Etude complémentaire sur les antennes des coopératives de cautionnement des arts et métiers

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

Mai 2011

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)
Oliver Dunant
Petra Beck
Kevin Meile
Fabien Aubry

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

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»

Condensé

L'un des buts de la nouvelle conception du système de cautionnement des arts et métiers était d'obtenir une meilleure coordination entre les coopératives de cautionnement (CC) et une uniformisation accrue des décisions d'octroi. En même temps, des structures décentralisées ont été parfois conservées, voire créées au sein des CC sous forme d'antennes. Ce modèle est particulièrement développé dans la CRC-PME, où les antennes cantonales sont habilitées à trancher de leur propre chef des dossiers allant jusqu'à 150 000 francs.

Dans ce contexte, le SECO à chargé en février 2011 la société Ernst & Young de réaliser une étude complémentaire sur les antennes des CC pour faire suite à l'évaluation du système de cautionnement des arts et métiers 2007-2010. Il s'agissait d'une part d'examiner si, en cas de délégation de compétence aux antennes, l'uniformité des procédures et critères d'octroi reste garantie, comme l'exige la décision de reconnaissance *(priorité 1)*. D'autre part, la structure globale CC/antennes devait être évaluée sous l'angle des coûts et du gouvernement d'entreprise *(priorité 2)*. Ont été effectués non seulement une analyse des documents disponibles, mais aussi des entretiens avec les CC régionales et des antennes choisies de la CRC-PME, des examens formels de dossiers dans des antennes choisies de la CRC-PME, enfin une comparaison des coûts entre les CC.

Priorité 1 : uniformité des procédures et critères d'octroi

L'étude de la CRC-PME démontre que les dossiers y sont fondés sur des modèles identiques ou qu'ils présentent une structure largement similaire. On constate cependant des différences entre les antennes, voire au sein de celles-ci, quant à la qualité et la complétude de la documentation. En ce qui concerne les critères d'octroi, en revanche, l'uniformité n'est pas garantie, vu que les directives matérielles sont formulées de manière ouverte et non mesurable, et que les antennes peuvent trancher de leur propre chef des dossiers allant jusqu'à 150 000 francs (2007-2011 : 73% des dossiers ≤ 150 000 francs). En outre, la CRC-PME ne procède pratiquement à aucun contrôle pour les dossiers allant jusqu'à 150 000 francs, bien que son règlement lui en donne la possibilité.

La CCC et l'OBTG ne connaissent pas non plus de critères d'octroi mesurables, mais cela n'a pas d'incidence directe sur l'uniformité des décisions d'octroi de la centrale et des antennes, vu que ces dernières ne jouissent d'aucune compétence décisionnelle.

Pour assurer l'uniformité des critères d'octroi, les évaluateurs recommandent à la CRC-PME d'assortir la délégation de compétence aux antennes de critères d'octroi mesurables et vérifiables *(recommandation 1)*. Cela fait, la CRC-PME pourrait introduire au besoin de nouvelles règles de délégation. Il faudrait qu'elle assure parallèlement que sa centrale vérifiera régulièrement die mise en œuvre desdits critères *(recommandation 2)* et que les décisions d'octroi des antennes seront documentées plus systématiquement *(recommandation 3)*.

En ce qui concerne les échanges de données, les systèmes informatiques utilisés par les CC doivent être adaptés de telle façon que toute modification apportée à des documents et données puisse être retracée *(recommandation 4)*.

A la CRC-PME, la gestion des pertes et des recouvrements devrait être centralisée *(recommandation 5)*. Au nom de l'uniformité, il convient en outre de s'assurer que les directeurs des antennes jouissent des mêmes compétences *(recommandation 6)*.

Priorité 2 : évaluation de la structure globale CC/antennes

Au chapitre de la priorité 2, il s'agissait d'abord d'analyser l'effet de la création d'antennes sur les ***coûts d'exploitation des CC***. La comparaison des coûts porte sur chaque CC en tant que tout (c'est-à-dire antennes comprises) et se fonde sur des estimations et les déclarations de chaque CC et de ses antennes. Elle permet de conclure que la création d'antennes n'entraîne pas automatiquement des coûts d'exploitation plus élevés. Il est néanmoins frappant qu'il y a parfois de grandes différences de coût entre les diverses antennes de la CRC-PME. Si le SECO tient à mesurer et à comparer l'efficacité

des CC, il lui est recommandé d'introduire des directives contraignantes pour la saisie des coûts et des prestations de toutes les CC *(recommandation 7)*.

Toujours au chapitre de la priorité 2, il s'agissait d'autre part d'évaluer la structure globale CC/antennes ***du point de vue du gouvernement d'entreprise***. A cet effet, il fallait analyser la structure juridique CC/antennes et la composition des conseils d'administration, ainsi que titre au clair le rôle des antennes dans les structures cantonales de la promotion économique.

Le conseil d'administration de la CRC-PME se compose en majeure partie de représentants des conseils d'administration des antennes. Du point de vue du gouvernement d'entreprise, ce cumul de fonctions n'est pas sans poser problème et peut provoquer des conflits de loyauté. Pour garantir la conformité de la surveillance exercée par la CRC-PME sur ses antennes avec le *Code suisse de bonne pratique pour le gouvernement d'entreprise*, les organes décisionnels de la CRC-PME et ceux des antennes devraient être composés de personnes différentes *(recommandation 8a)*. Pour les CCC et OBTG, la question ne se pose pas, puisque les antennes n'y ont pas de conseils d'administration distincts. Sous l'angle de la responsabilité, la taille des organes décisionnels de la CRC-PME ainsi que celle de ses antennes valaisanne et genevoise est considérée comme problématique ; nous recommandons un nombre impair de cinq à neuf membres au plus *(recommandation 8b)*. Une autre solution serait de confier les décisions d'octroi de la CRC à une commission *(recommandation alternative 8a et 8b)*. Il convient encore de fixer des règles d'abstention pour les membres du conseil d'administration qui ont préparé une demande à la CRC-PME *(recommandation 8c)*. D'une manière générale, les membres du conseil d'administration de toutes les CC doivent être tenus d'informer le président de tout conflit d'intérêt concret. L'administration décide alors si le membre concerné devra s'abstenir *(recommandation 8d)*.

Selon le canton, réunir les activités de promotion économique et le système de cautionnement des arts et métiers sous un seul toit peut être judicieux pour exploiter les synergies. Combiner les instruments cantonaux avec l'exercice du cautionnement au nom de la Confédération peut cependant compliquer l'uniformité du travail de la CRC-PME. D'une façon plus générale, il faudrait examiner quel effet l'instrument des arrière-cautionnements cantonaux a sur le système de cautionnement de la Confédération *(recommandation 9)*.

Conclusion

Notre étude complémentaire devait permettre de juger quels effets la création d'antennes a sur l'ensemble du système des cautionnements. Les antennes favorisent la proximité avec la clientèle et l'enracinement local, ce qui a en principe un effet positif sur l'efficacité du système dans son ensemble.

Au nom de l'efficacité de l'ensemble du système, il faut cependant aménager les compétences et le gouvernement d'entreprise de façon à garantir l'uniformité des décisions d'octroi et de la politique des risques au sein des CC, surtout s'il y a délégation de compétence aux antennes. Notre étude montre qu'actuellement, la CRC-PME ne répond que partiellement à ces exigences. Au sein de la CRC-PME, l'uniformité des décisions d'octroi ne peut être garantie avec les structures actuelles, ce qui nuit à l'uniformité de l'ensemble du système.

Il faut d'autre part s'assurer que la création d'antennes n'aboutit pas à renchérir l'ensemble du système.

Sommaire

Condensé 2

Sommaire 4

Liste des abréviations 8

1 Bases de l'étude complémentaire 9

1.1 Situation de départ et mandat 9

1.2 Plan du rapport 9

1.3 Déroulement 10

2 Méthode de l'étude complémentaire 11

2.1 Interaction des acteurs 11

2.2 Priorités de l'étude complémentaire 12

2.3 Outils de saisie 12

3 Priorité 1 : uniformité des procédures et des critères d'octroi 15

3.1 Résultats de l'évaluation 17

3.1.1 CRC-PME 17

3.1.1.1 Octroi de cautionnements 17

3.1.1.2 Gestion des dossiers en cours et des pertes ou recouvrements 21

3.1.2 CC Centre (CCC) 22

3.1.2.1 Octroi de cautionnements 22

3.1.2.2 Gestion des dossiers en cours et des pertes ou recouvrements 23

3.1.3 OBTG 23

3.1.3.1 Octroi de cautionnements 23

3.1.3.2 Gestion des dossiers en cours et des pertes ou recouvrements 24

3.2 Remarques de l'évaluateur 24

4 Priorité 2 : évaluation de la structure globale CC/antennes au chapitre des coûts 28

4.1 Résultats de l'évaluation 28

4.2 Remarques de l'évaluateur 33

5 Priorité 2 : évaluation de la structure globale CC/antennes du point de vue du gouvernement d'entreprise 35

5.1 Résultats de l'évaluation 35

5.1.1 CRC-PME 35

5.1.2 OBTG 37
5.1.3 CC Centre (CCC) 38
5.2 Remarques de l'évaluateur 38
Annexe 41
Références 41

Liste des graphiques

Graphique 1 : Déroulement de l'étude 10

Graphique 2 : interfaces entre les acteurs 11

Graphique 3 : Montant des pertes sur cautionnement (CHF) et nombre de dossiers déficitaires de la CRC-PME (2007- 2010) 19

Graphique 4 : CRC-PME, nombre de dossiers approuvés (2007-2011) 25

Graphique 5 : Répartition du temps consacré en 2010 aux activités de cautionnement 30

Graphique 6 : Coûts en francs par dossier examiné (part des coûts d'exploitation pour l'examen des dossiers par rapport au nombre d'examens de dossiers) 32

Graphique 7 : Coûts en francs par dossier en cours (part des coûts d'exploitation pour la gestion des dossiers en cours par rapport au nombre de dossiers en cours) 33

Graphique 8 : Liens personnels entre le conseil d'administration de la CRC-PME et les conseils des antennes (état mars 2011) 36

Graphique 9 : Parts au capital social de la CRC-PME (état mars 2011) 36

Liste des tableaux

Tableau 1 : Vue d'ensemble des antennes 9
Tableau 2 : Vue d'ensemble des outils de saisie..... 12
Tableau 3 : Partage des compétences entre les CC et leurs antennes 15
Tableau 4 : Vue d'ensemble des coûts d'exploitation en 2010, francs suisses 29
Tableau 5 : Vue d'ensemble des prestations fournies en 2010 31
Tableau 6 : Activités des antennes CRC-PME hors cautionnements pour le compte de la Confédération 37

Liste des abréviations

CC	coopérative de cautionnement
CCF	Centre de compétences financières
CRC-PME	Coopérative romande de cautionnement – petites et moyennes entreprises
CVC	Coopérative vaudoise de promotion du cautionnement
CVCH	Coopérative vaudoise de cautionnement hypothécaire
DFE	Département fédéral de l'économie
EPT	équivalent plein-temps
FAE	Financer autrement les entreprises
LADE	loi sur l'appui au développement économique
LPEC	loi sur la politique économique cantonale
OBTG	Ostschweizerische Bürgschaftsgenossenschaft St. Gallen
OVAC	Office valaisan de cautionnement
PME	petites et moyennes entreprises
SAFFA	à l'origine : Exposition suisse sur le travail féminin aujourd'hui : CC pour l'octroi de crédits bancaires à des femmes
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie

1 Bases de l'étude complémentaire

1.1 Situation de départ et mandat

Pour faire suite à l'évaluation du système de cautionnement des arts et métiers 2007-2010, qui se concentrait sur le système en général et sur chaque coopérative de cautionnement (CC) en particulier, le SECO a chargé en février 2011 la société Ernst & Young de réaliser une étude complémentaire sur les antennes des CC.

A part la SAFFA, toutes les CC disposent d'au moins une antenne.

Tableau 1 : Vue d'ensemble des antennes

CC	Antennes	Statut juridique
OBTG	► Aarau	► sans personnalité juridique
CC Centre	► Reinach / Nord-ouest de la Suisse	► sans personnalité juridique
	► Kerns / Suisse centrale	► sans personnalité juridique
	► Alle / Jura	► sans personnalité juridique
CRC-PME	► Pully / Vaud (Coopérative vaudoise de promotion du cautionnement CVC)	► coopérative
	► Sion / Valais (Office valaisan de cautionnement OVAC)	► coopérative
	► Carouge / Genève (Financer autrement les entreprises FAE)	► fondation
	► Fontaines / Neuchâtel (Société coopérative Neuchâtel Interface PME)	► coopérative
	► Fribourg / Fribourg (CRC-PME Fribourg)	► société
SAFFA	► Pas d'antenne	

Cette étude complémentaire devait examiner d'une part si les antennes appliquent des procédures et critères uniformes d'octroi et comment cette uniformité est garantie par les CC, et évaluer de l'autre la structure globale CC/antennes sous l'angle des coûts et du gouvernement d'entreprise. Le destinataire de l'étude est le SECO.

1.2 Plan du rapport

Le rapport est divisé en cinq chapitres.

Le premier présente les bases de l'étude complémentaire, soit la situation de départ, le mandat du SECO à Ernst & Young, ses buts et sa cible, à quoi s'ajoutent quelques remarques sur la démarche suivie et l'organisation du projet.

Le chapitre suivant, « Méthode de l'étude complémentaire », décrit l'interaction et les interfaces entre les différents acteurs du système de cautionnement des arts et métiers. Sur la base de cette description et des cibles prédéterminées de l'étude, suivent les définitions de deux priorités et les outils de saisie requis.

Les chapitres 3 à 5 présentent et interprètent les résultats de l'étude à l'aune des priorités définies.

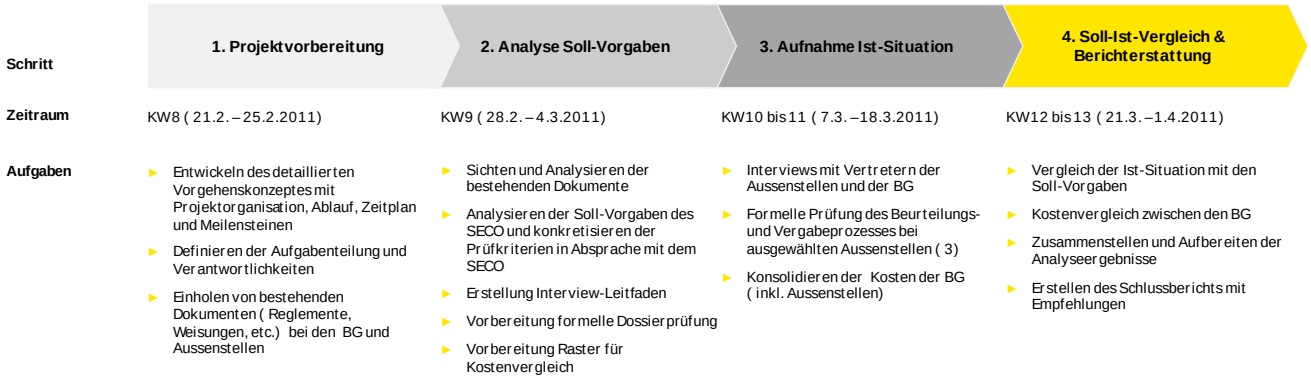
1.3 Déroulement

Déroulement de l'étude

Une fois le projet lancé, des entretiens et des examens formels de dossiers ont été convenus avec les CC et leurs antennes. La plupart des documents et pièces nécessaires (décisions de reconnaissance, règlements, etc.) étant déjà disponibles du fait de l'évaluation du système de cautionnement des arts et métiers réalisée au second semestre 2010, les directives fixant les cibles à atteindre ont pu être établies rapidement, tout comme la base des entretiens et des examens de dossiers. Lors de la troisième étape du projet, la situation effective a été saisie avec les outils mentionnés et une analyse supplémentaire des coûts a été réalisée.

La saisie des données a été suivie de l'analyse et de l'exposé détaillé des résultats dans le présent rapport.

Graphique 1 : Déroulement de l'étude



Organisation du projet

L'évaluation a été réalisée par une équipe interdisciplinaire d'Ernst & Young. La direction de projet était confiée à Christian Sauter, la garantie de qualité à Olivier Dunant (associé responsable). L'équipe elle-même se composait de Petra Beck, Kevin Meile et Fabien Aubry.

L'étude complémentaire a été mandatée par M. Martin Godel, chef de la section Politique PME au SECO.

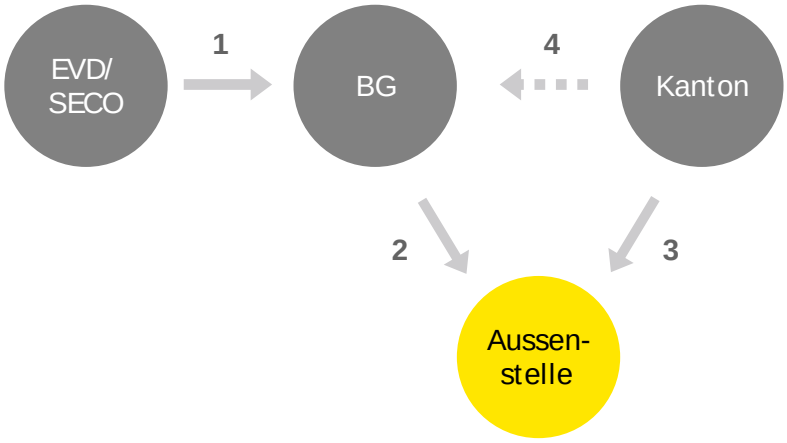
Mme Denise Delapraz, collaboratrice scientifique de la section Politique PME au SECO, secondait l'équipe Ernst & Young pour les questions spécialisées et organisationnelles.

2 Méthode de l'étude complémentaire

2.1 Interaction des acteurs

L'analyse part des différents acteurs concernés et de leurs interactions.

Graphique 2 : interfaces entre les acteurs



1) Le DFE/SECO statue sur la reconnaissance des CC des arts et métiers (par décision de reconnaissance). Les conditions de reconnaissance sont fixées à l'art. 4 de la loi fédérale sur le cautionnement des PME[1] et sont précisées dans les décisions de reconnaissance (notamment en matière de création d'antennes, *cf.* 2)).

2) Dans le cadre des décisions de reconnaissance, les CC peuvent créer des antennes. Les décisions de reconnaissance y fixent les conditions suivantes :

   - Les CC créent les antennes nécessaires pour gérer leur marché.
   - Les prestations et structures dictées par la politique régionale sont entièrement à la charge du canton bénéficiaire.
   - Au cas où des compétences seraient déléguées aux antennes, la centrale doit garantir l'uniformité des procédures et critères d'octroi. Un mécanisme doit en outre être prévu pour pouvoir révoquer une délégation de compétence en cas de difficulté.[2]

   Selon l'art. 9 de la loi fédérale sur le cautionnement des PME, c'est au DFE qu'il incombe de contrôler si les conditions et charges fixées dans les décisions de reconnaissance sont respectées.

[1] Selon l'art. 4, al. 1 de la loi fédérale sur le cautionnement des PME (RS 951.25), sont reconnues les organisations qui sont :
- gérées sans but lucratif ;
- ouvertes aux entreprises de toutes les branches ;
- indépendantes des prêteurs, juridiquement et économiquement ;
- dirigées de façon professionnelle et efficace ;
- actives au niveau supracantonal.

L'al. 2 précise que le Conseil fédéral peut limiter le nombre des organisations reconnues et que celles-ci s'organisent librement.

[2] Cette clause ne figure que dans la décision de reconnaissance de la CRC-PME, vu que dans les décisions de reconnaissance des autres CC , il n'est pas prévu de déléguer de compétences à d'éventuelles antennes.

3) Les cantons jouent un rôle essentiel dans la création et le financement d'antennes. Certaines antennes fournissent aussi des prestations dans le cadre de la promotion économique des cantons et sont dédommagées par le canton concerné.

4) L'étroitesse des relations entre cantons et CC varie. Les CC ont conclu des conventions de prestations avec divers cantons (pour les contributions financières et la délégation aux CC de tâches cantonales de promotion économique, *cf.* 3).

2.2 Priorités de l'étude complémentaire

Examinons maintenant les interfaces décrites au chapitre précédent sous l'angle de deux priorités.

Priorité 1 : uniformité des procédures et des critères d'octroi

La priorité 1 consiste à examiner si l'exigence d'uniformité des procédures et critères d'octroi est respectée là où des compétences ont été déléguées aux antennes (*cf.* décision de reconnaissance). A cet effet, il faut analyser les directives que les CC fixent aux antennes et voir si celles-ci sont bien appliquées dans les faits.

Toujours au chapitre de la priorité 1, il s'agit d'examiner sous l'angle de l'uniformité les processus de gestion des dossiers en cours et des pertes ou recouvrements.

Priorité 2 : évaluation de la structure globale CC/antennes

La priorité 2 consiste à évaluer la structure globale CC/antennes du point de vue des coûts et du gouvernement d'entreprise. Pour les coûts d'exploitation, il faut analyser l'impact de la création d'antennes sur les coûts ; à cet effet, on réalisera une comparaison des coûts des quatre CC. Pour le gouvernement d'entreprise, on analysera la structure juridique et l'organisation des CC, de même que le rôle des cantons.

Portée de l'étude

Notre étude complémentaire couvre toutes les CC reconnues qui disposent d'antennes (CRC-PME, CCC, OBTG). La SAFFA n'est prise en compte que dans la comparaison des coûts.

2.3 Outils de saisie

Vue d'ensemble

Pour évaluer les deux priorités mentionnées, nous avons recouru à des outils de saisie différents selon les questions posées et les connaissances recherchées. Le tableau ci-dessous donne un aperçu des outils de saisie utilisés pour chaque thème des deux priorités.

Tableau 2 : Vue d'ensemble des outils de saisie

Outil de saisie	Priorité 1	Priorité 2	
	Uniformité	Coûts d'exploitation	Gouvernement d'entreprise
A - Analyse qualitative des documents	X	X	X
B - Interviews des CC	X		X
C - Examen formel des dossiers sur place	X		
D - Analyse des coûts d'exploitation dans les CC		X	

Penchons-nous maintenant sur les mécanismes de chaque outil.

Outil de saisie A :
Analyse qualitative des documents

L'analyse des documents a pour but d'exploiter systématiquement les informations et données existantes concernant la collaboration des différents acteurs ainsi que les directives du DFE/SECO. Elle a servi de base à l'application des autres outils d'évaluation et a permis en outre d'approfondir et de vérifier certains aspects.

Outil de saisie B :
entretiens avec les CC

Les entretiens ont servi avant tout à identifier les directives des CC fixant à leurs antennes les cibles à atteindre dans la procédure d'octroi (critères d'octroi compris).

Dans un premier temps, un entretien a été réalisé avec chacune des trois CC territoriales. Y ont été discutées les directives fixant les cibles à atteindre et notée la procédure d'octroi telle que vue par la CC. Ont aussi été abordées les directives concernant l'archivage des dossiers, la gestion et l'accès aux données, enfin les procédures de communication interne.

Dans un deuxième temps, des entretiens ont eu lieu avec les antennes. Ils avaient pour but de comparer le déroulement effectif des procédures, du point de vue des antennes, aux directives des CC fixant les cibles à atteindre et aux indications fournies par ces dernières.

Outil de saisie C :
examen formel des dossiers sur place

Par un examen formel, effectué sur place, d'un choix de dossiers, il a été vérifié si les antennes respectaient les directives fixées pour les procédures et critères d'octroi.[3] Nous avons examiné en particulier si d'éventuels modèles de rapport de la centrale avaient été utilisés, si les dossiers comprenaient toutes les informations demandées (complétude), et dans quelle mesure la documentation était complète et de bonne qualité.

Les antennes avaient été informées au préalable du choix des dossiers pour pouvoir préparer les documents requis.

Les examens de dossiers ont été effectués sur place et ont pris à peu près un jour par antenne. Ils n'ont été menés que dans trois antennes choisies de la CRC-PME. Cet intérêt particulier pour la CRC-PME vient de ce que cette CC présente une structure nettement plus hétérogène que les autres et que ses antennes jouissent de compétences exceptionnelles en matière d'octroi.

Outil de saisie D :
analyse des coûts d'exploitation dans les CC

Pour l'analyse des coûts d'exploitation, nous avons préparé un formulaire Excel uniforme, dans lequel toutes les CC et les antennes de la CRC-PME devaient reporter leurs coûts dans des catégories données. Pour distinguer les coûts d'exploitation proprement dits des CC de ceux qui ne sont pas liés au cautionnement des arts et métiers, mais dépendent d'autres activités exercées pour le compte des cantons, nous avons encore saisi séparément la répartition du temps de travail.

Les coûts d'exploitation à la base de l'analyse sont ceux de l'exercice 2010 (sans les pertes sur cautionnement).

[3] D'entente avec le SECO, seuls les aspects formels ont été vérifiés lors des examens de dossier (examen formel). Il n'y a pas eu d'examen matériel pour vérifier le fond des décisions d'octroi, car cet examen avait eu lieu dans le cadre de l'évaluation 2007–2010 du système de cautionnement des arts et métiers.

3 Priorité 1 : uniformité des procédures et des critères d'octroi

Introduction et aperçu

Le présent chapitre traite de l'interaction entre les CC et leurs antennes du point de vue de l'uniformité. Les procédures qui nous intéressent sont avant tout l'examen des demandes et les décisions d'octroi, mais nous voulions également éclaircir la gestion des dossiers en cours et celle des pertes ou recouvrements.

Le rôle des antennes varie fortement d'une CC à l'autre, comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau 3 : Partage des compétences entre les CC et leurs antennes[4]

		CC	Antenne
Examen des demandes et décision d'octroi	CC Centre	► Toutes les compétences	► Réception des demandes ► Examen des demandes / rapport d'enquête (recommandations comprise)
	CRC-PME	► Décision d'octroi pour les dossiers > 150 000 francs ► Etablissement des contrats de cautionnement pour tous les dossiers	► Réception des demandes ► Examen des demandes / rapport d'enquête ► Décision d'octroi pour les dossiers ≤ 150 000 francs ► Recommandation à la CRC-PME pour les dossiers > 150 000 francs
	OBTG	► Toutes les compétences	► L'antenne de l'OBTG n'est pas autonome, mais y est entièrement intégrée. Il n'y a donc pas de partage de compétence au niveau de l'examen des dossiers. Le seul partage est d'ordre régional, l'antenne gérant et examinant les demandes argoviennes.

		CC	Antenne
Gestion des dossiers en cours et des pertes ou recouvrements	CC Centre	► Toutes les compétences	► Aucune compétence. Le directeur de la CCC peut cependant déléguer certains éclaircissements locaux aux antennes (établissement des décomptes de pertes, etc.).

[4] Ce tableau sert d'aperçu et ne contient que les compétences jugées pertinentes pour les priorités de l'étude. Il n'énumère donc pas de façon exhaustive les compétences des CC et de leurs antennes.

	CRC-PME	► Réception des comptes annuels ► Classement des risques (d'entente avec les antennes)	► Classement des risques (d'entente avec la CC) et, selon ce classement, analyse plus poussée des risques ► Etablissement des décomptes de pertes ► Réception des recouvrements
	OBTG	► Toutes les compétences ► Les recouvrements et pertes sont gérés exclusivement par le secrétariat à St-Gall	Pour les cautionnements gérés à Aarau : ► Réception des comptes annuels ► Classement des risques

Contexte

Dans la décision de reconnaissance de la CRC-PME, le DFE stipule qu'en cas de délégation de compétence aux antennes, l'uniformité des procédures et critères d'octroi doit être garantie dans toute la CC (*cf.* ch. 2.1). Selon cette même décision, un mécanisme doit en outre être prévu pour pouvoir révoquer une délégation de compétence en cas de difficulté.[5]

L'ordonnance sur le cautionnement des PME prescrit également des critères matériels pour l'octroi de cautionnements (*cf.* en particulier l'art. 4 Devoir de diligence), ainsi que des obligations générales en matière d'examen des bénéficiaires et de recouvrement (*cf.* art. 8 et 9), obligations qui doivent être respectées par toutes les CC.

Questions posées

- Comment le partage des compétences est-il réglé entre la CC et ses antennes pour
  - l'octroi de cautionnements ?
  - la gestion des dossiers en cours et des pertes ou recouvrements ?
- Y a-t-il des directives de la CC aux antennes pour
  - l'octroi de cautionnements (uniformité des procédures et critères d'octroi) ?
  - la gestion des dossiers en cours et des pertes ou recouvrements ?
- Comment la CC s'assure-t-elle que les antennes respectent ses directives ?

[5] *Cf.* décision de reconnaissance de la CRC-PME, p.3.

3.1 Résultats de l'évaluation

3.1.1 CRC-PME

3.1.1.1 Octroi de cautionnements

Partage des compétences entre CC et antennes

Le partage des compétences est fixé dans le règlement d'organisation de la CRC-PME ainsi que dans les contrats de collaboration conclus entre la CRC-PME et chaque antenne. Ces contrats sont identiques pour toutes les antennes.

Les antennes de la CRC-PME sont habilitées à recevoir et examiner les demandes de cautionnement de leur région. Le premier contact a lieu en fait exclusivement au niveau des antennes et toutes les demandes de cautionnement arrivent à la CRC-PME par l'intermédiaire des antennes ; la CRC-PME n'accepte donc pas de demandes directes.

Sur la base d'un premier examen, l'antenne procède à une présélection en refusant *illico* les dossiers sans espoir.[6] Le directeur ou le rapporteur examine ensuite les dossiers et rédige un rapport d'enquête à l'attention de son conseil d'administration.[7] Selon l'antenne, c'est le directeur ou le rapporteur qui émet une recommandation à l'attention du conseil d'administration central.

Pour ce qui est de la décision d'octroi, il faut distinguer deux cas.

- ***Demandes jusqu'à 150 000 francs*** Les conseils d'administration de toutes les antennes sont habilités à trancher définitivement les demandes allant jusqu'à 150 000 francs. Cette délégation de compétence est fixée dans les contrats de collaboration conclus entre la CRC-PME et ses antennes.[8]

  La CRC-PME est informée par les antennes des décisions prises et en prend acte. L'art. 35 de son règlement d'organisation prévoit qu'en cas de désaccord sur une décision, la CRC-PME fait les remarques utiles à l'antenne concernée. En cas d'application trop large des directives et de désaccords répétés, le conseil d'administration de la CRC-PME peut restreindre ou supprimer la compétence décisionnelle de l'antenne.

- ***Demandes de plus 150 000 francs*** Les demandes de plus de 150 000 francs sont tranchées par le conseil d'administration de la CRC-PME, celui de l'antenne se bornant à émettre une recommandation. Ne sont soumises au conseil d'administration de la CRC-PME que les demandes pour lesquelles l'antenne a émis une recommandation positive. Une recommandation négative de la part du conseil d'administration de l'antenne aboutit en revanche à un rejet de la demande (sans nouvelle décision du conseil d'administration de la CRC-PME).

L'octroi formel du cautionnement et la conclusion du contrat correspondant avec le bénéficiaire sont toujours du ressort de la CRC-PME.

Directives de la CC aux antennes

Pour les directives de la CRC-PME à ses antennes, il convient de distinguer entre les directives matérielles et les directives formelles

Les ***directives matérielles (critères d'octroi)***, qui doivent être observées aussi bien par les antennes que par la CRC-PME, sont fixées à titre de principes aux art. 42 et 43 du règlement d'organisation. Il s'agit de directives générales, qui concernent en particulier la solvabilité des entreprises cautionnées ainsi que les compétences et qualifications de leurs directions.[9]

---

[6] Ces dossiers ne sont pas saisis dans le système informatique et n'apparaissent donc pas dans les statistiques.

[7] L'antenne de Genève ayant le statut de fondation, elle est dirigée par un conseil de fondation. Le terme d'«administration» utilisé par la suite vaut cependant pour toutes les antennes, celle de Genève comprise.

[8] Les antennes genevoise et valaisanne de la CRC-PME jouissent d'une délégation de compétence pour trancher les dossiers jusqu'à 150 000 francs depuis sa fondation (2007), la neuchâteloise et la vaudoise depuis novembre 2008, la fribourgeoise depuis septembre 2009.

[9] Selon l'art. 42 du règlement d'organisation de la CRC-PME, les conditions pour l'octroi d'un cautionnement sont notamment :

Ces principes ne sont cependant précisés davantage et il n'y a pas de conditions financières « dures » (taux de fonds propres, par exemple) devant être remplies pour obtenir un cautionnement. Le critère d'octroi décisif est en fin de compte l'impression subjective générale.

Directives formelles Pour leurs rapports d'enquête, les antennes doivent utiliser un modèle de la CRC-PME, qui leur prescrit les différentes informations à recueillir et à consigner dans le cadre de l'examen des dossiers.

Mise en œuvre

- Au niveau CRC-PME

Au niveau CRC-PME, la question qui nous intéresse particulièrement est de savoir comment celle-ci s'assure que les antennes mettent les directives en œuvre.

- ***Demandes jusqu'à 150 000 francs (compétence décisionnelle des antennes)*** La CRC-PME est informée des décisions d'octroi que les antennes ont prises de leur propre chef par la réception des rapports d'enquête, dont elle prend acte.[10,11] Ces décisions ne sont pas remises en question, même si la CRC-PME en aurait la possibilité en vertu de l'art. 35 de son règlement d'organisation. Il n'y a donc pas de contrôle matériel systématique des décisions des antennes concernant les demandes jusqu'à 150 000 francs, et pas non plus de vérification que les critères d'octroi ont été respectés.

  Pour contrôler la complétude des décisions prises, la CRC-PME remet chaque trimestre aux antennes une liste des dossiers approuvés, que les administrations des antennes doivent lui renvoyer signée.

- ***Demandes de plus de 150 000 francs (compétence décisionnelle de la CRC-PME)*** Pour ses décisions d'octroi concernant les demandes de plus de 150 000 francs, le conseil d'administration de la CRC-PME s'appuie sur l'examen des dossiers effectués et les rapports d'enquête rendus par les antennes. Celles-ci lui transmettent leurs rapports avec leurs recommandations et, dans certains cas, des informations supplémentaires (plan d'affaires, etc.).

  Le conseil d'administration de la CRC-PME étudie les dossiers transmis par les antennes. Lors de ses séances, les dossiers sont présentés par le directeur de l'antenne compétente puis discutés ; au besoin, des informations supplémentaires sont demandées (à l'attention du directeur de l'antenne, du représentant du conseil d'administration de l'antenne, ou de la CRC-PME).

  Le conseil d'administration de la CRC-PME suit généralement les recommandations de celui des antennes. Depuis 2007, il n'a refusé que huit demandes.

- Le requérant est digne de crédit du point de vue personnel et professionnel.
- La structure financière de l'entreprise est saine ou en voie d'assainissement.
- La viabilité de l'entreprise est démontrée.
- L'entreprise est à même de se développer et sa pérennité paraît assurée.
- L'entreprise vise, en principe, à s'assurer un avantage compétitif identifiable.
- Le plan d'affaires démontre qu'il n'y a pas de distorsion manifeste de concurrence sur le marché régional.
- L'entreprise respecte les conventions collectives ou l'usage local.
- L'activité de l'entreprise respecte les principes du développement durable.

Selon l'art. 43 du règlement d'organisation de la CRC-PME, les raisons de refuser un cautionnement sont principalement :

- L'entreprise recherche un cautionnement dans le but de financer sa recherche et développement.
- L'entreprise connaît des difficultés financières et présente des déficiences structurelles menaçant sa viabilité. Cependant la CRC-PME peut envisager un cautionnement en cas de présentation d'un plan d'assainissement crédible.
- L'outil de production n'est pas en adéquation avec son marché, son réseau de distribution n'est pas suffisamment développé, l'orientation géographique ne correspond pas à l'activité de l'entreprise.
- La direction et la gestion de l'entreprise présentent des faiblesses évidentes et significatives; des lacunes apparaissent au niveau des postes clés.
- Le requérant est déjà au bénéfice d'un cautionnement.

[10] Au début (2007-2008), la CRC-PME demandait à ses antennes de lui remettre aussi les procès-verbaux des séances de l'administration pour en vérifier les procédures internes. Ces procédures étant désormais connues, elle ne l'exige plus aujourd'hui.

[11] En cas de décision ou de recommandation négative de l'administration des antennes (dossiers de moins ou de plus de 150 000 francs), la CRC-PME est informée par le système informatique commun. Elle n'exige pas d'extrait du procès-verbal des séances.

Dans ce contexte, il faut encore signaler l'existence d'une commission de suivi, composée de trois membres du conseil d'administration de la CRC-PME, des directeurs des antennes et de celui de la CRC-PME. Cet organe a pour mandat de développer et coordonner les décisions d'octroi au sein de la CRC-PME, et de concevoir des mesures propres à favoriser le traitement uniforme des dossiers dans les antennes.

Il est de plus en plus rare que le conseil d'administration de la CRC-PME se prononce sur des demandes de cautionnement, que ce soit par écrit ou par voie électronique.

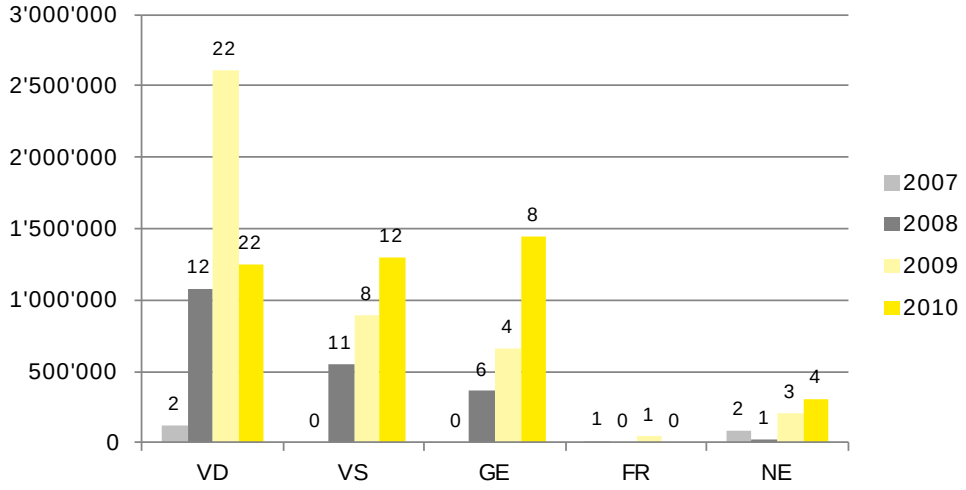
► Au niveau des antennes

Les pratiques des antennes ont été évaluées dans trois antennes (Genève, Vaud et Valais) suite à des entretiens et des examens formels de dossiers.[12] La question qui nous intéressait avant tout était de savoir si les directives de la CRC-PME étaient respectées. Nous avons cependant noté aussi les particularités des différentes antennes.

Mise en œuvre des directives matérielles Comme la présente étude ne porte que sur l'examen formel des dossiers, nous renvoyons à l'*Evaluation 2010* pour la mise en œuvre des directives matérielles. Lors de l'examen matériel qui avait été fait alors, il s'était avéré qu'une partie des principes énoncés dans le règlement d'organisation n'étaient pas observés.

Le fait que les dossiers entraînent des pertes très variables selon l'antenne cantonale compétente (*cf.* graphique ci-dessous) laisse aussi supposer des différences d'application des règles d'octroi d'une antenne à l'autre.

Graphique 3 : Montant des pertes sur cautionnement (CHF) et nombre de dossiers déficitaires de la CRC-PME (2007- 2010)[13]



Mise en œuvre des directives formelles Dans tous les dossiers examinés établis depuis la refonte du système de cautionnement, les rapports d'enquête avaient été établis selon le modèle de la CRC-PME. Ils étaient aussi complets, généralement, c'est-à-dire que toutes les rubriques prescrites avaient été remplies.

La qualité et l'exhaustivité de l'analyse et de la documentation varient cependant non seulement d'une antenne à l'autre, mais même au sein d'une seule antenne, particulièrement en ce qui concerne l'analyse financière de l'entreprise requérante, l'analyse du marché et l'évaluation des qualifications

[12] Les dossiers soumis à examen formel ont été consultés en version imprimée. Les documents et informations disponibles uniquement sous forme électronique n'ont donc généralement pas été pris en compte.

[13] Selon indications de la CRC-PME du 11 avril 2011.

de la direction. Pour autant qu'on puisse en juger sur un simple examen formel des dossiers, les dossiers de l'antenne genevoise présentent des analyses financières plus détaillées que celle des deux autres.

Dans les dossiers, les motifs de décision de l'administration des antennes sont documentés de manière variable. Les informations supplémentaires présentées lors des séances du conseil d'administration et prises en compte dans ses réflexions n'y figurent que partiellement.

Autres constats au niveau des antennes

- ***Constat général*** L'importance attribuée à la recommandation du directeur varie d'une antenne à l'autre. Selon l'antenne, un dossier muni d'une recommandation négative du directeur sera encore soumis à la décision du conseil d'administration ou sera directement refusé par lui. Toujours selon l'antenne, le fait que le directeur soutienne un dossier est considéré comme décisif pour décrocher l'accord du conseil d'administration.
- ***Antenne genevoise*** L'antenne genevoise a conçu des modèles de plan d'affaires qui doivent être utilisés par les requérants. Elle s'assure ainsi de l'uniformité de la documentation. En plus du rapporteur, les rapports d'enquête sont tous visés par le directeur. Pour les dossiers complexes ou inhabituels, l'antenne demande souvent une expertise externe, qui sera soumise à son conseil d'administration ou à celui de la CRC-PME comme base de décision. Les dossiers de l'antenne genevoise contiennent en général deux check-lists pour s'assurer de la présence des pièces requises.
- ***Antenne valaisanne*** Contrairement aux antennes genevoise et vaudoise, le rapporteur ou directeur de l'antenne valaisanne n'émet pas de recommandation formelle à l'attention de son conseil d'administration quant aux dossiers examinés. Il faut toutefois noter que la CRC-PME ne donne pas de directive imposant au rapporteur ou au directeur d'émettre une telle recommandation. Les séances du conseil d'administration de l'OVAC ont toutes lieu « physiquement », c'est-à-dire qu'il n'y a pas de décision prise par voie écrite ou électronique.
- ***Antenne vaudoise*** **En 2010, l**'antenne vaudoise a décidé de ne plus prendre de décisions d'octroi par voie écrite ou électronique qu'en cas d'urgence et de réexaminer les décisions correspondantes à la séance physique suivante. Depuis peu, les arguments principaux de la discussion du conseil d'administration sont enregistrés systématiquement dans le rapport d'enquête pour garantir une certaine traçabilité des décisions.

Echanges de données

La CRC-PME et ses antennes utilisent le même système informatique que la CCC et l'OBTG. Les données des requérants et les informations sur l'objet de la demande sont introduites dans le système par les antennes, la CRC-PME se chargeant ensuite d'y introduire les informations liées au contrat (montant du cautionnement octroyé, réassurance, autres garanties, etc.). Il n'a pu être étudié comment les droits d'accès sont réglés entre la CRC-PME et ses antennes. Le système informatique ne dispose pas de protocole permettant de retracer les modifications apportées aux dossiers ; comme la CCC et l'OBTG utilisent le même système, cette faiblesse se retrouve chez elles.

La CRC-PME et les antennes se partagent un serveur sécurisé (CITRIX), ce qui simplifie considérablement les échanges de données. L'accès des collaborateurs des antennes à la banque de données commune et aux documents stockés sur le serveur est toutefois limité. Ainsi, les antennes n'ont qu'un droit de lecture pour les documents d'ordre contractuel liant la CRC-PME et les bénéficiaires.

Les rapports d'enquête définitifs, signés par le conseil d'administration compétent, doivent être déposés sur le serveur commun par les antennes (dossiers jusqu'à 150 000 francs) ou par la CRC-PME (dossiers de plus de 150 000 francs). Toute modification apportée à un dossier suite à une discussion au sein du conseil d'administration compétent doit être reportée dans la version électronique. Dans le cadre de notre étude complémentaire, nous n'avons pu cependant vérifier si les antennes ou la CRC-PME se conformaient à cette règle.

A part les rapports d'enquête, les antennes sont tenues d'archiver les autres informations pertinentes concernant les requérants et recueillies lors de l'examen des dossiers, alors que la CRC-PME se charge de l'archivage de tous les documents d'ordre contractuel. La banque de données commune enregistre aussi les comptes annuels des bénéficiaires pendant la durée du cautionnement. Les dossiers refusés sont également archivés sur le serveur commun.

3.1.1.2 Gestion des dossiers en cours et des pertes ou recouvrements

Partage des compétences entre CC et antennes

Modifications apportées aux dossiers en cours Pour les modifications apportées aux dossiers en cours (par exemple en matière d'amortissements), le partage des compétences est réglé par analogie avec la procédure d'octroi : les modifications de dossiers allant jusqu'à 150 000 francs peuvent être décidées par les antennes, alors que celles concernant les dossiers de plus de 150 000 francs relèvent de la compétence de la CRC-PME.

Surveillance des dossiers en cours La surveillance des dossiers en cours s'effectue par collaboration étroite de la CRC-PME et des antennes. La CRC-PME est responsable de demander leurs comptes annuels aux bénéficiaires et les soldes des comptes aux banques (quand ce ne sont pas ces dernières qui les lui transmettent spontanément). L'analyse des soldes des comptes et des comptes annuels incombe aussi bien aux antennes qu'à la CRC-PME et sert de base à l'évaluation des risques des dossiers, qui se fait d'entente étroite entre la CRC-PME et ses antennes. Selon le classement effectué, le dossier est surveillé plus ou moins étroitement. En cas de risque accru (*cf.* « Directives Risques et Provisions »), les antennes doivent procéder à une analyse approfondie. Il leur incombe également de suivre de près les bénéficiaires présentant un risque accru.

Rapport de pertes Selon les « Directives Contentieux » de la CRC-PME, les antennes sont chargées de la rédaction du rapport de pertes.

Recouvrements Toujours selon ces « Directives Contentieux », la perception des recouvrements incombe aux antennes.

Directives de la CC aux antennes

Modifications apportées aux dossiers en cours Pour les modifications, la CRC-PME a également conçu un modèle, qui doit être utilisé par les antennes pour les demandes de modification.

Surveillance des dossiers en cours La CRC-PME a édicté des « Directives Risques et Provisions », que les antennes doivent observer lors de la gestion des dossiers en cours. Ces directives précisent le partage des compétences entre les antennes et la CRC-PME ainsi que les critères appliqués pour l'évaluation des risques et la méthode à suivre vis-à-vis des différentes catégories de risque.

Rapports de perte Selon les « Directives Contentieux », les antennes sont tenues de remettre un rapport de perte à la CRC-PME dans les 30 jours suivant la survenue de la perte. La CRC-PME a aussi conçu un modèle de rapport de perte, sur lequel les rapports des antennes doivent se fonder.

Recouvrements A part la valeur indicative inscrite dans le plan d'affaires national, il n'existe pas de cible chiffrée que les antennes devraient atteindre. Selon les « Directives Contentieux » de la CRC-PME entrées en vigueur en novembre 2008, les antennes sont toutefois tenues, en cas de perte, de tout entreprendre pour préserver les intérêts de la CRC-PME. Elles doivent informer la CRC-PME tous les semestres de l'état des recouvrements.

Mise en œuvre

Surveillance des dossiers en cours Au niveau CRC-PME, l'administration reçoit chaque trimestre une liste des dossiers à risque accru de chaque antenne. Les antennes procèdent donc à un monitorage. On relèvera que l'antenne genevoise a notamment mis au point une grille exhaustive pour la surveillance des dossiers en cours, qui est discutée hebdomadairement au niveau du secrétariat et présentée chaque mois au conseil d'administration de l'antenne.

Modifications apportées aux dossiers en cours Sur ce point, il est frappant que les directeurs des antennes ne jouissent pas des mêmes compétences. Alors que la compétence décisionnelle des directeurs des antennes genevoise et valaisanne se limite à un report de six mois au plus des amortissements, celui de l'antenne vaudoise peut décider de son propre chef un relèvement du

plafond de cautionnement jusqu'à 75 000 francs (au maximum jusqu'au plafond autorisé, c'est-à-dire 150 000 francs), ainsi que le report d'un amortissement ou la modification du plan d'amortissement.

Rapports de pertes Les antennes rédigent les rapports de pertes, que la CRC-PME transmet au SECO. La CRC-PME fonctionne donc ici avant tout comme lien entre les antennes et le SECO, elle n'examine plus les rapports en détail. Les dossiers déficitaires sont examinés et jugés par l'administration compétente (demandes jusqu'à 150 000 francs : antennes ; demandes de plus de 150 000 francs : CRC-PME).

D'après les dossiers déficitaires étudiés, les directives de la CRC-PME sont respectées, c'est-à-dire que les dossiers examinés comprennent un décompte de perte conforme au modèle de la CRC-PME.

Recouvrements La gestion des recouvrements est régulièrement abordée à la commission de suivi de la CRC-PME, y compris la question d'éventuelles cibles chiffrées.

3.1.2 CC Centre (CCC)

3.1.2.1 Octroi de cautionnements

Partage des compétences entre CC et antennes

Les tâches et compétences des antennes sont précisées dans les contrats respectifs entre la CCC et ses mandataires, et comprennent en substance les points suivants :

- conduite de l'antenne régionale dans toutes les affaires ;
- expédition d'affaires telles que notamment réception et examen des demandes de cautionnement de la région couverte, rédaction de rapports d'enquête à l'attention du secrétariat ;
- gestion des relations avec les banques, autorités et associations locales.

Le partage territorial n'est cependant pas exclusif. La direction du secrétariat a le droit de reprendre aux antennes des demandes de cautionnement de leur région et de les examiner elles-mêmes. La direction et les organes de la CCC ont en outre le droit de déléguer d'autres tâches et activités aux antennes.

Tous les dossiers font d'emblée l'objet d'une concertation entre l'antenne concernée et le secrétariat pour décider s'ils méritent examen. Si oui, les antennes les examinent et émettent une recommandation à l'attention du secrétariat dans un rapport d'enquête ; elles n'ont toutefois pas de compétence décisionnelle. Les dossiers sont ensuite envoyés au secrétariat (le rapport d'enquête par Intranet, les autres documents originaux par la poste). La CCC procède à une dernière vérification selon le principe « deux avis valent mieux qu'un ». Au besoin, elle réclame aux antennes des précisions ou des informations supplémentaires.

Une fois vérifié par le secrétariat, le rapport d'enquête est mis en ligne pour un vote électronique sécurisé. Les bases de décision fournies sont le rapport d'enquête et tout autre document disponible, ainsi que d'éventuels commentaires additionnels du secrétariat ou des membres de l'administration qui votent. La commission de décision se compose de quatre personnes : le président, les deux vice-présidents et un membre de l'administration de la région du requérant. En cas d'égalité, le président tranche.

Directives de la CC aux antennes

Directives matérielles (critères d'octroi) Ne jouent pas de rôle à la CCC, puisque les antennes ne jouissent pas de compétences décisionnelles.[14]

Directives formelles Les antennes sont soumises aux mêmes règles et principes que le secrétariat. Elles doivent donc se tenir aussi aux statuts et au règlement de cautionnement de la CCC. Ce règlement précise le déroulement de l'examen des dossiers et impose l'utilisation du rapport d'enquête standardisé de la CCC ainsi que l'application des directives pour les examens effectués sur

[14] Pour ce qui est des critères d'octroi de la CCC, rappelons que celle-ci applique ses propres critères, qui ne sont cependant pas consignés par écrit (*cf.* Evaluation 2010).

place.

Chaque nouvelle demande de cautionnement est munie d'un numéro courant. Les antennes sont tenues de s'en procurer un au secrétariat pour chaque dossier, ce qui permet au secrétariat de surveiller le statut des demandes reçues (saisie sur Excel : numéro courant, entreprise concernée, montant, etc.) et d'intervenir si une demande n'a pas été transmise après un certain temps à la CCC pour décision.

Mise en œuvre

Des contacts réguliers ont lieu entre les antennes et le secrétariat (en particulier avec le directeur). Les dossiers problématiques sont discutés au cas par cas. A part les concertations téléphoniques régulières, le directeur rencontre une ou deux fois par mois les mandataires. Une retraite a lieu en outre chaque année pour discuter les sujets importants. Ce système garantit le traitement professionnel et cohérent des dossiers.

Echanges de données

Les échanges de données s'effectuent sur un Intranet sécurisé, où circulent les rapports et où ils sont présentés finalement à la commission de décision pour vote. Tous les membres de l'administration et du secrétariat de la CCC ont accès aux données de l'Intranet (avec des droits variables bien définis quant à l'accès et à la possibilité de traiter les données). Pour l'archivage physique, les antennes envoient les documents originaux des dossiers au secrétariat par la poste.

3.1.2.2 Gestion des dossiers en cours et des pertes ou recouvrements

Une fois une demande octroyée par la commission de décision, les antennes n'ont plus rien à faire directement pour le traitement et le contrôle des dossiers, l'obtention des comptes et des soldes, ou la gestion des pertes et recouvrements. Ces tâches sont expédiées exclusivement par le secrétariat de Berthoud, à moins que, dans des cas particuliers, la direction ne charge les antennes d'éclaircissement complémentaires sur place, en particulier pour les demandes de report ou en cas de pertes et recouvrements. Si, en cas de perte, une antenne est chargée de procéder à des éclaircissements, elle rend compte de ses constatations par écrit. Le secrétariat de Berthoud établit alors le décompte de perte à l'attention du SECO.

3.1.3 OBTG

3.1.3.1 Octroi de cautionnements

Partage des compétences entre CC et antennes

L'antenne d'Aarau est entièrement intégrée dans l'OBTG et ne constitue pas une entité distincte, que ce soit sur le plan organisationnel ou juridique. Il faut donc la considérer comme un bureau supplémentaire, certes externe, mais sans la moindre autonomie. Même le personnel n'est pas distinct, les mêmes collaborateurs travaillant aussi bien à St-Gall qu'à Aarau.

En matière d'examen des dossiers. l'antenne d'Aarau jouit donc des mêmes compétences et effectue les mêmes tâches que le secrétariat de St-Gall. Elle reçoit et examine les demandes de cautionnement. Cet examen terminé, elle envoie les dossiers et les rapports d'enquête à St-Gall, où le directeur vérifie les documents et les présente au conseil d'administration pour décision.

Directives de la CC aux antennes

Directives matérielles (critères d'octroi) Ne jouent pas de rôle à la l'OBTG, puisque l'antenne ne jouit pas de compétences décisionnelles.[15]

Directives formelles Mêmes directives pour l'antenne que pour le secrétariat. Les collaborateurs locaux doivent appliquer la grille d'examen prescrite par l'OBTG et établir leur rapport d'enquête sur le même modèle.

Mise en œuvre par les antennes

Le respect des directives en vigueur est garanti par une occupation tournante de l'antenne. Le tournus est planifié et coordonné au secrétariat. Les collaborateurs de l'OBTG tournent encore avec un

[15] Pour ce qui est des critères d'octroi de l'OBTG, rappelons que ceux-ci ne sont consignés que sommairement dans le règlement de cautionnement interne (*cf. Evaluation 2010*).

collaborateur indépendant (deux jusqu'en 2010), faute de quoi les ressources humaines seraient insuffisantes.

Les dossiers difficiles font l'objet d'une concertation avec le directeur. Celui-ci s'efforce en outre d'être présent à Aarau au moins une fois par semaine.

Echanges de données

Les données (physiques ou électroniques) sont centralisées au secrétariat de St-Gall. Pour des raisons de sécurité, l'antenne d'Aarau n'a pas accès à la banque de données centrale (MS Access). Elle ne dispose que d'un accès Internet pour les recherches liées à l'examen des dossiers.

3.1.3.2 Gestion des dossiers en cours et des pertes ou recouvrements

Les dossiers en cours examinés à Aarau y sont également suivis (par la personne compétente, selon tournus). Cela signifie que cette personne demande, reçoit et examine les comptes annuels et les bouclements, et qu'elle prend éventuellement contact avec les entreprises. Les documents sont ensuite transmis au secrétariat de St-Gall pour archivage. Les bénéficiaires de cautionnements ont donc toujours la même personne de contact à l'OBTG.

Les pertes et recouvrements sont en revanche administrés entièrement au secrétariat de St-Gall.

3.2 Remarques de l'évaluateur

La nouvelle conception du système de cautionnement des arts et métiers a réduit à quatre le nombre des coopératives officiellement reconnues : OBTG, CCC, CRC-PME et SAFFA. Un des buts était une meilleure coordination des CC et une uniformisation accrue des décisions d'octroi. Parallèlement, des structures décentralisées (antennes) ont été maintenues ou créées au sein des CC. C'est notamment le cas de la CRC-PME, où les antennes sont habilitées à trancher définitivement des dossiers allant jusqu'à 150 000 francs. Dans ce contexte, on peut se demander si les structures actuelles des CC sont compatibles avec l'objectif d'une uniformisation et coordination accrue.

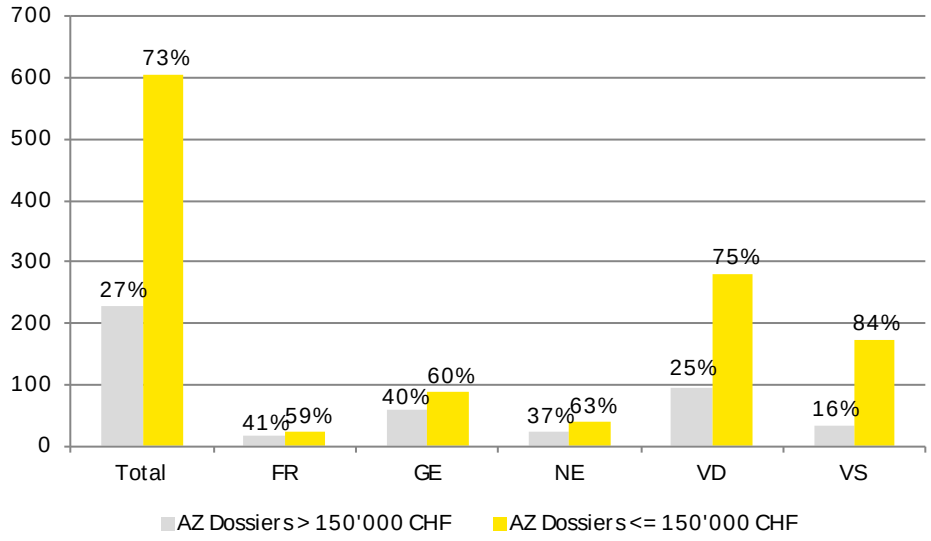
Octroi de cautionnements

A la ***CRC-PME***, l'examen formel des dossiers montre que les rapports d'enquête se basent sur des modèles identiques ou présentent une structure largement similaire. Pour autant qu'on puisse en juger sur un simple examen formel, il n'y a donc pas de différences essentielles dans la manière de faire des antennes. La CRC-PME a édicté diverses directives formelles, très largement observées dans les antennes. On constate cependant des différences entre les antennes, voire au sein de celles-ci, quant à la qualité et la complétude de la documentation.

En ce qui concerne les critères d'octroi, en revanche, l'uniformité n'est pas garantie, vu que les directives matérielles sont formulées de manière ouverte et non mesurable, et que les antennes peuvent trancher de leur propre chef des dossiers allant jusqu'à 150 000 francs ; elles jouissent donc d'une grande liberté de manœuvre. En outre, la CRC-PME ne procède pratiquement à aucun contrôle pour les dossiers allant jusqu'à 150 000 francs, bien que son règlement lui en donne la possibilité. A ce propos, nous renvoyons à l'*Evaluation 2010* pour la mise en œuvre des directives matérielles. Lors de l'examen matériel qui avait été fait alors, il s'était avéré qu'une partie des principes énoncés dans le règlement d'organisation n'étaient pas observés.

La marge de manœuvre des antennes est mise en évidence par le fait que depuis la refonte du système de cautionnement, plus de 70% des dossiers étaient inférieurs ou égaux à 150 000 francs, comme le montre le graphique ci-dessous.

Graphique 4 : CRC-PME, nombre de dossiers approuvés (2007-2011)[16]



D'après la CRC-PME, l'uniformité de la pratique est assurée par l'intermédiaire des personnes (participation de membres du conseil d'administration des antennes aux séances de l'administration centrale). Toujours d'après elle, le taux de pertes suffit comme critère de la qualité des décisions d'octroi des antennes, mais la brièveté de la période écoulée depuis la fondation de la CRC-PME (2007) ne permet pas encore de tirer des conclusions définitives. De l'avis des évaluateurs, le taux de pertes n'est pas un bon critère de qualité, puisqu'il ne permet qu'un contrôle *a posteriori*, donc trop tardif. Quant à la participation de membres du conseil d'administration des antennes aux séances du conseil de la CRC-PME, elle est jugée problématique pour des raisons relevant du gouvernement d'entreprise (*cf.* ch. 5).

Dans l'ensemble, ni les directives ni le controlling actuel ne suffisent à garantir l'uniformité des décisions d'octroi au sein d'une structure décentralisée comme la CRC-PME. Pour assurer cette uniformité, on peut concevoir deux méthodes : l'une consiste à restreindre, voire supprimer la compétence décisionnelle des antennes, si bien que tous les dossiers sont tranchés au niveau de la CRC-PME, donc par le même organe ; l'autre est que la CRC-PME précises ses directives aux antennes en y ajoutant des cibles mesurables et vérifiables, et qu'elle effectue un controlling rigoureux. A cet effet, il convient aussi de documenter plus systématiquement les motifs de décision des membres des conseils d'administration des antennes.

A la ***CCC*** et à l'***OBTG***, les critères matériels d'octroi ne sont pas non plus consignés et précisés par écrit, ou alors seulement sous forme sommaire, mais cela est moins grave, vu que leurs antennes ne jouissent pas de compétences décisionnelles.

Dans l'intérêt de l'ensemble du système et d'une uniformisation accrue des règles d'octroi à l'échelle nationale, les évaluateurs jugent qu'il serait recommandable de préciser les critères d'octroi et de fixer des normes financières minimales.

Echanges de données

Le système informatique actuel des trois CC territoriales ne permet pas de retracer les modifications apportées à des dossiers, ce qui pose des problèmes de transparence et de responsabilité, car il n'est pas possible de savoir quand un document a été modifié et si les droits de modifier un document ou des données ont été respectés. Cela complique aussi l'exercice de la surveillance par le SECO.

[16] Selon indications de la CRC-PME du 7 mars 2011.

Gestion des dossiers en cours et des pertes ou recouvrements

A la ***CRC-PME***, la surveillance des dossiers en cours est effectuée en commun par la CRC-PME et les antennes. La CRC-PME a édicté des directives claires pour les antennes. Du point de vue de l'uniformité, il est cependant problématique que les directeurs des antennes jouissent de compétences variables en ce qui concerne les modifications apportées à des dossiers en cours.

Au chapitre de la gestion des pertes et recouvrements – mais avant tout des rapports et décomptes de perte –, les antennes jouissent de compétences étendues et d'une grande marge de manœuvre.[17] De l'avis des évaluateurs, il y a donc ici aussi un risque que l'uniformité de la pratique ne soit pas garantie. Par analogie avec la procédure d'octroi, on pourrait y remédier soit en déplaçant les compétences en direction de la centrale, soit en précisant les directives et en exerçant un controlling plus sévère.

Recommandations	Destinataires
Critères matériels d'octroi et controlling	
1) Pour garantir l'uniformité des critères d'octroi au sein de la CRC-PME, conformément à la décision de reconnaissance, il est indispensable, en cas de délégation de compétence aux antennes, de fixer ***au niveau de la CRC des critères mesurables et vérifiables*** pour l'octroi de cautionnements.[18] Ces critères mesurables et vérifiables permettraient de classer les demandes selon diverses catégories de risque. On pourrait alors introduire de nouvelles règles de délégation, qui permettraient aux antennes de continuer à trancher seules et définitivement les demandes à risque faible. La plupart des banques recourent aujourd'hui à de telles listes de critères. Dans les administrations publiques, la Régie fédérale des alcools recourt à un classement analogue des risques encourus par les assujettis.[19]	*CRC-PME*
2) La CRC-PME devrait en outre ***vérifier régulièrement la mise en œuvre de ces critères*** (par exemple par une vérification régulière, par sondage, des dossiers tranchés par l'antenne de son propre chef) et assurer qu'en cas de non-respect, la compétence décisionnelle de l'antenne sera limitée ou retirée.	*CRC-PME*
3) Dans le même contexte, les ***décisions d'octroi*** des antennes devraient aussi ***être mieux documentées et plus systématiquement*** (*cf.* recommandation dans l'*Evaluation 2010*).	*CRC-PME*
Echanges de données	
4) Adapter le ***système informatique*** utilisé par les CC de sorte que les ***modifications*** apportées à des documents et données ***puissent désormais être retracées***.	*SECO / toutes les CC*
Gestion des dossiers en cours et des pertes ou recouvrements	
5) Pour exploiter les synergies et garantir le savoir-faire nécessaire, la gestion des pertes et la perception des recouvrements devraient être	*CRC-PME*

[17] Les antennes de la ***CCC*** et de l'***OBTG*** n'ont en revanche qu'un rôle marginal dans la gestion des dossiers en cours et des pertes ou recouvrements, raison pour laquelle ces deux CC ne sont pas étudiées de plus près.

[18] Notons ici que le Centre de compétences financières du canton du Valais (responsable du secteur opérationnel de l'antenne valaisanne) a défini sur mandat du canton certains critères minimaux pour l'octroi de cautionnements, comme un taux minimal de fonds propres (*cf.* Vade-mecum des aides financières CCF, p. 3 *s.*).

[19] *Cf.* projet «Ratingprozesse für Steuerlager», Régie fédérale des alcools RFA, rapport de travail Ernst & Young, 2008.

	centralisées au niveau CRC-PME (sans délégation de compétence aux antennes).	
6)	Dans l'intérêt de l'uniformité, s'assurer que les ***directeurs*** des antennes jouissent des ***mêmes compétences*** (en particulier en matière de modifications de dossiers en cours).	*CRC-PME*

4 Priorité 2 : évaluation de la structure globale CC/antennes au chapitre des coûts

Contexte

L'art. 4 de la loi fédérale sur le cautionnement des PME stipule que les CC s'organisent librement, mais précise également que, pour être reconnues, elles doivent être dirigées de façon professionnelle et efficace. Pour évaluer cette efficacité,[20] nous analyserons leur rapport coûts/bénéfices.

Question posée

- Quel est l'effet de la création ou de l'existence d'antennes sur les coûts d'exploitation des coopératives de cautionnement ?

4.1 Résultats de l'évaluation

Coûts d'exploitation

Notre analyse se base sur les coûts d'exploitation « purs », c'est-à-dire ceux liés exclusivement aux cautionnements. Les pertes, recouvrements, frais de réassurance auprès de la CSC ou provisions sur cautionnements octroyés n'ont donc pas été pris en compte. Les coûts résultant d'activités hors cautionnement ont été mis à part.

Chaque CC a été analysée en tant qu'organisation générale, c'est-à-dire antennes comprises. Les coûts d'exploitation des antennes de la CRC-PME, qui, contrairement à ceux des antennes de la CCC et de l'OBTG, ne figurent pas dans les comptes de la centrale, ont donc été consolidés avec celle-ci. Toutes nos indications se fondent sur les estimations et déclarations des CC et de leurs antennes respectives. Comme ni les unes ni les autres ne disposent de relevés détaillés des temps de travail ou des coûts de production, les indications des CC quant au temps dépensé pour chaque activité reposent sur des estimations sommaires.

Le tableau qui suit présente les coûts d'exploitation de 2010 en chiffres absolus, d'après les indications fournies par les CC et leurs antennes respectives. Ceux de la CRC-PME sont les plus élevés, suivis de près par la CCC et de l'OBTG, et beaucoup plus loin par la SAFFA.

On relèvera que, pour l'OBTG et la CCC, les coûts d'exploitation totaux et la part imputée aux cautionnements sont très proches, alors que les coûts d'exploitation de la CRC-PME les dépassent d'un bon 2,4 millions de francs – dont 1 million pour des tâches hors cautionnement. Il appert que la part des coûts dus à des tâches hors cautionnement est relativement élevée dans les antennes genevoise et valaisanne (*cf.* ch. 5.1.1).

[20] L'efficacité se mesure au rapport entre les ressources engagées et le résultat obtenu.

Tableau 4 : Vue d'ensemble des coûts d'exploitation en 2010, francs suisses

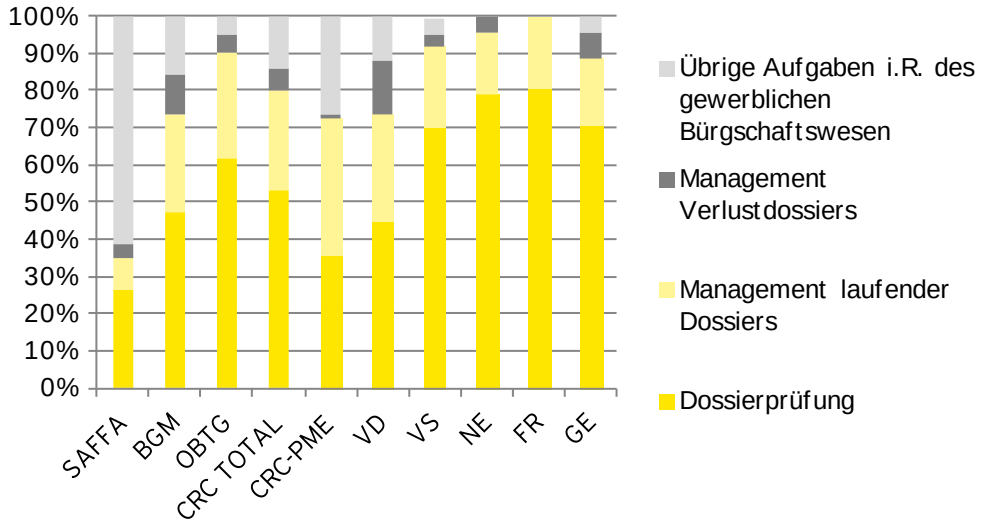
CC / antenne	Coûts d'exploitation totaux en 2010	Part des cautionnements	Autres tâches
SAFFA	**150 793,55**	**150 793,55**	**-**
CC Centre	**1 354 700,00**	**1 286 965,00**	**67 735,00**
OBTG	**1 347 500,00**	**1 300 011,01**	**47 488,99**
CRC Total	**3 731 045,05**	**2 675 202,55**	**1 055 842,50**
CRC-PME	928 395,36	928 395,36	-
Antenne VD	593 197,53	577 722,81	15 474,72
Antenne VS	368 121,00	256 000,02	112 120,98
Antenne NE	65 061,00	65 061,00	-
Antenne FR	56 731,00	56 731,00	-
Antenne GE	1 719 539,16	791 292,36	928 246,80

Rappelons ici que la CRC-PME n'assume qu'une partie des coûts d'exploitation des antennes (en 2010, 359 788,89 francs, soit 21% environ des dépenses des antennes liées aux cautionnements). Elle dédommage en effet les antennes à raison de 200 francs par an par dossier en cours et de 60% des émoluments d'examen des requêtes (1,2% du montant octroyé) par demande examinée et acceptée. Les décisions de reconnaissance stipulent d'ailleurs que les antennes doivent être financées par les cantons si elles ne sont pas créées pour des raisons entrepreneuriales, mais pour répondre à des préoccupations de politique régionale (*cf.* graphique 7).

Temps requis

Le graphique ci-dessous présente la répartition du temps consacré par les CC et leurs antennes aux différentes activités de cautionnement.

Graphique 5 : Répartition du temps consacré en 2010 aux activités de cautionnement[21]



Le temps consacré à l'examen des dossiers varie énormément. la SAFFA étant celle qui en nécessite le moins. Pour la gestion des dossiers déficitaires, on notera que la CCC y affecte des ressources comparativement importantes. Pour les autres tâches (relations publiques, par exemple), les différences sont également notables, l'OBTG étant celle qui y consacre le moins de temps.

Les parts relativement faibles de temps consacré à la gestion des dossiers en cours par les antennes valaisanne, neuchâteloise, fribourgeoise et genevoise de la CRC-PME s'expliquent entre autres par le fait qu'une partie de ce travail est effectuée par la centrale. Les pourcentages de temps consacré par ces antennes aux autres activités s'en trouvent donc augmentés.

Prestations

La seule analyse des coûts et des temps dépensés ne suffit pas à dire si telle CC ou telle forme d'organisation donnée est efficace. C'est pourquoi nous avons relevé en plus les prestations fournies par les CC et les antennes de la CRC-PME en 2010.

[21] La répartition a été calculée sur la base des pourcentages de temps indiqués pour chaque activité.

Tableau 5 : Vue d'ensemble des prestations fournies en 2010[22]

CC / antenne	Nombre de dossiers examinés (= demandes acceptées et refusées)[23]	Nombre de dossiers en cours	Nombre de dossiers déficitaires
SAFFA	**30**	**73**	**1**
CC Centre	**135**	**342**	**14**
OBTG	**214**	**415**	**4**
CRC Total	**289**	**824**	**46**
CRC-PME	-	-	-
Antenne VD	128	394	22
Antenne VS	49	210	12
Antenne NE	28	66	4
Antenne FR	17	44	-
Antenne GE	67	110	8

On constate ainsi qu'en 2010, la CRC-PME est la CC qui a examiné le plus grand nombre de dossiers et qui atteste aussi le plus grand nombre de dossiers en cours.

Comparaison coûts/prestations

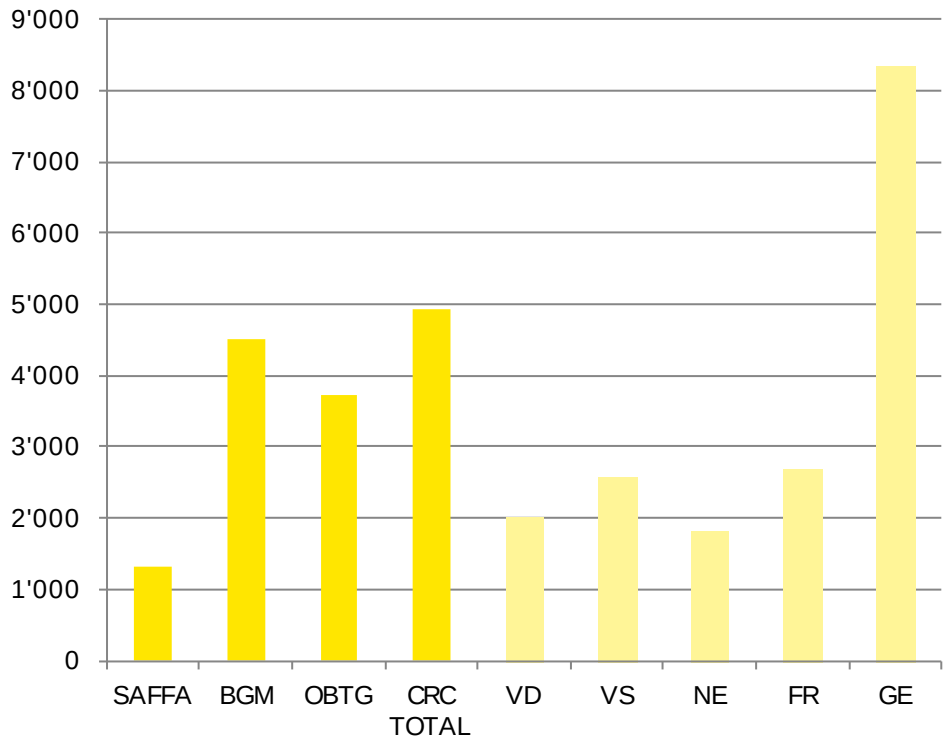
Cherchons maintenant des indications sur l'efficacité des diverses CC et antennes en comparant les coûts avec les prestations fournies.

Les coûts par dossier examiné ou en cours peuvent être déduits sur la base du temps consacré à l'activité respective. Le point de départ n'est donc pas le total des coûts d'exploitation du système de cautionnement par CC, mais seulement la part consacrée à l'activité concernée. A cet effet, on ventile les coûts d'exploitation totaux de chaque CC en fonction du temps consacré à chaque activité. De cette façon, on s'assure qu'aucun coût lié à une autre activité ne sera pris en compte.

[22] Source : rapport annuel 2010 au SECO.

[23] Les dossiers retirés ne sont pas pris en compte, vu qu'ils n'ont pas parcouru toute la procédure d'examen.

Graphique 6 : Coûts en francs par dossier examiné (part des coûts d'exploitation pour l'examen des dossiers par rapport au nombre d'examens de dossiers)[24]



Si les coûts d'exploitation imputés à l'examen des dossiers sont rapportés au ***nombre de dossiers examinés*** (graphique 5), les coûts des trois CC territoriales oscillent entre 3 700 (OBTG) et 4 900 francs (CRC-PME) par dossier examiné.

Les coûts relativement élevés de la CRC-PME sont cependant dus surtout à l'antenne genevoise, ceux des autres antennes étant en fait inférieurs à ceux de l'OBTG ou de la CCC. Les chiffres de l'antenne genevoise s'expliquent entre autres par le fait que celle-ci applique des procédures très formalisées – comme on l'a vu lors de l'examen formel des dossiers – et que son personnel est relativement nombreux (*cf.* graphique 9).

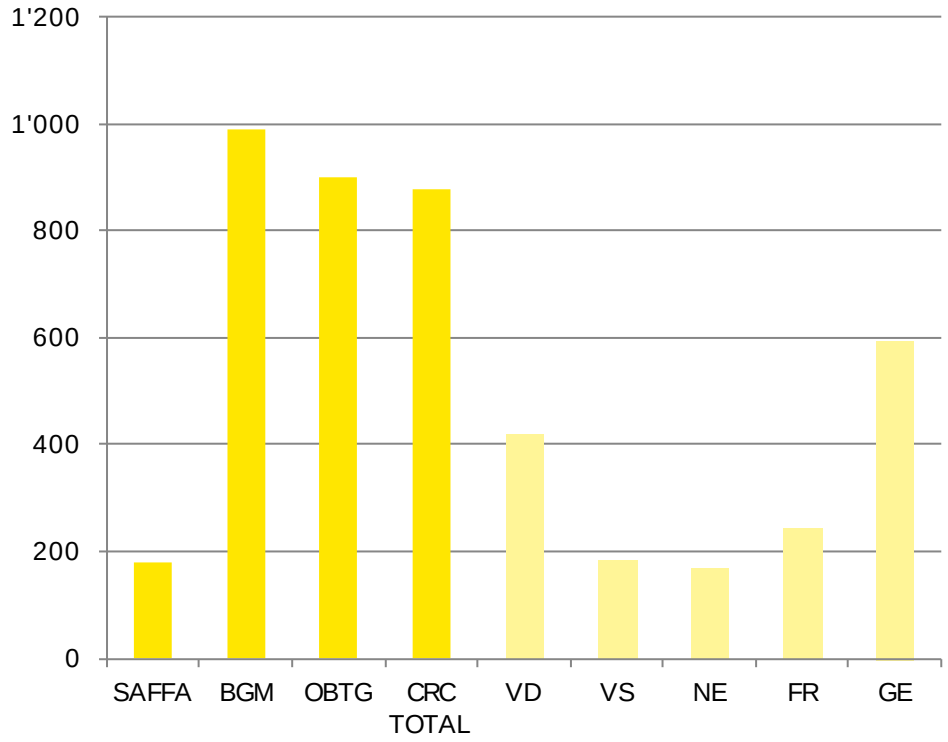
La SAFFA présente les coûts les plus faibles par dossier examiné, ce qui est dû entre autres au fait que de nombreux travaux y sont effectués à titre bénévole.

Soulignons encore une fois ici que toutes les indications présentées reposent sur des estimations et des déclarations des CC et de leurs antennes. Dans l'ensemble, les fluctuations relativement fortes que l'on observe pourraient indiquer que ces estimations n'ont pas été faites partout avec le même sérieux.

Le graphique suivant présente une analyse similaire des coûts par dossier en cours.

[24] Comme la CRC-PME n'examine pas elle-même de dossiers, les coûts de sa centrale ont été insérés sous CRC TOTAL, sans ventilation.

Graphique 7 : Coûts en francs par dossier en cours (part des coûts d'exploitation pour la gestion des dossiers en cours par rapport au nombre de dossiers en cours)[25]



Les différences de coût entre les trois CC territoriales (CRC-PME, OBTG et CCC) sont moindres pour les ***dossiers en cours*** que pour les dossiers examinés. En comparaison, la SAFFA est nettement moins dépensière, ce qui s'explique de nouveau par la part élevée de travail bénévole. A la CRC-PME, on remarquera que la centrale assume une partie essentielle de la gestion des dossiers en cours, raison pour laquelle les coûts totaux y sont plus élevés que pour chacune des antennes. On note cependant une fois encore des écarts importants entre ces dernières.

4.2 Remarques de l'évaluateur

Fondée sur les estimations et déclarations des CC et de leurs antennes, notre comparaison des coûts montre que l'existence ou la création d'antennes n'entraîne pas forcément une hausse des coûts d'exploitation. Il est vrai que la SAFFA, qui est entièrement centralisée, est la CC la moins dépensière et que l'OBTG, avec son unique antenne, a tendance à coûter moins que la CCC et la CRC-PME, surtout pour l'examen des dossiers. Le bilan est en revanche moins clair pour la CCC (trois antennes) et la CRC-PME (cinq antennes à administration autonome), la CCC tendant à présenter des coûts supérieurs. On remarque en outre qu'à la CRC-PME, l'antenne genevoise cause de loin les coûts les plus élevés, ce qui affecte notablement les coûts totaux de la CRC-PME. Les grandes différences de coût au sein même de la CRC-PME indiquent aussi des variations d'intensité dans l'examen des dossiers et la gestion des dossiers en cours.

[25] Les coûts de sa centrale de la CRC-PME ont été insérés sous CRC TOTAL, mais sans ventilation.

Recommandations	Destinataire
7) **Pour mesurer et comparer l'efficacité de l'exploitation des CC (antennes comprises), le SECO doit adopter des directives contraignantes pour toutes les CC en matière de *saisie des coûts et des prestations*, et définir des indicateurs permettant de comparer les CC entre elles. Les données des coûts et prestations ainsi saisies doivent lui être transmises à intervalles réguliers.**	*SECO*

5 Priorité 2 : évaluation de la structure globale CC/antennes du point de vue du gouvernement d'entreprise

Contexte

Pour évaluer la structure globale CC/antennes du point de vue du gouvernement d'entreprise, il faut approfondir d'une part les questions de la structure juridique CC/antennes et de la composition des conseils d'administration, et examiner de l'autre le rôle des antennes dans les structures de promotion économique des cantons.

Questions posées

- Quel est le rapport (juridique) entre les antennes et la CC ? Comment la collaboration est-elle réglée en droit entre une CC et ses antennes ?
- Comment se compose le conseil d'administration des CC ? Les antennes y sont-elles représentées ?
- En plus de leurs tâches de cautionnement, les antennes fournissent-elles des prestations de promotion économique sur mandat des cantons ?

5.1 Résultats de l'évaluation

5.1.1 CRC-PME

Structure juridique

Les cinq antennes de la CRC-PME constituent chacune une entité juridique autonome. La base juridique de la collaboration consiste en contrats de collaboration identiques, conclus par la CRC-PME avec chaque antenne.

La CRC-PME est le supérieur hiérarchique des antennes. Selon les statuts, le conseil d'administration est en effet l'organe qui « reconnaît les antennes cantonales et fixe leurs mandat et compétences, notamment décisionnelles » (art. 15, al. 11). Il « élabore les règlements de la CRC-PME qui définissent notamment les tâches et compétences du Bureau, de la Direction et des antennes cantonales » (art. 15, al. 7).

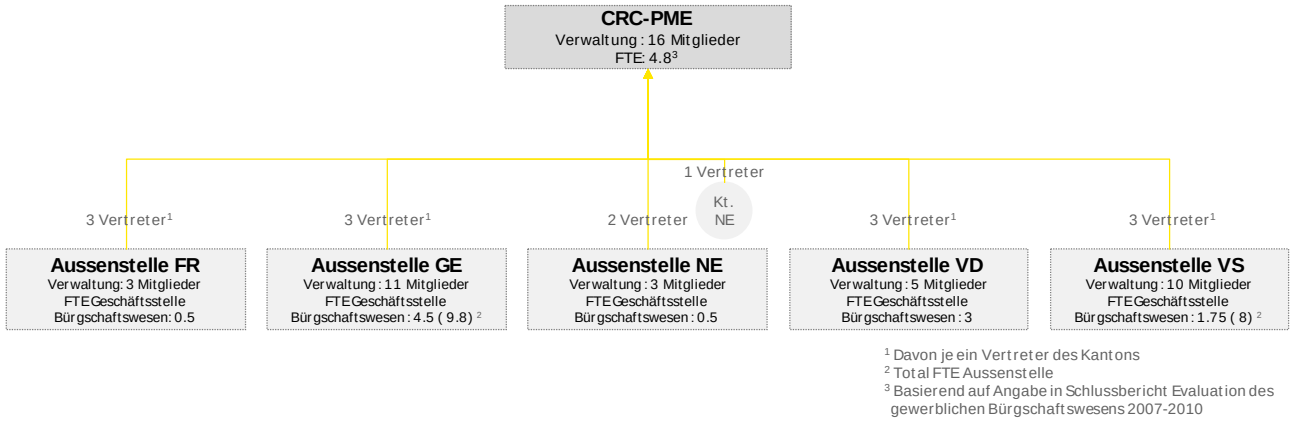
Composition du conseil d'administration

Chaque antenne a son propre conseil d'administration, dont le nombre des membres varie d'une antenne à l'autre (*cf.* graphique ci-dessous).

Le conseil d'administration de la CRC-PME se compose de 16 membres : 3 délégués par canton (1 représentant de l'Etat et 2 représentants de l'économie) et le président. Selon l'art. 14 des statuts, la majorité du conseil doit être composée de représentants des coopérateurs associés. A l'heure qu'il est, 14 des 16 membres du conseil d'administration de la CRC-PME sont membres en même temps du conseil d'administration d'une antenne.

La taille des organes décisionnels de la CRC-PME et des antennes valaisanne et genevoise est jugée problématique du point de vue de la responsabilité et de l'efficacité (gouvernement d'entreprise). Nous recommandons un conseil de cinq à neuf membres au plus, mais en tout cas en nombre impair.

Graphique 8 : Liens personnels entre le conseil d'administration de la CRC-PME et les conseils des antennes (état mars 2011)



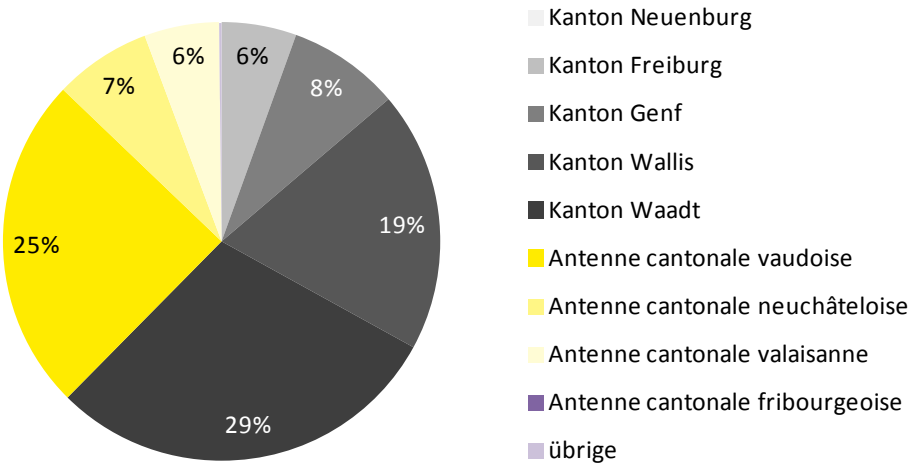
[1] Davon je ein Vertreter des Kantons
[2] Total FTE Aussenstelle
[3] Basierend auf Angabe in Schlussbericht Evaluation des gewerblichen Bürgschaftswesens 2007-2010

Structure financière

La CRC-PME détient un capital social de 18 millions de francs, dont la plus grande partie est constituée directement par les cantons (62%). Les 38% restants viennent des antennes elles-mêmes, lesquelles sont également financées par les cantons respectifs. La participation des autres coopérateurs (32 000 francs) est négligeable (0,18%). [NDT: ces chiffres ne se retrouvent pas tels quels dans le graphique.]

Sur le plan financier, la CRC-PME est donc étroitement liée aux cantons, ce qui justifie aussi la présence des cinq représentants de ceux-ci au conseil d'administration.

Graphique 9 : Parts au capital social de la CRC-PME (état mars 2011)[26]



[26] Selon indications de la CRC-PME du 31 mars 2011.

Activités hors cautionnements pour le compte de la Confédération

A part leur mandat d'agence de la CRC-PME, les différentes antennes assument des tâches de promotion économique pour leur canton.

Tableau 6 : Activités des antennes CRC-PME hors cautionnements pour le compte de la Confédération

Antenne	Activités hors cautionnements pour le compte de la Confédération
VD - Coopérative vaudoise de promotion du cautionnement (CVC)	► En plus de cautionnements pour le compte de la Confédération, la CVC propose aux particuliers des cautionnements pour leurs crédits hypothécaires, sur mandat de la Coopérative vaudoise de cautionnement hypothécaire (CVCH). ► Pour les cautionnements de la CVC et de la CRC-PME, le canton de Vaud met en outre à disposition une réassurance pour les entreprises et projets à fort potentiel d'emploi (notamment les *start-ups*) en se fondant sur la « loi sur l'appui au développement économique (LADE) » du 12 juin 2007.
VS - Office valaisan de cautionnement (OVAC)	► L'OVAC n'est qu'un conseil d'administration, l'ensemble des tâches opérationnelles étant délégué au Centre de compétences financières (CCF). A part les cautionnements pour le compte de la Confédération, il offre aussi des garanties de construction (tâche également déléguée au CCF). ► En plus des mandats de l'OVAC, le CCF offre encore diverses prestations financières et de services aux entreprises, sur la base d'une convention de prestations conclue avec le canton du Valais dans le cadre de la « loi sur la politique économique cantonale » (LPEC). Ces prestations comprennent en particulier l'aide à la recherche de capitaux étrangers (notamment par le biais de cautionnements), la mise à disposition de capitaux propres, le *coaching* et la réalisation d'analyses financières. Le CCF est censé servir ainsi de « portail d'entrée » des PME valaisannes pour les questions de financement. ► Les cautionnements pour le compte du canton et ceux pour le compte de la Confédération sont rarement combinés.
GE - Financer autrement les entreprises (FAE)	► En plus de son mandat d'agence de la CRC-PME, la FAE fournit les prestations suivantes, sur la base d'une convention de prestations avec le canton de Genève : octroi de cautionnements, participation au capital social, financement de mandats d'inspection (audit), de coaching ou d'évaluation, affacturage (depuis 2009). ► Les cautionnements pour le compte du canton et ceux pour le compte de la Confédération sont complémentaires et fréquemment combinés, selon les besoins des bénéficiaires.
NE (Fontaines) et FR (Fribourg)	► Pas d'activités hors cautionnements pour le compte de la Confédération.

5.1.2 OBTG

Structure juridique

L'antenne d'Aarau est entièrement intégrée dans l'OBTG et ne constitue pas une entité distincte, que ce soit sur le plan organisationnel ou juridique.

Composition du conseil d'administration

L'antenne n'a pas de conseil d'administration. Celui de l'OBTG se compose de 6 membres. L'organe décisionnel en matière de cautionnements est une commission de 3 personnes (président, vice-président + 1 membre du conseil).

Activités hors cautionnements pour le compte de la Confédération

En tant que telle, l'antenne n'exerce pas d'autre activité que les cautionnements pour le compte de la Confédération. En tant que centrale, en revanche, l'OBTG examine et surveille d'une part les demandes de prêt déposées dans le cadre de la promotion économique du canton des Grisons (mandat cantonal et convention de prestations correspondante). De l'autre, le canton de St-Gall met à sa disposition des cautionnements complémentaires et des contributions au service de l'intérêt pour les cautionnements de la Confédération, sur la base d'une convention de prestations.[27]

5.1.3 CC Centre (CCC)

Structure juridique

Les antennes de la CCC ne sont pas des entités juridiques autonomes. Leurs exploitants sont chargés de la direction de l'antenne par contrat entre la CCC et l'exploitant (personne physique). Ils n'ont pas de fonction au conseil d'administration de la CCC.

Composition du conseil d'administration

Les antennes n'ont pas de conseil d'administration. Celui de la CCC se compose de 8 membres. L'organe décisionnel en matière de cautionnements est une commission de 3 personnes (président, vice-président + 1 représentant de la région concernée).[28]

Activités hors cautionnements pour le compte de la Confédération

En tant que telles, les antennes n'exercent pas d'autre activité que les cautionnements pour le compte de la Confédération. En tant que centrale, la CCC assume en revanche d'autres tâches, en particulier sur mandat des cantons de Berne et du Jura (avec conventions de prestations correspondantes). Ces deux cantons mettent en effet à disposition un fonds de soutien aux cautionnements de projets cantonaux ou régionaux d'importance particulière, fonds qui permet à la CCC de réassurer (en partie) les cautionnements de la Confédération à des entreprises du canton respectif. Pour ces mêmes cantons, la CCC exerce encore certaines activités de marketing, dans le cadre de la promotion économique. Des conventions de prestations analogues existent avec les cantons de Soleure, Nidwald et Obwald.

5.2 Remarques de l'évaluateur

Structure juridique / composition du conseil d'administration

A part une seule personne, tous les membres du conseil d'administration de la CRC-PME siègent également dans les conseils d'administration des antennes. Si cette présence de représentants des antennes dans le conseil d'administration de la CRC-PME favorise la circulation des informations, elle n'est pas sans poser des problèmes du point de vue du gouvernement d'entreprise.[29] La structure actuelle aboutit en effet à ce que les membres des conseils d'administration des antennes défendent « leurs » dossiers ou les recommandations de leur antenne au conseil d'administration de la CRC-PME. Il peut donc en résulter des conflits de loyauté qui compromettent l'objectivité des décisions.

Sur le plan hiérarchique, les antennes sont subordonnées à la CRC-PME, qui assume donc un devoir de surveillance à leur égard. Pour pouvoir exercer ce devoir conformément au *Code suisse de bonne pratique pour le gouvernement d'entreprise*, les organes décisionnels de la CRC-PME devraient être composés de personnes différentes de ceux des antennes.

La question ne se pose pas à la CCC et à l'OBTG, puisque les antennes n'y ont pas de conseils d'administration distincts.

---

[27] L'OBTG collabore avec les cantons de Glaris et du Tessin de la même manière qu'avec celui des Grisons, mais sans conventions de prestations correspondantes.

[28] Selon les statuts de la CCC, il convient de prendre en considération la répartition géographique lors de l'élection des membres de l'administration.

[29] *Cf. Code suisse de bonne pratique pour le gouvernement d'entreprise*, Fédération des entreprises suisses – economiesuisse, juillet 2002 (mise à jour 2007). Le *Swiss NPO-Code* (Directives en matière de gouvernance institutionnelle pour les organisations à but non lucratif en Suisse) et le *Swiss Foundation Code* (Principes et recommandations pour la constitution et la gestion de fondations donatrices) comprennent des recommandations similaires. Les considérations et recommandations qui suivent en matière de gouvernement d'entreprise se fondent sur ces sources.

Activités hors cautionnements pour le compte de la Confédération

Le fait que les activités de promotion économique d'un canton et le cautionnement des arts et métiers y soient parfois réunis sous un seul toit (« guichet unique ») et que les antennes soient ainsi intégrées partiellement dans la promotion économique du canton (comme à l'OVAC/CCF ou à la FAE) résulte du système fédéraliste de partage des compétences et est judicieux pour ce qui est d'exploiter les synergies et le savoir-faire.

Il faut toutefois relever que combiner des instruments cantonaux avec l'exercice du cautionnement au nom de la Confédération peut compliquer l'uniformité du travail de la CRC-PME et entraîner à la limite des conflits d'intérêts. Ainsi, l'OVAC/CCF recourt systématiquement aux cautionnements de la Confédération pour les entreprises artisanales, alors qu'il se rabat sur les cautionnements cantonaux pour soutenir les entreprises qui se lancent dans de nouvelles technologies ; à la CVC et à la FAE, en revanche, cette « séparation des branches » n'existe pas. Autre exemple : la FAE a la possibilité de combiner un cautionnement de la Confédération avec un cautionnement cantonal et de dépasser ainsi la limite de 500 000 francs, possibilité que n'a pas la CVC, alors que l'OVAC/CCF l'aurait, mais n'y recourt pas, pour différentes raisons. Enfin, l'existence d'un arrière-cautionnement cantonal (à la CVC) constitue une incitation à prendre des risques plus élevés.

Même si elles disposent également d'instruments cantonaux, le problème est moins aigu à la CCC et à l'OBTG, parce qu'elles sont centralisées et ne sont pilotées que par un seul organe décisionnel.

Recommandations	Destinataires
8) Aménager les structures dirigeantes des CC de façon à les rendre conformes aux critères de bonne pratique du gouvernement d'entreprise.[30]	
a) Il convient d'une part de garantir la composition indépendante des organes décisionnels des centrales et des antennes. Cette exigence concerne en premier lieu la CRC-PME, puisque les antennes des autres CC n'ont pas d'organe décisionnel distinct. Pour permettre une surveillance des antennes conforme aux critères de bonne pratique du gouvernement d'entreprise, les organes décisionnels de la CRC-PME et ceux des antennes doivent être composés de personnes différentes. Le nombre des représentants des antennes au conseil d'administration de la CRC-PME devrait donc être limité à moins de la moitié du conseil.	*CRC-PME*
b) Il est recommandé d'autre part à la CRC-PME de limiter le nombre des membres de son conseil d'administration à cinq (neuf au plus). *Recommandation alternative pour a) et b) : les décisions de cautionnement de la CRC-PME sont prises par une commission dont la majorité des membres n'appartient ni à la direction de la CRC-PME, ni à la direction ou au conseil d'administration d'une antenne.*	*CRC-PME* *CRC-PME*
c) Il est recommandé en outre de fixer dans les statuts ou les directives des règles d'abstention pour les membres du conseil d'administration qui auraient préparé une demande à l'attention	

[30] *Cf. Code suisse de bonne pratique pour le gouvernement d'entreprise*, Fédération des entreprises suisses – economiesuisse, juillet 2002 (mise à jour 2007). Le *Swiss NPO-Code* (Directives en matière de gouvernance institutionnelle pour les organisations à but non lucratif en Suisse) et le *Swiss Foundation Code* (Principes et recommandations pour la constitution et la gestion de fondations donatrices) comprennent des recommandations similaires. Les considérations et recommandations qui suivent en matière de gouvernement d'entreprise se fondent sur ces sources.

	du conseil d'administration de la CRC-PME ou qui y auraient participé.	
	d) Par analogie avec le *Code suisse de bonne pratique pour le gouvernement d'entreprise*, les membres du conseil d'administration sont tenus d'informer le président d'un éventuel conflit d'intérêt, le cas échéant. L'administration décide alors si la personne concernée doit s'abstenir.	*Toutes les CC*
9)	En ce qui concerne les chevauchements avec des instruments cantonaux d'encouragement, le SECO et la CC analyseront l'effet des arrière-cautionnements cantonaux sur le système de cautionnement de la Confédération et s'il en résulte des incitations (dommageables).	*SECO / toutes les CC*

Annexe

Références

Bases légales

- RS 220 : loi fédérale du 30 mars 1911 complétant de code civil suisse (Livre cinquième : droit des obligations), Titre vingtième : Du cautionnement, art. 492 à art. 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 (ici, loi fédérale sur le cautionnement des PME)
- RS 951.251 : ordonnance du 28 février 2007 sur les aides financières aux organisations de cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises (ici, ordonnance sur le cautionnement des PME)
- Décisions du DFE concernant la reconnaissance de l'OBTG, de la CCC, de la CRC-PME et de la SAFFA en tant qu'organisations de cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises (ici, décisions de reconnaissance)
- Conventions de prestations des CC avec les cantons
- Contrats de collaboration de la CRC-PME avec les antennes de Fribourg, Genève, Neuchâtel, Vaud et Valais
- Statuts et règlements d'organisation des CC
- Directives Risques et Provisions CRC-PME du 20 mars 2009
- Directives Contentieux CRC-PME du 21 novembre 2008

Rapports et autres documents

- *Businessplan – Gewerbliches Bürgschaftswesen der Schweiz*, février 2007
- Rapports d'activité des CC 2007 à 2009 (si disponible, 2010)
- *Evaluation du système de cautionnement des arts et métiers 2007–2010*, rapport final Ernst & Young, octobre 2010 (ici, *Evaluation 2010*)
- Vade-mecum des aides financières, Centre de compétences financières CCF, version du 16 novembre 2010 *(http://www.ccf-valais.ch/pdf/ReglementF.pdf)*
- *Code suisse de bonne pratique pour le gouvernement d'entreprise*, Fédération des entreprises suisses – economiesuisse, juillet 2002 (mise à jour 2007) *(http://www.economiesuisse.ch/fr/PDF%20Download%20Files/pospap_swiss-code_corp-govern_20080221_fr.pdf)*

- *Swiss NPO-Code – Directives en matière de gouvernance institutionnelle pour les organisations à but non lucratif en Suisse*, Conférences des présidents et présidentes des grandes œuvres d'entraide de Suisse, 31 mars 2006

- *Swiss Foundation Code 2009 avec commentaire – Principes et recommandations pour la constitution et la gestion de fondations donatrices*, Thomas Sprecher, Philipp Egger, Martin Janssen *(http://www.swissfoundations.ch/fr/portrait/swiss-foundation-code%20.html)*

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, www.kmu.admin.ch