. 70% d’entre eux qualifient de proportionnées les formalités pour le reportage, un chiffre comparable à celui de la CC Centre.

**Illustration 16: Collaboration entre la SAFFA et ses clients<sup>73</sup>**

<sup>71</sup> Source: propre enquête auprès des entreprises

<sup>72</sup> Source: propre enquête auprès des entreprises

<sup>73</sup> Source: propre enquête auprès des entreprises

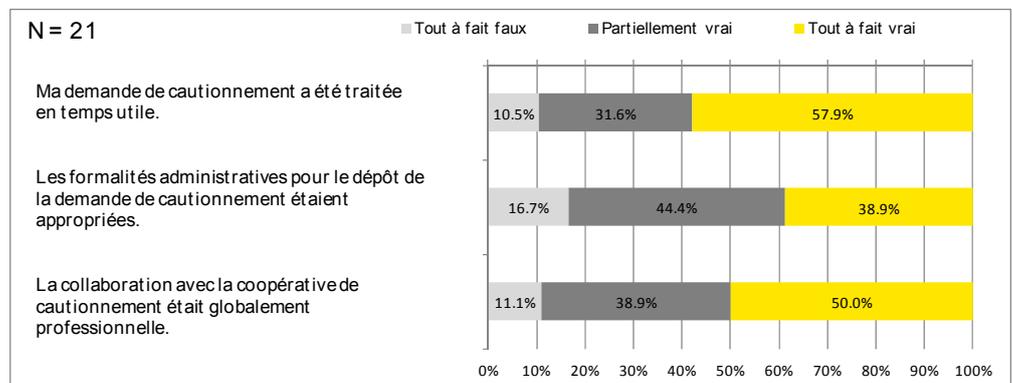


Bien que le taux de réponse soit seulement de 33% pour la SAFFA, la collaboration est évaluée comme globalement très professionnelle (80% des sondés), comme c'est le cas pour les autres coopératives de cautionnement. Les formalités administratives pour le dépôt de la demande et le reporting sont qualifiées de proportionnées.

#### Evaluation globale des non-clients

Les non-clients<sup>74</sup> ont également été interrogés à propos de la collaboration avec les coopératives de cautionnement. Les questions diffèrent légèrement de celles qui ont été posées aux clients et sont donc présentées séparément ci-après. En raison de la faible quantité de retours, nous avons renoncé à scinder les résultats par coopérative de cautionnement, car la pertinence de l'analyse aurait été trop faible.

**Illustration 17: Collaboration entre (toutes) les coopératives de cautionnement et les non-clients<sup>75</sup>**



A l'instar des clients, les non-clients sont seulement 40% environ à considérer comme totalement proportionnées les formalités administratives pour le dépôt d'une demande de cautionnement. Les réponses sont similaires pour la question sur le temps de traitement. A peine 60% des sondés ont indiqué que leur demande avait été traitée dans des délais raisonnables. Avec 50% de sondés très satisfaits, l'évaluation du professionnalisme est plutôt négative.<sup>76</sup>

<sup>74</sup> Les non-clients sont des entreprises dont la demande de cautionnement a été rejetée ou qui ont retiré leur demande durant la période de l'enquête.

<sup>75</sup> Source: propre enquête auprès des entreprises

<sup>76</sup> Il convient cependant de noter que les non-clients représentent des dossiers dont la demande a été rejetée par les coopératives de cautionnement ou a été retirée par le demandeur, ce qui pourrait avoir un impact négatif sur l'évaluation des coopératives de cautionnement par ces personnes.

#### 4.7.2 Considérations de l'évaluateur

Amélioration du degré de notoriété	<p>Selon nous, le degré de notoriété du cautionnement des arts et métiers auprès des PME elles-mêmes est plutôt faible, ce que confirment les résultats de l'enquête réalisée auprès des entreprises. Pourtant, l'objectif devrait être – et pas uniquement pour des raisons politiques – de faire connaître l'instrument de promotion au plus grand nombre possible de clients éventuels. Cet aspect revêt une grande importance, en particulier dans la perspective de la poursuite de la croissance des volumes.</p>
Fonction de conseil	<p>Les entreprises interrogées ont des avis divergents en ce qui concerne la coopération avec les coopératives de cautionnement et des formalités administratives. Il convient cependant de souligner le fait qu'un certain nombre de formalités est inévitable et nécessaire pour permettre un examen fondé des demandes.</p> <p>Afin d'améliorer globalement l'orientation client, les coopératives de cautionnement devraient cependant assumer davantage une fonction de conseil vis-à-vis des PME, dans le cadre de l'octroi des cautionnements (voir point 4.3).</p>

#### Recommandations

- ▶ Il est recommandé aux coopératives d'accroître la **notoriété du système cautionnement** auprès des PME elles-mêmes en mettant en œuvre des mesures de marketing appropriées.
- ▶ A l'avenir, les coopératives de cautionnement devraient aussi assumer davantage une **fonction de conseil** vis-à-vis des PME clientes.

## 4.8 Dimension 8: Efficacité

**Contexte** L'évaluation de l'efficacité consiste en une première estimation de l'impact économique obtenu et vise également à développer des réflexions pour un futur concept de mesure de l'efficacité.

Les objectifs définis par le législateur constituent le point de départ de l'évaluation. Ils doivent être le critère de mesure pour les évolutions intervenues jusqu'à présent et doivent permettre – pour autant que les données disponibles soient suffisantes – de tirer les premières conclusions sur les impacts économiques. Il s'agit aussi de formuler des propositions concrètes sur la manière appropriée de mesurer à l'avenir l'impact de l'ensemble du système de cautionnement des arts et métiers.

**Questions de l'enquête**

- ▶ Quels sont les effets visés par le législateur?
- ▶ Comment le SECO et les coopératives de cautionnement définissent-ils et opérationnalisent-ils les effets à viser?
- ▶ Comment les effets visés (directs et indirects) peuvent-ils être mesurés de manière appropriée?

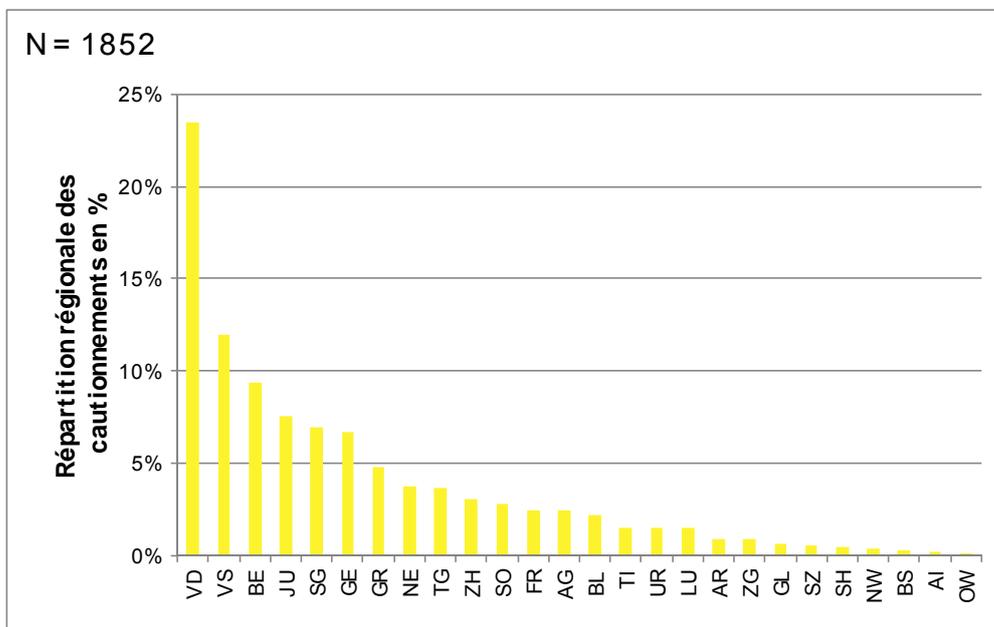
### 4.8.1 Constats de l'évaluation

**Effets visés par le législateur**

Les effets visés par le législateur figurent dans la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les aides financières aux organisations de cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises et dans l'ordonnance du même nom ainsi que dans les conventions de prestations et les dispositions de reconnaissance. Selon l'art. 1 de la loi fédérale, le cautionnement des arts et métiers vise à permettre aux PME rentables et susceptibles de se développer d'accéder plus facilement à des emprunts bancaires. L'objectif poursuivi est notamment d'encourager la création de telles entreprises. L'article 2 de la loi concrétise cet objectif en énonçant les principes du soutien. Il souligne notamment que les besoins des régions géographiques du pays doivent être pris en compte et que les cautionnements doivent être proposés dans toute la Suisse. En outre, la Confédération stipule dans les dispositions de reconnaissance que le cautionnement doit être ouvert aux entreprises de toutes les branches.

Pour une première estimation de l'impact économique visé, il convient dès lors d'analyser la répartition des cautionnements entre les différentes régions et branches économiques. Il faut aussi s'intéresser aux effets du cautionnement sur l'emploi.

**Illustration 18: Répartition régionale des cautionnements de toutes les coopératives de cautionnement (2009)<sup>77</sup>**

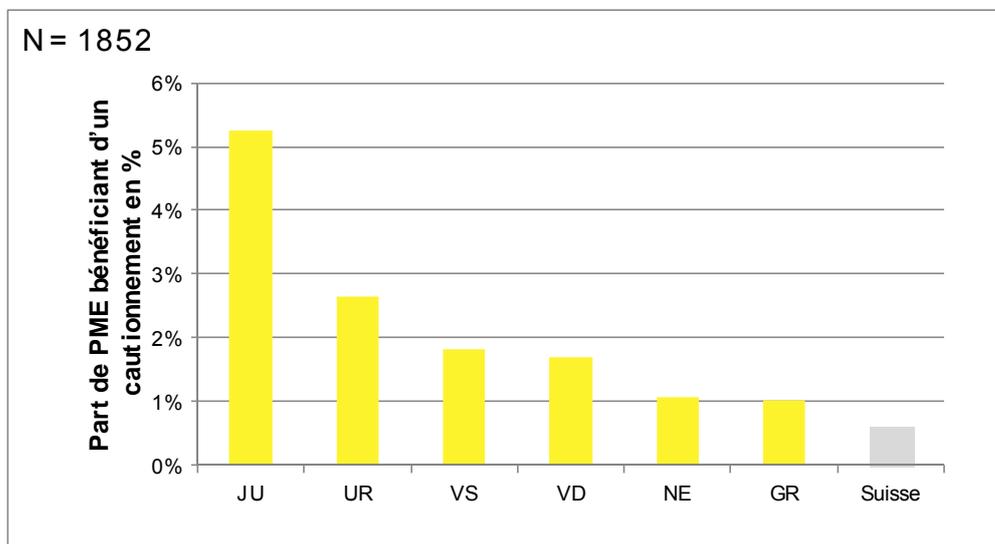


Un fort déséquilibre entre les cantons apparaît dans la répartition régionale. La forte concentration du volume sur les cantons romands notamment est frappante.

Afin de prendre en considération les différences de taille de marché selon les cantons, le graphique ci-dessous indique le pourcentage par canton de PME ayant eu recours à un cautionnement fin 2009:

<sup>77</sup> Base de données: Nombre de cautionnements conformément aux statistiques de la CSC.

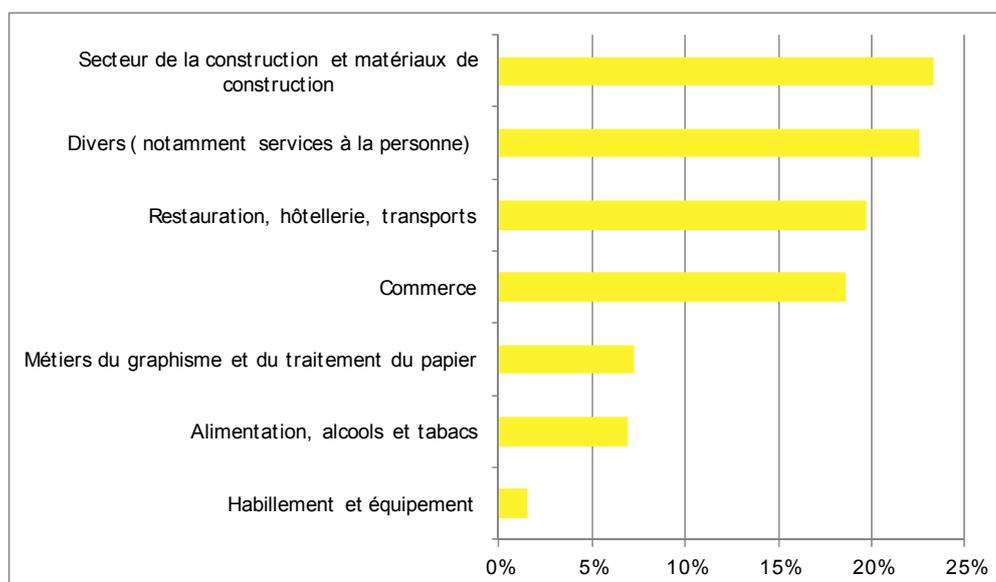
**Illustration 19: Part de PME bénéficiant d'un cautionnement dans les cantons sélectionnés (chiffres à fin 2009)<sup>78</sup>**



Les cantons non mentionnés présentent tous des valeurs inférieures à 1%. C'est le Jura qui possède la plus grande part de PME bénéficiant d'un cautionnement (plus de 5%). Il apparaît que les cautionnements sont plus répandus dans les cantons de campagne et de montagne que dans les cantons urbains.

Répartition par secteurs

**Illustration 20: Répartition en % des cautionnements (nombre) de toutes les coopératives de cautionnement par branche économique (chiffre à fin 2009)<sup>79</sup>**



<sup>78</sup> Source: nombre de cautionnements selon les statistiques de la CSC; nombre de PME (employant moins de 250 employés) selon le recensement des entreprises de l'Office fédéral de la Statistique de 2008.

<sup>79</sup> Source: rapport d'activité de la CSC 2009

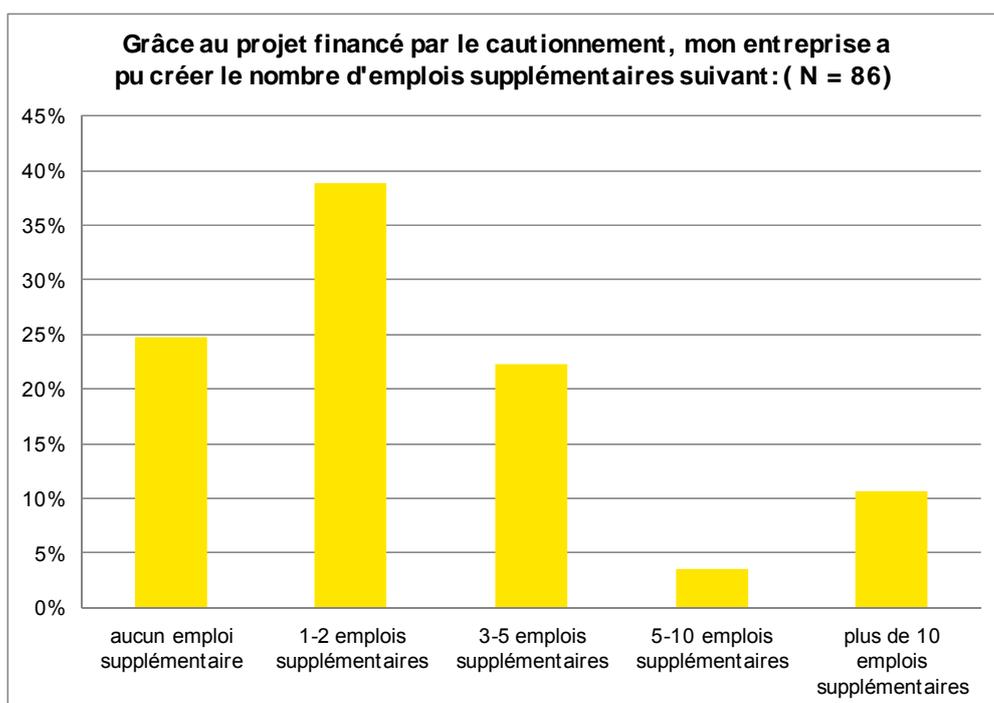
La répartition par branche économique montre que les cautionnements restent fortement représentés dans les secteurs industriels et artisanaux. En revanche, cet instrument joue un rôle moins important dans le secteur des services.

Il est également intéressant d'analyser le nombre d'emplois supplémentaires créés ou conservés grâce au cautionnement. Mais pour l'instant, il n'existe pas de données systématique à ce propos. En vue d'optimiser le reporting et le controlling, l'idée de recueillir à l'avenir des données dans ce domaine est actuellement à l'étude.

Pour cette étude, nous nous fondons sur les résultats des enquêtes réalisées auprès des entreprises. Le graphique ci-dessous indique le nombre d'emplois supplémentaires qui ont pu être créés par les projets financés via un cautionnement. Il convient cependant de noter que ces données sont hypothétiques et que la création d'emplois peut aussi avoir été influencée par d'autres facteurs.

Création d'emplois

**Illustration 21: Emplois créés<sup>80</sup>**



Les réponses des entreprises montrent que, dans la majeure partie des cas, les financements soutenus par un cautionnement ont contribué à la création ou au maintien d'emplois. Dans 25% des cas seulement, aucun emploi supplémentaire n'a été créé. Mais ceci n'exclut pas que, dans ces cas, le cautionnement ait permis de maintenir des emplois.

<sup>80</sup> Source: propre enquête auprès des entreprises

#### 4.8.2 Considérations de l'évaluateur

##### Impacts économiques

Il apparaît que le cautionnement continue à se concentrer dans les régions rurales et les secteurs traditionnels. Le fait que le volume de cautionnement soit réparti de manière très inégale entre les régions et ne couvre qu'une très petite partie du marché dans certaines régions indique l'existence d'un potentiel de marché supplémentaire.

En ce qui concerne la répartition par branches, il convient de se demander si la concentration actuelle sur les secteurs traditionnels permet d'atteindre l'objectif du législateur consistant à soutenir les PME rentables et susceptibles de se développer. A notre avis, l'efficacité pourrait être améliorée si le cautionnement prenait pied hors des secteurs traditionnels, en particulier dans celui des services aux entreprises.

##### Mesure de l'impact

Pour mesurer les effets du cautionnement des arts et métiers, l'évolution des volumes, d'une part, et celle des risques et des pertes, d'autre part, constituent des indicateurs appropriés (voir point 4.1). Jusqu'à présent, les effets visés sont concrétisés par des objectifs de volume et mesurés sur la base des volumes réalisés. A l'avenir, il s'agira de prendre davantage en considération les composantes risques et pertes.

En outre, la répartition des cautionnements dans les différentes branches et régions joue un rôle capital. Son évolution devra donc être suivie attentivement. De surcroît, il conviendrait de saisir en toute transparence la répartition du volume de cautionnement entre les différentes banques / groupes de banques et de contrôler aussi l'évolution de celle-ci.

Actuellement, le SECO et les coopératives de cautionnement discutent de la proposition de prendre également en considération à l'avenir les informations sur les emplois. Mais selon nous, une difficulté subsiste: les informations en la matière sont des données hypothétiques et leur pertinence est donc limitée.

##### Recommandations

- ▶ Pour **mesurer l'impact du cautionnement**, le SECO devrait prendre davantage en considération les **composantes pertes/risques** (voir proposition de création d'une base de données des pertes au point 4.6).
- ▶ Il devrait suivre attentivement **l'évolution de la répartition des cautionnements selon les branches, régions et (groupes de) banques**. Il devrait en outre assigner des objectifs de volume spécifiques pour certains cantons ou régions.

## Annexe

### Bibliographie

#### Fondements juridiques

- ▶ RS 220: Loi fédérale complétant le Code civil suisse (Livre cinquième: Droit des obligations), titre vingtième: Du cautionnement, art. 492 à 512.
- ▶ RS 951.25: Loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les aides financières aux organisations de cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises (citée dans le rapport en tant que «loi fédérale sur le cautionnement»)
- ▶ RS 951.251: Ordonnance du 28 février 2007 sur les aides financières aux organisations de cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises (citée dans le rapport en tant qu'«ordonnance sur le cautionnement»)

#### Conventions de prestations et dispositions

- ▶ Contrats (y compris les modifications introduites en 2008) conclus entre le DFE et les coopératives de cautionnement reconnues portant sur les aides financières des années 2007 - 2011, août 2007 (cités dans le rapport en tant que «conventions de prestations»)
- ▶ Dispositions du DFE concernant la reconnaissance de l'OBTG, la CC Centre, la CRC-PME et la SAFFA comme des organisations de cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises (citées dans le rapport en tant que «dispositions de reconnaissance»)
- ▶ Convention de prestations entre le DFE et la CSC.
- ▶ Contrats de coopération entre la CSC et les coopératives régionales de cautionnement (versions 2007 et 2009), c'est-à-dire la convention concernant le *splitting* du risque conclue entre la CSC et les coopératives régionales de cautionnement (version 2010)
- ▶ Conventions de prestations conclues entre les coopératives de cautionnement et les cantons

#### Rapports et autres documents

- ▶ Business plan - Système de cautionnement des arts et métiers en Suisse, février 2007
- ▶ Initiative parlementaire - Examen et renforcement du cautionnement des arts et métiers (CER-N), rapport de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national du 15 novembre 2005
- ▶ Prise de position du Conseil fédéral par rapport au rapport du 15 novembre 2005 de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (Initiative parlementaire - Examen et renforcement du cautionnement des arts et métiers)
- ▶ Rapports d'activités des coopératives de cautionnement et de la CSC des années 2007 à 2009
- ▶ Statuts et règlements d'organisation des coopératives de cautionnement
- ▶ Fil conducteur remanié pour l'établissement des besoins en provisions des coopératives de cautionnement des arts et métiers, STG-Coopers&Lybrand (cité dans le rapport en tant que «directive PwC»)
- ▶ Statistique sur l'encours des crédits, Bulletin mensuel de statistiques bancaires août 2010, Banque nationale suisse
- ▶ Recensement des entreprises 2008, Office fédéral de la Statistique

**Secrétariat d'Etat à l'économie SECO**

Direction de la promotion économique

Secteur Politique PME

Holzikofenweg 36, 3003 Berne

Tél. +41 31 322 28 71, Fax +41 31 323 12 11

[www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch), [www.kmu.admin.ch](http://www.kmu.admin.ch)