

ad 05.449

Initiative parlementaire
Examen et renforcement du cautionnement des arts
et métiers (CER-N)

Rapport du 15 novembre 2005 de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national

Avis du Conseil fédéral

du 10 mars 2006

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Conformément à l'art. 112, al. 3, LParl, nous prenons position comme suit au sujet du rapport du 15 novembre 2005 de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national concernant l'examen et le renforcement du cautionnement des arts et métiers.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

10 mars 2006

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Moritz Leuenberger
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Avis

1 Contexte

Sur la base de l'arrêté fédéral du 22 juin 1949¹ tendant à encourager les coopératives de cautionnement des arts et métiers, la Confédération verse une contribution de l'ordre de 50 à 60 % aux pertes de celles-ci et de la Société coopérative de cautionnement des femmes suisses (SAFFA). Elle participe en outre à leurs coûts administratifs généraux. En juillet 2003, le Conseil fédéral a remis un rapport en réponse à un postulat (99.3577) de 1999 de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N), dont les auteurs demandaient un examen et un renforcement du cautionnement des arts et métiers. Après en avoir débattu à plusieurs reprises, la CER-N a finalement décidé, le 25 mai 2004, à une majorité de 19 voix contre une et deux abstentions, de rédiger une initiative, dans laquelle elle demande l'adaptation des bases légales existantes pour permettre une réorganisation du cautionnement des arts et métiers. La Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats a approuvé la décision à l'unanimité le 28 juin 2004 et a rempli, ce faisant, la condition prévue à l'art. 109, al. 3, LParl, pour donner suite à l'initiative. Le secrétariat de la CER a été chargé avec l'administration d'élaborer un projet d'arrêté dans ce sens. Celui-ci a abouti, au terme de la procédure de consultation ordinaire, à l'adoption par la CER-N d'un projet de loi fédérale sur les aides financières aux organisations de cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises, le 15 novembre 2005, à une majorité de 15 voix contre 4 et une abstention.

2 Avis du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral approuve la nouvelle réglementation proposée par la CER-N quant au principe. Néanmoins, la poursuite et le renforcement du soutien aux organisations de cautionnement n'apparaissent justifiés que si leur efficacité est sensiblement accrue.

Le Conseil fédéral estime que dans le domaine des petites et moyennes entreprises (PME), le libre jeu de la concurrence entre les banques est garanti. Les arts et métiers ne considèrent cependant pas la situation comme pleinement satisfaisante. Des recettes insuffisantes, le manque de fonds propres des PME, un contexte économique défavorable et des conditions-cadre politiques et conjoncturelles peu propices ont conduit ces dernières années à un accroissement de l'insolvabilité. Pour certaines PME, un autre facteur aggravant est que les banques octroient désormais leurs crédits en fonction d'une méthode basée sur le rendement et une structure de prix adaptée aux risques. Ce changement a conduit à une modification de l'offre de crédit mais non à une insuffisance générale de celle-ci dans le secteur des PME.

Les coopératives de cautionnement des arts et métiers peuvent faciliter l'accès au crédit bancaire des PME dont la solvabilité est limitée compte tenu de leur insuffisance de fonds propres ou de leur manque de sûretés. L'instrument a cependant beaucoup perdu de son importance au cours des dernières années. A fin 2004, 2000 cautionnements pour un montant total de 0,125 milliard de francs étaient ouverts. A

¹ RS 951.24

titre de comparaison, les crédits octroyés aux entreprises en Suisse s'élevaient au même moment à 218 milliards de francs (utilisation des limites de crédit).

Compte tenu de cette évolution, le Conseil fédéral salue la volonté de la CER-N d'augmenter l'efficacité du cautionnement des arts et métiers. Il reconnaît le travail effectué par les représentants des banques et des arts et métiers, qui ont créé un modèle commun pour la réorganisation du cautionnement. Avec le projet de loi sur les aides financières aux organisations de cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises, la CER-N entend réviser le soutien de l'Etat et accélérer la mise en œuvre de la réorganisation. Le Conseil fédéral approuve quant au fond l'approche suivie dans le projet mais souhaite que celui-ci soit complété sur certains points et en particulier que le rapport explicatif expose comment ces questions pourront être résolues dans le cadre des dispositions d'exécution.

De l'avis du Conseil fédéral, il est indispensable de s'assurer régulièrement de l'efficacité de la loi au moyen d'indicateurs appropriés. En raison des nombreuses questions de mise en œuvre qui se posent, il n'est pas garanti que la réglementation proposée permette d'atteindre le but d'un accroissement significatif du volume des cautionnements. C'est pourquoi le Conseil fédéral propose qu'une évaluation soit faite de la loi quatre ans après sa mise en œuvre. S'il en ressort que l'objectif fixé dans le rapport, à savoir un doublement du volume des cautionnements, a été manifestement manqué, le Conseil fédéral propose d'abroger la loi fédérale sur les aides financières aux organisations de cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises.

La promotion des activités des organisations de cautionnement par la Confédération doit être compatible avec les principes généraux de l'économie de marché. Elle ne doit pas causer des distorsions de marché ou favoriser le maintien de structures injustifiées. Bien que les banques ne doivent plus supporter directement les risques, elles doivent cependant continuer à assumer des responsabilités en matière d'examen des demandes de crédits. Le Conseil fédéral aimerait recevoir davantage de propositions sur les moyens de limiter la sélection négative des risques.

Les moyens de financement sont mis à disposition sous la forme de crédits-cadre de durée limitée. L'assurance donnée dans la loi de couvrir 65 % des pertes liées aux cautionnements fait naître une responsabilité éventuelle de la Confédération dont les coûts ne sont pas limités quant au montant et à la durée. C'est pourquoi le Conseil fédéral demande que des mesures soient prises pour maintenir le niveau des dépenses de la Confédération dans les limites du budget annuel et du crédit-cadre pluriannuel. Il propose que le volume des cautionnements pouvant bénéficier de la couverture de la Confédération en cas de pertes soit limité à 600 millions de francs pour la durée du crédit-cadre. Il conviendrait en conséquence de compléter l'art. 8 en prévoyant que l'Assemblée fédérale fixe le plafond des engagements sur cautionnements pour lesquels la Confédération prend en charge les pertes selon les dispositions de l'art. 6. Il s'agit en outre d'éviter, dans la mesure du possible, une recapitalisation au moyen des fonds de la Confédération. L'objectif doit donc être de maintenir le niveau des fonds propres actuels, ce qui implique que l'ensemble des coopératives de cautionnement et la majorité des cantons et des banques concernées doivent soutenir la réorganisation.

Le Conseil fédéral est d'avis que les frais d'administration doivent être supportés par les bénéficiaires des cautionnements. Il refuse la proposition contenue dans le projet de faire supporter à la Confédération les coûts annuels de 3 millions de francs. L'art. 7 du projet de loi devrait être par conséquent adapté.

Selon le Conseil fédéral, l'augmentation de 150 000 à 500 000 francs du montant prévu pour les cautionnements des arts et métiers rend superflue une réglementation séparée des cautionnements dans les régions de montagne. Désormais, il n'y a plus de différence entre les cautionnements des arts et métiers et les cautionnements dans les régions de montagne en ce qui concerne la hauteur du crédit cautionné. Par conséquent, et pour autant que le présent projet de loi soit accepté par le Parlement, le Conseil fédéral propose d'abroger, après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi fédérale sur la politique régionale, la loi fédérale du 25 juin 1976 encourageant l'octroi de cautionnements et de contributions au service de l'intérêt dans les régions de montagne². Etant donné que le Conseil fédéral n'a eu la possibilité de prendre position sur le présent projet de loi qu'après l'adoption du message sur la nouvelle politique régionale, il n'a pas encore eu l'occasion de faire part de sa décision d'abroger les cautionnements dans les régions de montagne. La renonciation aux cautionnements et aux contributions au service de l'intérêt dans les régions de montagne, ainsi que la décision du Conseil fédéral de ne pas poursuivre, avec la nouvelle politique régionale, les cautionnements accordés jusqu'à présent dans le cadre de l'arrêté fédéral en faveur des zones économiques en redéploiement, permettront de réaliser des économies annuelles de l'ordre de plusieurs millions. Toutefois, le Conseil fédéral reste engagé, en ce qui concerne la couverture des pertes résultant des cautionnements existants, jusqu'à l'échéance de ces derniers. Pour des raisons pratiques, l'abrogation de la loi ne pourra toutefois pas intervenir avant la restructuration du système de cautionnement des arts et métiers.

A son art. 10, le projet de loi de la commission prévoit que les décisions et les décisions sur recours du département peuvent être portées devant la commission de recours. Ces dispositions doivent être adaptées à la Loi sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF), que les Chambres fédérales ont adoptée le 17 juin 2005 (FF 2005 3875) et qui entrera en vigueur vraisemblablement le 1^{er} janvier 2007. A la place de la Commission de recours, il appartiendra au Tribunal fédéral administratif de juger les recours sur des décisions conformément à l'art. 5 PA (Art. 31 LTAF). En conséquence, l'art. 10 doit être formulé de la manière suivante: «Les décisions du département peuvent être portées au Tribunal fédéral administratif.»

² RS 901.2