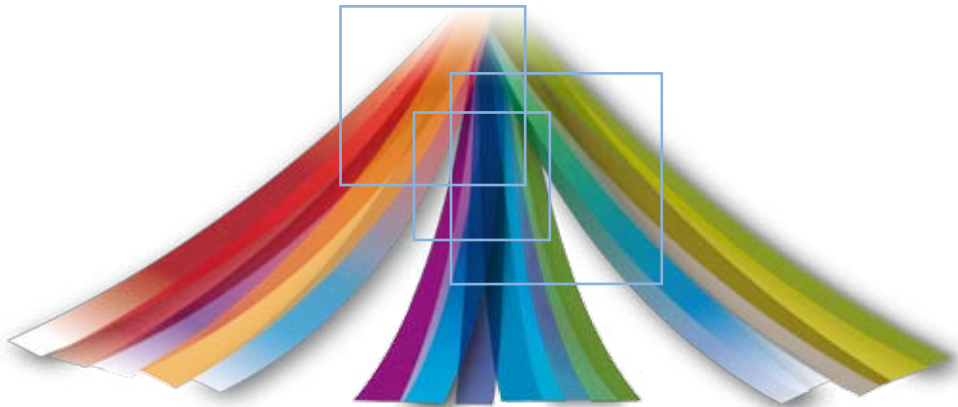


NOTES DE SYNTHÈSE DU PACTE MONDIAL POUR L'EMPLOI



Organisation
internationale
du Travail



FINANCER LA CRÉATION D'EMPLOIS – POURQUOI LE FINANCEMENT EST ESSENTIEL ET QUELLE EST L'EFFICACITÉ DES INTERVENTIONS POLITIQUES

1. Résumé

Les PME créent la majorité des emplois et les sauvegardent : entre 60 et 70 % dans les pays riches, plus encore dans les économies émergentes.¹ Rien que dans l'Union européenne, "près de 23 millions de PME offrent environ 110 millions de postes de travail et représentent 99 % du total des entreprises...".² Pour la plupart des PME, l'accès aux ressources financières constitue un problème majeur, indépendamment du niveau de développement et de la concurrence ou de l'efficacité du secteur financier.³

En raison de leur rôle dans la création d'emplois, les PME sont des vecteurs essentiels de toute politique qui vise à adoucir les effets de la crise sur l'emploi. Afin de permettre aux PME d'investir et de créer des emplois, elles doivent disposer des moyens financiers nécessaires : le capital. Ce dernier prend deux formes : les fonds propres générés par

les bénéfices accumulés au fil des années d'activité, et les fonds étrangers, provenant de fournisseurs, de clients et, en particulier, de banques et autres institutions financières. Sur ces deux volets, les PME font face à des défis. La part de leurs fonds propres par rapport à leur passif total est faible et elles sont sous-capitalisées. Du côté des fonds étrangers, les PME rencontrent des difficultés à obtenir des moyens financiers à des conditions abordables. Les deux problèmes se renforcent mutuellement.

¹ OCDE : Financing SMEs and Entrepreneurs, Policy Brief (Paris, Nov. 2006) disponible sur : <http://www.oecd.org/dataoecd/53/27/37704120.pdf>

² Commission européenne : DG Entreprises et Industrie, Staff Working Document SEC (Bruxelles, 2006) 842/2 p. 6

³ idem p. 3

2. Description des enjeux politiques

La sous-capitalisation est due en partie aux propriétaires de PME qui refusent de jouer la transparence vis-à-vis des banques, des services fiscaux et de leurs travailleurs quant à la situation réelle de leurs actifs et de leurs dettes. Ils sont peu enclins à admettre de nouveaux associés qui pourraient apporter du capital frais. Et même quand ils le sont, de nombreux propriétaires de petites entreprises n'ont guère de notions de la gestion financière. Le style de gestion personnel renforce la perception des banques que les PME ne méritent pas leur confiance. Quand on les compare aux

grandes entreprises, les PME du monde entier présentent des caractéristiques assez similaires :

- une faible proportion d'immobilisations dans l'actif total ;
- un ratio dettes à court terme/dettes totales élevé ;
- une rentabilité relativement faible des avoirs des actionnaires ou de l'actif total ;
- une préférence pour des sources de capital informelles ;
- les entrepreneurs ont d'autres objectifs et motivation que le profit.

La série des notes de synthèse du Pacte mondial pour l'emploi est destinée à informer les lecteurs de la pertinence des domaines techniques d'action de l'OIT pour faire face aux récessions économiques et participer à une reprise économique durable. Chaque note invite le lecteur à prendre contact avec l'OIT pour des informations et un soutien complémentaires.

D'autres notes sont disponibles à l'adresse <http://www.ilo.org/jobspact>



Une autre raison de la sous-capitalisation est liée aux institutions financières, à leurs pratiques de fonctionnement et à leur perception, justifiée ou pas, du risque incompressible. Il existe un éventail de fournisseurs de capital: banques commerciales privées, banques d'épargne, banques coopératives, mutuelles de crédit, fournisseurs, fonds de garantie et de participation, compagnies d'assurances ou de crédit-bail, etc. Tous rencontrent deux problèmes de base en matière de coût et de risque: le faible volume des transactions et l'opacité des petites entreprises.

Une troisième cause de la difficulté d'accès au capital est l'organisation même des marchés financiers. Un marché financier est régi par les économies d'échelle. Lorsque le choix est réduit entre les banques commerciales, les banques d'épargne, les institutions financières coopératives sous forme de banque ou non, les petites entreprises sont contraintes d'accepter les conditions de prix et d'emprunt. Elles ont tendance à être exclues en raison du faible volume des transactions avec chacune d'elles. Les PME ne sont pas en mesure de négocier les taux et les conditions de financement de leur dette. Les lacunes du système financier constituent une autre cause du dysfonctionnement des marchés financiers locaux: en l'absence d'agences de notation de crédit, il est très onéreux de rassembler des informations au sujet des habitudes de remboursement des clients potentiels que sont les petites entreprises familiales; des informations comme celles fournies par les agences de notation contribuent à limiter le risque incompressible.

Certaines interventions publiques, paradoxalement, entretiennent également la sous-capitalisation des petites entreprises et leur faible recours à des fonds étrangers. On cite souvent l'exemple des organismes publics qui opèrent sur le marché du détail, c.-à-d. en concurrence directe avec les banques, adoptent une approche très ciblée et proposent des crédits à des taux d'intérêt préférentiels subventionnés. De tels systèmes de fonds sociaux sont mis en place avec les meilleures intentions, à savoir combler des lacunes du marché. Cependant, les effets sont contre-productifs: ces organismes faussent le marché du détail, attirent une clientèle non visée, à savoir les entreprises influentes –rarement petites– qui bénéficient d'appuis politiques pour obtenir des conditions d'emprunt avantageuses; de telles politiques peu judicieuses pérennisent l'écart avec les banques commerciales et fournissent aux investisseurs privés un prétexte pour ne pas faire l'effort de financer les PME.

Un autre exemple de mesure politique qui manque de produire l'effet désiré sur le financement des PME est le traitement fiscal différencié des revenus personnels des propriétaires de PME. Leurs revenus peuvent être établis et taxés différemment selon qu'ils sont versés ou réinvestis dans la société. Or, un traitement favorable pourrait inciter les entrepreneurs à réinjecter les bénéfices dans l'entreprise et à consolider ses fonds propres. Toutefois, les régimes fiscaux de nombreux pays ne font pas cette distinction.

Il existe également des dispositions légales et réglementaires, comme la définition du champ d'application des droits de propriété, le traitement des garanties bancaires acceptables, ainsi que certaines politiques monétaires comme le plafonnement du taux d'intérêt ou la pondération de l'actif des banques, etc. L'offre et la demande de financement des PME ne peuvent alors se rencontrer. Dans ce cas, l'objectif politique –plus de fonds propres et meilleures chances pour les petites entreprises– n'est pas atteint, et a plutôt un effet dissuasif.

Les raisons sont nombreuses pour expliquer la déficience du financement des PME en termes de volume, de prix et de conditions. Et elles valent aussi bien au nord qu'au sud, en temps normaux ou en période de crise. En toute logique, la liste est tout aussi longue de choix politiques en mesure de combler ces manquements du marché et de la politique. Quels que soient les avantages de chaque possibilité, énumérés dans la section ci-dessous, il convient de bien saisir l'un des arguments fondamentaux: l'importance et le véritable volume de la demande importent dans toute transaction financière, pour le malheur des plus petits participants au marché. Les banquiers ne font pas preuve de mauvaise volonté ou d'arrogance mais ils sont guidés par la nature même de la fonction d'octroi de services financiers. Les frais fixes y sont particulièrement élevés. Pour une banque, les frais de personnel et autres sont presque identiques pour accorder un prêt de 1000 dollars ou de 100.000 dollars. Il est donc sensé que la banque privilégie les transactions proportionnellement plus importantes, qui génèrent plus de recettes nettes. L'histoire du financement des petites entreprises est aussi l'histoire des tentatives d'opposition à cette donnée microéconomique fondamentale.



3. Options politiques pour relever ces défis

Crise ou pas crise, les décideurs politiques ont tendance à porter d'abord leur attention sur le secteur des PME, puisque la plupart des emplois de l'économie réelle y sont créés. Plusieurs éléments doivent être réunis pour permettre aux PME de croître, d'investir, de se diversifier, de se moderniser, d'améliorer leur productivité et donc de créer des emplois.

L'accès des PME au financement extérieur constitue l'un des préalables pour que de telles mesures politiques stimulantes se révèlent efficaces. C'est un important argument dans les programmes politiques car aucun autre marché ne pénalise autant les entreprises sans personnalité juridique à cause de leur taille et de leur raison sociale.

Cibler ou pas – quelle est la meilleure solution ?

Les décideurs politiques devront choisir si les critères d'éligibilité pour les mesures qu'ils conçoivent pourront être satisfaits exclusivement ou non par les petites entreprises et pas par un autre segment de l'économie. Le ciblage est une approche souvent utilisée pour corriger un déséquilibre créé par le marché quand il est laissé à lui-même. La question revient alors à savoir si ces mesures touchent le segment visé, si elles lui sont bénéfiques, et pendant combien de temps. Une autre question est le coût de la transaction : il faut vérifier et vérifier encore si les règles sont respectées, afin d'éviter les effets de débordement et les pertes sèches. Vient ensuite la question de savoir si les mesures à concevoir peuvent être précises. Ces mesures se traduisent aussi en formalités administratives et en frais de gestion publics.

Ces derniers peuvent être compensés par des avantages en faveur des PME visées. Toutefois, tout dépend de la durée et de la portée de l'impact : les banques commerciales reprendront-elles la main après quelques temps et financeront-elles le segment de marché visé ou, au contraire, les PME continueront-elles à dépendre de subventions ? Vu les contraintes budgétaires, quel doit être le niveau d'intervention réel ? Toucher uniquement quelques centaines de PME dans une économie qui en compte plusieurs dizaines de milliers ne suffira pas si d'autres systèmes durables ne sont pas mis en place.

Voilà quelques réflexions que les décideurs politiques doivent avoir dès le départ. Après tout, il existe des raisons

positives pour ne pas viser que les PME, mais pour stimuler plutôt l'économie dans son ensemble et tabler sur les avantages d'une propagation. Parmi de telles politiques macroéconomiques générales, citons des mesures pour garantir la stabilité des prix, faciliter la création de nouvelles petites banques étrangères, contribuer à la diversification dans le secteur financier en autorisant la présence d'opérateurs de capital à vocation mixte et encourager l'épargne. Dans le domaine législatif et réglementaire, des mesures sont nécessaires pour confirmer et soutenir les droits de propriété et des règles pour assurer la conformité avec les contrats ainsi qu'une meilleure circulation et accessibilité aux informations. Des politiques de taux d'intérêt réduit sont un autre exemple : elles profitent à toutes les entreprises, mais les petites en retirent peut-être davantage.

Dans de nombreux pays, les PME bénéficient d'un soutien politique considérable. La promotion des PME a été de tout temps un argument pendant les campagnes électorales, en période de crise ou non. Malgré les inconvénients énumérés ci-dessus, il n'est dès lors guère surprenant que des mesures visant les PME et s'affichant clairement comme telles occupent toujours une place privilégiée dans l'arsenal des choix politiques. Qu'ils soient ciblés ne rend pas nécessairement ces choix politiques bons ou mauvais.

Le potentiel d'extension, les coûts des effets de distorsion potentiels, l'efficacité fiscale et le temps nécessaire pour que les effets apparaissent feront toute la différence. Une politique visant les PME peut débiter par la simple suppression des mesures discriminatoires les plus flagrantes qui favorisent les grandes entreprises, par exemple dans les marchés publics. Une autre mesure très légère et non distordante est l'encouragement aux organisations d'entraide, à la création de chambres et d'associations professionnelles pour canaliser et défendre les intérêts communs des PME. À un niveau plus élevé, les pouvoirs publics peuvent créer des institutions en vue de commercialiser ou de répartir les risques entre les PME. L'infrastructure financière entre les PME et les banques s'en trouvera affectée, mais ce n'est pas du financement. Les exemples classiques sont les fonds de garantie accessibles avant tout aux PME ou les programmes de location destinés au secteur des PME. À ce stade, il ne s'agit que de mesures modifiant l'environnement des décisions d'octroi de moyens financiers qui n'interfèrent pas directement avec l'intermédiation financière.



L'étape suivante de l'intervention est franchie lorsque sont évoquées les possibilités de refinancement. L'Etat engage alors l'argent des contribuables et se lance dans l'intermédiation financière, bien qu'il n'agisse pas au niveau du marché de détail. Des lignes de crédit préférentielles en faveur de banques commerciales supposent une marge nette intéressante pour la banque de détail si cette dernière prête aux PME. Les banques conservent alors la liberté de s'engager ou non dans les prêts aux PME. Des lignes de crédit pour PME sont probablement l'instrument le plus courant utilisé par les décideurs politiques pour essayer de combler le fossé du crédit entre les banques et les PME. D'autres instruments indirects pour encourager les banques et les intermédiaires financiers sont les obligations en matière de réserves et les taux d'escompte préférentiels.

Ces outils monétaires offrent un petit avantage de coût aux banques de détail si elles démontrent qu'elles font l'effort de financer des PME. Les quotas de portefeuille de prêts sont en revanche moins répandus. Ils sont toujours utilisés en Inde et dans quelques autres pays où ils imposent qu'une part minimum de l'encours du portefeuille couvre les PME. Les banques et autres institutions financières désapprouvent nettement de telles interventions directes dans leurs décisions d'octroi de prêts et elles préfèrent payer une amende pour non respect que de s'engager dans cette direction.

Le type de mesure le plus interventionniste est la mise à disposition au détail de crédits par des agences contrôlées directement par les pouvoirs publics, en concurrence avec les opérateurs du secteur privé. Les banques de développement, les fonds sociaux ou autres qui prêtent directement aux PME représentent une approche qu'adoptent les gouvernements qui veulent donner l'impression d'aider le petit entrepreneur.

Du côté de la demande, les incitations à l'autofinancement sont les politiques qui encouragent la communauté des petites entreprises à effectuer les ajustements propres à

les rapprocher des usages bancaires: parmi ces mesures, citons les dégrèvements d'amortissements, le traitement fiscal préférentiel des réserves, le crédit d'impôt en faveur de l'actionnariat salarié, l'aide à la transmission d'entreprises, une meilleure gestion financière des PME qui les rend plus transparentes en matière d'évaluation des actifs et passifs, des campagnes d'information et de sensibilisation sur les avantages d'une ouverture à de nouveaux associés comme source de financement des fonds propres, etc.

Une publication à paraître du BIT⁴ se penche sur les options à la disposition des décideurs politiques. À l'aide de critères comme l'efficacité des coûts, la précision du ciblage, les effets de perte sèche, les effets de revenu et de substitution, l'ouverture, les possibilités de reproduction, la délocalisation et la distorsion du marché, l'étude conclut que les politiques indirectes qui engagent les banques fournissent des incitations efficaces et favorisent le long terme. Les effets d'une extension sont également plus durables. En revanche, les retombées immédiates, massives et tangibles sont souvent absentes en termes de relations publiques quand il s'agit du verdict des urnes.

Efficacité ?

Pour connaître le succès, il convient de commencer par des projets pilotes qui sont progressivement étendus, plutôt que de lancer des programmes à grande échelle dès le départ. L'engagement et la participation d'associations de petites entreprises locales, représentatives et légitimes sont essentiels. Souvent, les associations de PME ne sont que le prolongement d'une entreprise individuelle influente. Elles n'ont alors aucune utilité. Les interventions doivent être guidées par les prix du marché et le taux d'intérêt devrait refléter le véritable coût de l'intervention.

⁴ B. Balkenhol, Financing Job Creation – good and less good policies to encourage small business finance, (Palgrave MacMillan/BIT, Genève, 2010)



4. Conclusions et recommandations

Les responsables du CA ont identifié six mesures pour corriger l'impact de la crise sur l'économie réelle, dont la première est une mesure pour "assurer le flux des crédits" (mars 2009). Lors de sa réunion à Pittsburgh en septembre 2009, le G20 a créé un "Groupe d'experts sur l'inclusion

financière" (FIEG) qui se penchera sur les problèmes d'accès au financement pour les PME, parmi d'autres questions d'inclusion financière. L'OIT participe à ce groupe et a présenté un document sur les points forts et faibles de différents modèles de fonds de garantie.

5. Lectures et ressources complémentaires

- <http://www.ilo.org/socialfinance>
- http://practicalaction.org/?id=sed_journal
- <http://www.enterprise-development.org/>
- <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/finance/>
- <http://www.oecd.org/department/0,3355,en.html>
- <http://www.ifc.org/sme>
- http://www.ifc.org/ifcext/sme.nsf/Content/Linking_SMEs_to_Investments