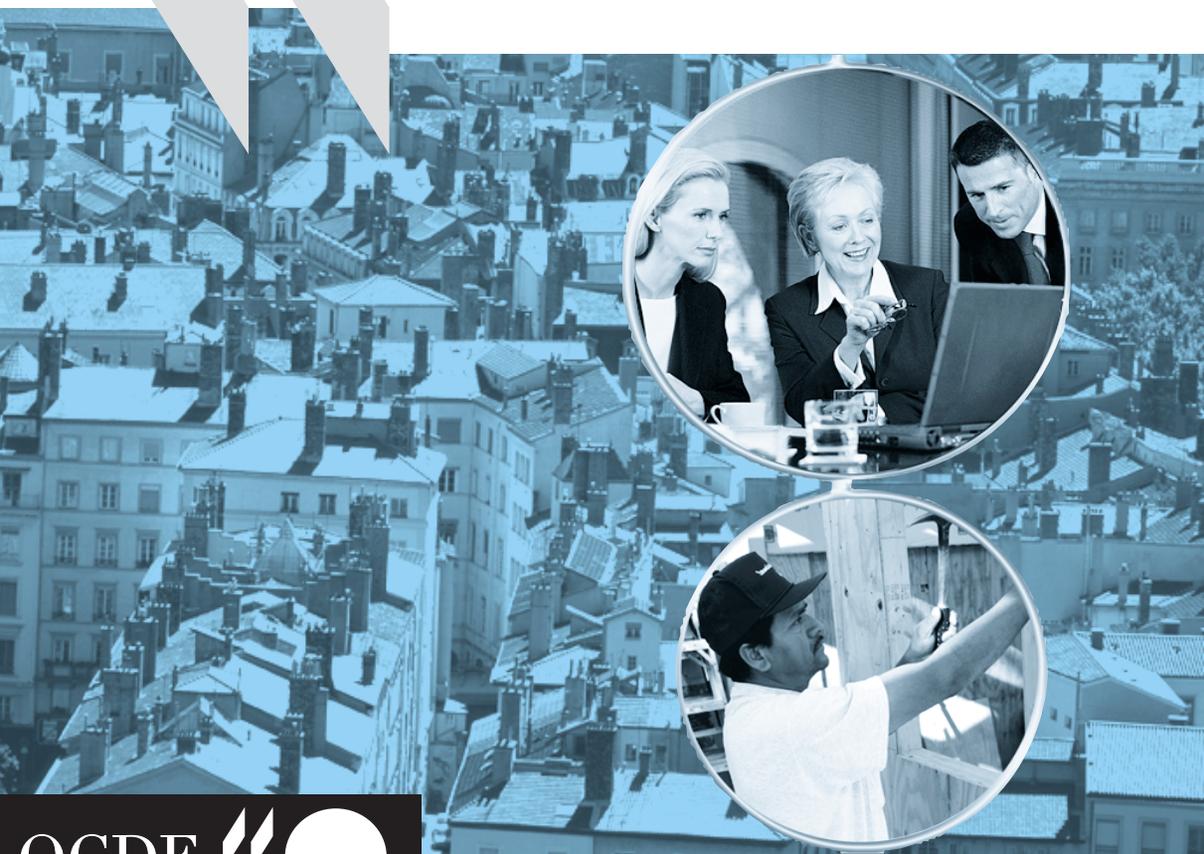


L'entreprenariat et le développement économique local

**QUELS PROGRAMMES
ET QUELLES POLITIQUES ?**



© OCDE, 2003.

© Logiciel, 1987-1996, Acrobat, marque déposée d'ADOBE.

Tous droits du producteur et du propriétaire de ce produit sont réservés. L'OCDE autorise la reproduction d'un seul exemplaire de ce programme pour usage personnel et non commercial uniquement. Sauf autorisation, la duplication, la location, le prêt, l'utilisation de ce produit pour exécution publique sont interdits. Ce programme, les données y afférentes et d'autres éléments doivent donc être traités comme toute autre documentation sur laquelle s'exerce la protection par le droit d'auteur.

Les demandes sont à adresser au :

Chef du Service des Publications,
Service des Publications de l'OCDE,
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France.

L'entrepreneuriat et le développement économique local

QUELS PROGRAMMES ET QUELLES POLITIQUES ?



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1^{er} de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique ;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

Also available in English under the title:

Entrepreneurship and Local Economic Development PROGRAMME AND POLICY RECOMMENDATIONS

© OCDE 2003

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, tél. (33-1) 44 07 47 70, fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, ou CCC Online : www.copyright.com. Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France

Avant-propos

L'une des raisons d'être du Programme d'action concernant le développement économique et la création d'emplois au niveau local (LEED) de l'OCDE est depuis toujours l'analyse des stratégies propres à stimuler l'entrepreneuriat pour favoriser la création d'emplois et la croissance économique au niveau local. Au cours de ces dernières années, le programme LEED et les organismes partenaires ont parrainé de multiples conférences et projets d'étude sur les thèmes de l'entrepreneuriat et du travail indépendant. Cet ouvrage rassemble une foule d'informations et d'enseignements recueillis au cours de ces activités sur la dimension locale de l'entrepreneuriat.

Il est frappant de voir combien, dans les différents pays membres de l'OCDE, se multiplient et s'élargissent les programmes de soutien à l'entrepreneuriat et aux micro-entreprises. Cela tient en grande partie à la conviction que la création d'entreprises doit faciliter la réalisation d'objectifs économiques et sociaux majeurs. C'est ainsi que l'encouragement à l'entrepreneuriat est l'un des quatre piliers des orientations de l'Union européenne relatives à la politique de l'emploi. Cela dit, comme on le verra dans cet ouvrage, malgré l'intérêt marqué un peu partout pour cette politique, peu d'études ont examiné systématiquement la relation entre la création d'entreprises nouvelles et le développement économique local, indépendamment du développement économique national et régional. A cet égard, le présent ouvrage recense les types d'études qu'il faudrait mener pour mieux comprendre les principaux aspects à prendre en considération pour l'action des pouvoirs publics.

Cet ouvrage passe en revue les principales voies par lesquelles la création d'entreprises peut avoir un impact sur les économies locales, à savoir la création d'emplois, l'accroissement des recettes fiscales, une meilleure offre de services au plan local et des effets positifs sur la motivation. Les facteurs qui découragent l'activité entrepreneuriale dans les zones défavorisées sont également examinés de près, et l'on peut voir que, si la création d'entreprises peut être d'une importance capitale pour le développement économique local, elle ne constitue pas la panacée. On étudie ensuite en détail un certain nombre de limites auxquelles peuvent se heurter les stratégies axées sur l'entrepreneuriat – et comment on peut les réduire. Lorsque j'étais ministre fédéral du Développement économique et régional au Canada il y a vingt ans, une telle étude m'aurait été infiniment précieuse !

La principale utilité de cet ouvrage réside peut-être dans l'exposé détaillé des principes de base d'un ensemble de programmes et de mesures propres à stimuler la

création d'entreprises et le développement au niveau local. Il présente des recommandations d'ensemble pour l'action des pouvoirs publics au plan national et au plan local. Ces recommandations portent sur trois grands thèmes : stratégie, financement et conception des programmes. J'espère que ces principes directeurs aideront les pouvoirs publics locaux et centraux à concevoir et appliquer des mesures en faveur de l'entrepreneuriat qui soient efficaces par rapport à leur coût.

Cette publication n'est que l'un des nombreux ouvrages récents et à paraître prochainement établis par le programme LEED sur la dimension locale de l'entrepreneuriat. LEED a récemment publié des études sur les pépinières d'entreprises, les jeunes créateurs d'entreprises, les entreprises sociales et le micro-crédit. Les études à paraître prochainement tireront les enseignements des programmes mis en place aux États-Unis pour financer l'entrepreneuriat dans les localités en difficulté. Une autre étude encore examinera comment évaluer le rapport coût-efficacité des mesures d'encouragement à l'entrepreneuriat et autres instruments utilisés par les collectivités territoriales. Les échanges qui ont eu lieu dans le cadre de ce travail avec les principaux organismes en charge du développement des entreprises dans les différents pays de l'OCDE – dans le cadre du Club des partenaires du programme LEED et de son forum sur l'entrepreneuriat – ont été très riches en informations pratiques. Ils ont également permis de tester l'utilité et la faisabilité des recommandations formulées.

Donald J. Johnston

Secrétaire général de l'OCDE



Remerciements. Cet ouvrage a été préparé et rédigé par Alistair Nolan, du Secrétariat de l'OCDE. Nos remerciements vont au Professeur David Audretsch, au Docteur Peter Bearse, à Rosalind Copisarow, Dina Ionescu et au Professeur Philip Shapira pour leurs commentaires, ainsi qu'à Sheelagh Delf et Jennah Huxley pour leur aide déterminante dans la mise en forme de cette publication. Les recommandations formulées ont été entérinées par le Comité de direction du Programme de développement économique et de création d'emplois au niveau local (LEED) de l'OCDE.

Table des matières

Introduction et résumé	9
------------------------------	---

Partie I

LES FAITS ET LES FONDEMENTS DE LA POLITIQUE

<i>Chapitre 1.</i> Entreprenariat et développement économique local	41
Les macroéconomies et l'entreprenariat.....	42
L'impact de la création d'entreprises sur les économies locales.....	43
Notes.....	50
<i>Chapitre 2.</i> Obstacles à la création d'entreprises dans les économies locales défavorisées	53
Des réseaux sociaux et d'entreprises insuffisants.....	54
Une faible demande effective dans l'économie locale	54
La valeur et le mode d'occupation des logements.....	54
Les difficultés d'accès aux financements.....	55
L'absence d'expérience et de qualifications professionnelles des habitants	56
L'absence d'exemples à suivre.....	57
Les obstacles culturels	58
L'absence de motivation personnelle	58
La concentration sectorielle	58
Les taux élevés de délinquance	58
Les problèmes de sortie du dispositif de transferts sociaux	59
La réglementation nationale	60
Notes.....	61
<i>Chapitre 3.</i> Le travail indépendant dans les économies nationales et locales	63
La situation macroéconomique	65
Le changement structurel de l'économie.....	66
La démographie	67
L'évolution technologique	68
L'éducation et la formation	68
La politique fiscale.....	69
La politique sociale.....	69
Les dispositifs publics d'aide au travail indépendant	70
Mesure de l'efficacité des politiques en faveur du travail indépendant .	73

Conclusion	76
Notes	77
Chapitre 4. Intérêt de l'encouragement à la création d'entreprises	79
Répartition des retombées positives : les stratégies en faveur de l'entrepreneuriat profitent surtout aux moins vulnérables	80
L'entrepreneuriat ne peut résoudre tous les problèmes des zones défavorisées	81
Les politiques doivent se concevoir sur le long terme	82
Le problème de l'éviction.....	82
Qui occupe un emploi, les locaux ou les non-locaux, et en quoi cela importe-t-il ?	85
L'ampleur des effets sur l'emploi a des chances d'être faible, du moins à court terme	88
La qualité de l'emploi	89
L'effet d'aubaine	91
Conclusion	91
Notes	92
Chapitre 5. Quels fondements pour l'action des pouvoirs publics ?	95
Y a-t-il défaillance des marchés pour l'activité entrepreneuriale ? Et l'action des marchés suffit-elle dans les localités pauvres ?	96
Financement.....	101
Services de développement des entreprises.....	109
Locaux professionnels.....	112
Formation.....	113
Conclusions sur les fondements d'une action des pouvoirs publics	113
Notes.....	114
Chapitre 6. Dispositifs de soutien à l'entrepreneuriat axés sur des groupes cibles	117
Les femmes.....	118
Les minorités ethniques	120
Les jeunes	123
Les entreprises sociales	124
Conclusion	126
Notes.....	126

Partie II

**RECOMMANDATIONS A L'INTENTION DES POUVOIRS PUBLICS
SUR L'ENTREPRENARIAT, LE TRAVAIL INDÉPENDANT
ET LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE LOCAL**

Chapitre 7. Résumé des politiques et des considérations pratiques ...	131
Les choix qui s'offrent aux pouvoirs publics entraînent inmanquablement des arbitrages	132
L'action des pouvoirs publics devrait-elle se concentrer sur les entreprises établies ou sur la création de nouvelles entreprises? ..	133

La mesure dans laquelle les programmes réussiront à influencer sur le développement local dépend fortement de la situation initiale ainsi que de facteurs échappant au contrôle des autorités locales.....	135
Notes.....	139
Chapitre 8. Recommandations sur la stratégie	141
<i>Recommandations sur la stratégie à l'intention des autorités nationales</i>	142
Expliciter les objectifs stratégiques et d'action de l'aide aux entreprises.	142
Ne pas considérer la promotion du travail indépendant et de la micro-entreprise comme la solution à l'exclusion sociale d'un nombre considérable de personnes.....	143
Adopter une approche commerciale en matière de prestation de services	144
Promouvoir auprès du public l'activité d'entrepreneur en recourant à différents médias.....	146
S'assurer que les dispositifs d'aide aux entreprises couvrent convenablement les micro-entreprises.....	154
Identifier et déjouer les pièges des prestations, qui peuvent décourager la création d'entreprises	154
Faciliter l'accès à la formation afin d'améliorer la performance des entreprises et d'accroître leur taux de survie et le nombre des emplois créés	155
Encourager les petites entreprises à utiliser l'Internet, en mettant l'administration en ligne et en faisant valoir les avantages des TIC.....	159
S'attendre à ce qu'encourager l'entrepreneuriat ne génère à court terme qu'un nombre limité d'emplois mais étudier les mesures visant à accroître les effets sur l'emploi	161
<i>Recommandations sur la stratégie, à l'intention des autorités locales</i>	163
Veiller à garantir la mise à disposition de locaux professionnels à un loyer abordable et avec une formule de bail souple.....	163
Actualiser les réglementations locales et réduire au minimum leur poids sur l'entreprise	164
Notes.....	167
Chapitre 9. Recommandations sur le financement	169
<i>Recommandations sur le financement à l'intention des autorités nationales</i>	170
Envisager d'introduire une certaine souplesse au niveau régional dans les conditions des programmes publics de garantie des prêts.....	170
Envisager de prendre des mesures incitant les banques à soutenir le micro-crédit.....	174
Accorder une attention particulière aux caractéristiques opérationnelles et à l'élaboration des programmes de micro-crédit	174
Veiller à ce que les lois contre la discrimination en matière de prêts bancaires soient appliquées efficacement.....	186
S'attaquer au problème général du manque d'agences bancaires dans les communautés défavorisées.....	187

<i>Recommandations sur le financement, à l'intention des autorités locales</i>	190
Collaborer avec les banques locales et avec les autres intermédiaires financiers locaux afin de faciliter aux entrepreneurs l'accès aux moyens de financement	190
Envisager de promouvoir les associations mutuelles de garantie des crédits.....	191
Encourager la participation au capital social via l'éducation et l'information, et soutenir les réseaux d'investisseurs providentiels	193
Notes.....	202
Chapitre 10. Recommandations sur l'élaboration des programmes	203
<i>Recommandations sur l'élaboration des programmes à l'intention des autorités nationales</i>	204
Envisager de confier de nouveaux objectifs aux institutions existantes plutôt que de créer de nouvelles organisations	204
Introduire une certaine souplesse dans le fonctionnement des programmes d'aide aux travailleurs indépendants	204
Concevoir les programmes de soutien au travail indépendant et aux micro-entreprises de manière à ce que les ressources de ces programmes puissent être augmentées en période de difficultés économiques	205
Mettre en place des points visibles d'orientation vers les conseillers professionnels.....	205
Garantir l'accès à des services de conseils de haute qualité avant le démarrage.....	212
Choisir soigneusement les outils de suivi et de mesure de la performance car ils orientent les résultats du programme de manières diverses et importante	213
Évaluer systématiquement les programmes et s'assurer que les résultats des évaluations éclairent l'action publique	220
<i>Recommandations sur l'élaboration des programmes à l'intention des autorités locales</i>	234
Pour lutter contre l'effet de déplacement, veiller à ce que les programmes d'aide comprennent un important volet marketing et envisager de durcir les conditions d'attribution de l'aide aux entreprises	234
Encourager la création d'entreprises par des groupes d'entrepreneurs	236
Étudier si les pouvoirs publics peuvent jouer un rôle de catalyseur dans la formation de réseaux dirigés par des agents privés	237
Notes.....	242
Chapitre 11. Nécessité de poursuivre la recherche aux fins de l'action publique	245
Études des impacts dans le temps au niveau local de l'activité d'entrepreneur	246
Études de types particuliers de programmes.....	247
Bibliographie.....	249

Introduction et résumé

Dans bien des pays membres de l'OCDE, chômage, problèmes de santé, mauvaises conditions de logement, délinquance et exclusion sociale se concentrent dans les collectivités locales défavorisées. Des milliers de programmes ont été expérimentés dans l'espoir de réduire le chômage et d'élever les niveaux de vie de ces quartiers. Les pouvoirs publics se sont attaqués à différents aspects du problème par des dispositifs divers. Certains facilitent l'implantation d'investissements du secteur privé dans les zones défavorisées. D'autres visent à améliorer les compétences de la main-d'œuvre ou aident à la recherche d'emploi. D'autres programmes encore privilégient la construction immobilière en tant que stratégie de régénération. L'un des types de programmes les plus souvent utilisés consiste en création et développement d'entreprises. Stimuler l'esprit d'entreprise est d'ailleurs aussi l'une des principales mesures utilisées pour accélérer le développement économique dans les localités plus prospères. C'est aux politiques de l'entrepreneuriat et au rôle que joue la création d'entreprises dans le développement local qu'est consacré cet ouvrage¹.

Il est frappant de voir la multiplication à travers la zone de l'OCDE des différents programmes de soutien de l'entrepreneuriat. Entre 1987 et 1996, le nombre de programmes en faveur des micro-entreprises aux États-Unis est passé de moins de 10 à plus de 300². En France, le gouvernement Raffarin récemment élu a privilégié dans sa stratégie pour l'emploi la création d'entreprises nouvelles, l'objectif étant d'en créer un million sur cinq ans. Le Japon et d'autres pays ont mis en place des programmes visant à aider les plus âgés à entreprendre³. En Irlande, des mesures ont été prises pour encourager les salariés expatriés à revenir pour créer leur entreprise. Le développement de l'activité entrepreneuriale est l'un des quatre piliers des Orientations relatives à la politique de l'emploi de l'Union européenne. Dans les économies en transition, la création d'entreprises est un élément fondamental du développement d'une économie de marché. Par ailleurs, les organismes bilatéraux et multilatéraux de développement qui exercent leur activité de par le monde préconisent la micro-entreprise en tant que moyen de développement et de réduction de la pauvreté, et en octobre 2001, des praticiens provenant de 137 pays se sont réunis à Mexico dans le but d'étendre le micro-crédit à 100 millions des habitants les plus pauvres de la planète⁴.

Pour diverses raisons, encourager la création d'entreprises est au programme des gouvernements de droite comme de gauche, qui considèrent que c'est un moyen de favoriser la croissance économique et la diversité, d'assurer la compétitivité des marchés, d'aider les chômeurs à créer de nouveaux emplois pour eux-mêmes et pour d'autres (plutôt que de partager les emplois existants), de lutter contre la pauvreté et la dépendance à l'égard des transferts sociaux, d'encourager la flexibilité du marché du travail et de faire sortir un certain nombre de personnes du secteur informel. En bref, on attend de l'entreprise qu'elle réponde à tout un éventail d'aspirations économiques et sociales.

Accroître le taux de création d'entreprises est désormais le souci presque universel des collectivités locales aussi bien que des États, qui souhaitent accélérer le développement des zones défavorisées. C'est ainsi qu'au début de 2000, le vice-premier ministre britannique a annoncé des plans ambitieux de revitalisation des zones les plus pauvres d'Angleterre par l'encouragement de l'entrepreneuriat local. A cet égard, le Small Business Service britannique est spécifiquement chargé de promouvoir l'entreprise dans les zones défavorisées et de répondre aux besoins des micro-entreprises et des entreprises sociales. Aux États-Unis, le Professeur Michael Porter, de Harvard, théoricien bien connu de l'entreprise, a apporté un soutien déterminé à la stratégie de régénération des centres-villes par le développement de l'entreprise, allant jusqu'à créer un institut spécialisé à cet effet.

Cela dit, puisque le souci de promouvoir l'entreprise est aussi répandu, on peut s'étonner que peu d'études empiriques se soient penchées systématiquement sur la relation entre la naissance d'entreprises nouvelles et le changement économique local. Le présent ouvrage fait une synthèse et une évaluation des études existantes sur l'entrepreneuriat et les économies locales, et tire quelques enseignements des travaux relevant de l'économie régionale. Il porte une attention particulière au travail indépendant qui, jusqu'à une date récente, n'occupait qu'une faible place dans les études sur l'économie du travail, mais qui aujourd'hui fait l'objet d'études de plus en plus nombreuses consacrées à ses diverses dimensions. Enfin, il s'efforce de tirer, des évaluations d'un certain nombre de programmes nationaux de soutien au travail indépendant et des idées apportées par les études universitaires récentes, un ensemble de conclusions quant aux politiques à conseiller aux collectivités locales.

Des centaines d'ouvrages et de brochures d'information ont recensé les initiatives de développement local menées dans les différents pays membres de l'OCDE. Le présent ouvrage, plutôt que de se référer à de multiples études de cas et exemples de programmes, cherche à faire ressortir les principes généraux, à tirer les enseignements de la théorie, et à dégager des conclusions générales des échanges qui ont eu lieu avec les praticiens, tout cela dans le but

de donner une base solide aux choix politiques. Il est divisé en deux parties. La première, qui se compose de six chapitres, examine les données relatives aux impacts de la création d'entreprises sur les économies locales, ainsi que les fondements possibles d'une action des pouvoirs publics. A partir de là, les cinq chapitres de la deuxième partie présentent des recommandations détaillées sur les politiques à appliquer et des suggestions quant aux études à poursuivre dans ce domaine. On trouvera ci-après un résumé des principales observations qui ressortent des différents chapitres.

Le chapitre 1 présente les grandes caractéristiques de la relation qui existe entre la création d'entreprise et les performances économiques nationales, régionales et locales. Parmi les vingt-neuf pays étudiés dans le *Global Entrepreneurship Monitor* – dont vingt-deux des trente pays membres de l'OCDE –, en 2001 près de 10 % de la population adulte était en train de créer une entreprise ou possédait une entreprise active. Au niveau macroéconomique, l'esprit d'entreprise est l'une des clés du dynamisme économique. Il accélère le processus de génération, de diffusion et d'application des innovations technologiques et organisationnelles. Ce processus d'innovation est fondamental pour une croissance durable. La création d'entreprises est en fait un facteur essentiel du changement structurel.

Comme on l'a vu plus haut, peu d'études ont examiné de façon empirique la relation entre la création d'entreprises et le développement économique local. On connaît beaucoup mieux les interactions entre les entreprises et les économies nationales et régionales. Les différences de dynamique de l'entreprise selon les types de localité – la ville-centre, les banlieues, les zones qui sont tributaires d'un nombre restreint d'activités économiques – sont elles aussi mal explorées.

Les taux de création d'entreprises dans les pays de l'OCDE diffèrent nettement selon les régions. Ils sont fonction de la démographie, du chômage, de la richesse, du profil éducatif et professionnel des travailleurs, de la prévalence des petites entreprises, du taux de propriétaires occupants de leur logement, de la dotation en infrastructures et de l'histoire de la région. Les régions en croissance rapide présentent généralement des taux élevés de création d'entreprises.

Au niveau local, on constate un certain lien entre les revenus et la création d'entreprises. Mais cette relation n'est pas simple. Les zones très défavorisées peuvent aussi connaître des taux élevés de création d'entreprises, et cela pour diverses raisons. Ainsi par exemple, l'activité des entreprises n'a parfois que peu de liens avec les marchés locaux des produits et du travail. C'est pourquoi nous évoquons diverses considérations touchant les concepts, les systèmes de mesure et le marché du travail qui risquent

d'obscurcir les liens statistiques entre l'entrepreneuriat et l'évolution de l'emploi local. L'émergence d'entreprises nouvelles peut avoir divers types d'effets positifs sur le développement économique local : la croissance de l'emploi et des revenus, qui à terme, entraîne indirectement d'autres effets sur l'emploi ; l'augmentation des recettes fiscales, encore que celle-ci soit d'une importance incertaine et pas toujours très sensible ; le développement des services destinés aux consommateurs et aux entreprises locales, qui permet de retenir sur place davantage de revenus ; enfin, des effets d'entraînement et de motivation difficiles à chiffrer mais qui peuvent être importants.

Une série de contraintes interdépendantes peuvent faire obstacle à l'entrepreneuriat dans les zones défavorisées

Le chapitre 2 expose une série de facteurs interdépendants qui risquent de freiner l'entrepreneuriat dans les zones défavorisées. Ils influent à la fois sur l'importance et sur la forme de l'activité entrepreneuriale et ils peuvent aussi compromettre la survie des entreprises nouvellement créées. Ces freins sont les suivants :

- le caractère limité des réseaux sociaux et économiques ;
- le faible niveau de la demande effective dans l'économie locale ;
- le mode d'occupation des logements et leur faible qualité ;
- les difficultés d'accès aux financements ;
- le manque d'expérience et de compétences professionnelles des habitants ;
- l'absence de modèles de référence – à ce propos on examinera diverses hypothèses concernant le rôle de l'imitation dans le développement de l'entrepreneuriat ;
- les obstacles culturels, tels que la barrière de la langue et le manque d'affinité avec les institutions ;
- l'absence de motivation individuelle ;
- la concentration sectorielle ;
- les taux élevés de délinquance ;
- les difficultés de sortir de l'assistanat ; et
- l'inadéquation des réglementations.

Ces obstacles ne sont pas propres aux zones défavorisées. Toutefois, leur prévalence, la probabilité de leur conjugaison dans un même lieu et leur gravité sont souvent plus importantes dans les collectivités pauvres.

Aider les chômeurs à créer leur propre emploi peut être une solution valable si elle est bien ciblée

Le chapitre 3 considère l'emploi indépendant dans les économies nationales et locales. Cette catégorie d'emplois recouvre des situations économiques individuelles variées. Dans certains cas, le travail indépendant peut être assimilé à une sous-catégorie de l'entrepreneuriat, mais dans de nombreux autres il est plus proche de l'emploi salarié. Certains pays ont connu une relative stabilité de leur taux d'emploi indépendant au cours des dernières décennies, tandis que d'autres ont enregistré une évolution spectaculaire. Au Canada, par exemple, entre 1989 et 1996, plus des trois quarts des emplois nouveaux correspondaient à du travail indépendant. Le taux de travail indépendant résulte des interactions entre diverses variables économiques, sociales et politiques. On examinera ici des propositions clés concernant les facteurs qui le déterminent. On s'attachera pour cela à recenser les enseignements que peuvent fournir les études consacrées aux taux nationaux de travail indépendant quant aux liens qui existent entre cette catégorie d'emplois et l'évolution économique locale.

La plupart des gouvernements des pays de l'OCDE ont mis en place des programmes d'aide à la création par les chômeurs de leur propre emploi. Ce chapitre en décrira les principales caractéristiques ainsi que les variations des modalités de leur application. Le reste du chapitre tente d'évaluer l'efficacité de ce type d'aide en s'appuyant sur un nombre croissant, mais encore assez limité, d'évaluations de programmes. On verra que l'effet d'aubaine – c'est-à-dire la mesure dans laquelle les évolutions attribuées au programme se seraient produites même sans le programme – peut être important. Mais l'amélioration de l'employabilité peut elle aussi être importante. D'autres avantages qui peuvent être significatifs sont rarement mesurés : certains – tels que les effets sur la délinquance, la toxicomanie, le bien-être psychologique et l'accumulation d'actifs – sont évidemment utiles à connaître pour les décideurs locaux et nationaux.

Une conclusion générale qui se dégage des études existantes est que les mesures en faveur du travail indépendant peuvent augmenter les revenus et constituer une alternative valable au paiement de l'assurance-chômage, mais seulement pour une faible fraction des chômeurs, à savoir en général les plus motivés et ceux qui ont déjà travaillé et qui ont accumulé un capital humain et financier. Un résultat de ce type de mesures qui peut être important est de réduire la *durée* du chômage pour ceux qui sont déjà chômeurs. Les coûts de ces programmes sont souvent faibles, surtout lorsque l'aide financière vient se substituer au paiement d'allocations de chômage. Si la création nette d'emplois est généralement faible, le coût net par emploi créé peut aussi être

faible comparé aux autres mesures du marché du travail. Ces dispositifs sont toutefois moins efficaces pour ceux qui sont restés longtemps sans travailler.

Stimuler l'esprit d'entreprise présente d'importants avantages potentiels, mais aussi un certain nombre de limitations

Le chapitre 4 examine les avantages et les inconvénients de la promotion de l'entreprise en tant que stratégie de développement local. Si la création et le développement des entreprises sont indubitablement un élément capital de la croissance et du développement local, elles ne sont pas une panacée. Ce chapitre passe ci-dessous en revue de façon détaillée les diverses limites potentielles des stratégies en faveur de l'entrepreneuriat.

Une politique centrée sur l'entrepreneuriat favorise inévitablement ceux qui possèdent un capital financier, humain et social plus important que les autres. Avec l'extension de ce type de programme et l'élargissement des critères d'admission, le fait d'attirer des participants marginaux affaiblit souvent les impacts positifs. Il ne faut pas voir dans la promotion du travail indépendant et de la micro-entreprise une solution à l'exclusion sociale pour un grand nombre d'individus. Les entrepreneurs qui emploient des salariés tendent aussi à être parmi les mieux qualifiés. Et la création d'emplois qu'entraîne le développement de l'entrepreneuriat ne contribue pas nécessairement à accroître de façon notable les possibilités d'emploi des plus défavorisés.

Par ailleurs, la dynamique entrepreneuriale ne peut pas résoudre tous les problèmes des zones défavorisées. Celles-ci souffrent souvent de formes multiples et interdépendantes de dénuement. Les causes en sont nombreuses. La création et le développement d'entreprises peuvent évidemment influencer sur un certain nombre de ces variables, mais pas toutes. Dans les zones de concentration de la pauvreté, toute une gamme d'autres mesures sont également nécessaires – notamment en matière de logement, d'éducation, de santé et de maintien de l'ordre. L'effet positif des programmes sur le développement local dépend aussi beaucoup de la situation de départ ainsi que de facteurs qui dépassent l'échelon local (tels que les taux d'intérêt et l'état de la macroéconomie).

Les politiques visant à stimuler l'esprit d'entreprise s'inscrivent par ailleurs dans le long terme : elles ont peu de chances de donner des résultats majeurs à court terme. C'est pourquoi les stratégies en la matière doivent être des constantes de l'action et non des réponses à court terme à des crises de l'emploi.

Par ailleurs, la concurrence des nouvelles entreprises peut aussi se traduire par des pertes de production et/ou d'emploi chez les entreprises existantes. Malheureusement, ce sont les types d'entreprises que l'on trouve

généralement dans les localités en difficulté – à savoir des entreprises qui opèrent sur des marchés matures à faible croissance et faciles d'accès – qui risquent le plus d'en souffrir. Ce sont en effet souvent des entreprises dont les besoins en compétences et en capitaux sont relativement limités. Cela dit, l'effet de déplacement n'est pas aussi simple : on peut concevoir par exemple qu'il se fait dans l'autre sens. Ce peut être le cas si certains chômeurs et certaines personnes qui dans un premier temps voient leur poste supprimé trouvent des emplois dans les entreprises nouvellement créées. D'autre part, si les nouvelles entreprises sont plus efficaces que celles qu'elles évincent, cela peut se traduire par des gains économiques. L'importance des effets d'éviction dépend aussi beaucoup de la situation de la demande et de l'offre sur les marchés locaux. Et leurs conséquences tendent à varier dans le temps. A mesure qu'elles mûrissent, les nouvelles entreprises tendent à diversifier leur base de clientèle et à se projeter progressivement sur des marchés plus vastes au niveau régional, national et international.

La création d'emplois est souvent modeste et ne doit pas être le seul objectif

L'ampleur des effets directs sur l'emploi est généralement faible, surtout à court terme, du fait de la faible taille moyenne des entreprises nouvelles, de leur faible taux de survie et de croissance, des effets de déplacement et des effets d'aubaine. Les programmes d'aide au travail indépendant, en particulier, tendent à ne pas avoir un effet multiplicateur important, du fait que les indépendants ne recrutent pas beaucoup de personnel. Mais on verra en divers points du rapport que c'est une erreur de ne considérer que les résultats directs sur le plan de l'emploi. La création d'entreprises fait partie d'un processus plus vaste dans lequel il faut réaffecter de façon efficiente les ressources financières, humaines et autres des entreprises et des sous-secteurs en déclin à des usages mieux valorisés sur les marchés. Dans la pratique, l'aide à la création d'entreprises concerne au moins autant des changements de productivité et de revenu que la création d'emplois.

Les décideurs veulent naturellement savoir qui est recruté dans les nouvelles entreprises. S'agit-il de main-d'œuvre locale ou non locale ? Dans les aires métropolitaines, en général, environ un sur cinq des nouveaux emplois va à la main-d'œuvre locale. Ce ratio est sensible à la composition professionnelle de la croissance de l'emploi et aux caractéristiques particulières de l'offre de travail local. Nous verrons un certain nombre de raisons qui expliquent que les habitants des centres-villes ne sont pas nécessairement exclus des emplois situés dans leur propre localité, même si les employeurs ont un préjugé à leur égard en tant que salariés potentiels. Une autre considération concernant les effets sur l'emploi local est le différentiel de mobilité des personnes selon leur niveau de compétence. Ceci implique

que, toutes choses égales par ailleurs, les vacances d'emploi qui exigent des compétences élevées ont plus de chances d'être remplies par une main-d'œuvre venant de l'extérieur. D'autre part, les effets de la création d'emplois sur le bien-être des personnes qui en bénéficient ne vont pas être les mêmes selon leur niveau de compétences. Pour les emplois du bas de l'échelle, il est probable qu'une part plus importante du salaire représente un gain de bien-être, de sorte que les projets locaux qui créent des emplois pour les chômeurs et les personnes sous-employées n'ont pas besoin d'être justifiés uniquement en termes d'effet redistributif. Cet effet risque moins d'être réduit par l'apport de main-d'œuvre extérieure, et peut aussi s'accompagner de gains relativement élevés d'efficience économique.

La qualité de l'emploi est un autre aspect à prendre en compte. Les travailleurs indépendants enregistrent souvent des niveaux plus élevés de satisfaction au travail que les salariés. Cela dit, ils constituent une catégorie extrêmement hétérogène, qui englobe des groupes aussi divers que des conseillers financiers d'entreprises à haut niveau de rémunération et des personnes qui gardent des enfants à temps partiel. Pour certains, le travail indépendant est analogue à une situation de chômage déguisé : c'est une option retenue faute de mieux. De nombreuses caractéristiques du travail indépendant sont par ailleurs plutôt négatives : faiblesse et volatilité des gains, longueur des horaires de travail, exposition souvent plus grande à des risques physiques et protection sociale réduite. Améliorer la qualité du travail et du niveau de vie est un enjeu important pour beaucoup de travailleurs indépendants.

Les logiques d'action des pouvoirs publics sont nombreuses, mais pas toutes aussi valables

Le chapitre 5 porte sur les logiques économiques qui président aux mesures en faveur du travail indépendant et de la création d'entreprises au niveau local. Il passe en revue de façon détaillée les études empiriques et théoriques relatives aux défaillances supposées des marchés sur lesquels s'appuie l'entrepreneuriat, en particulier dans le domaine des services financiers, de l'immobilier d'entreprise, du développement de l'entreprise et de la formation. Indépendamment du fonctionnement de ces marchés spécifiques, il passe en revue d'autres arguments qui incitent à stimuler l'esprit d'entreprise et qui reposent à des degrés divers sur les éléments suivants :

- la création de nouvelles entreprises peut à son tour influencer sur le comportement d'autres entrepreneurs potentiels (notamment en offrant des modèles de référence) ;
- les difficultés de reconversion locale dues à la faiblesse actuelle de l'esprit d'entreprise ;

- le rôle de la création d'entreprise dans la réduction des coûts sociaux du chômage ;
- la réalisation d'autres avantages – qui ne sont pas liés directement à l'emploi ou à la régénération – qui n'auraient pas été possibles sans l'intervention des pouvoirs publics (notamment les gains d'efficacité obtenus en encourageant la collaboration interentreprises) ; et
- la discrimination en raison de la race, du sexe, de l'âge ou du handicap, particulièrement dans le traitement des demandes de prêt par les banques.

Ce chapitre montre que certaines des considérations souvent invoquées pour justifier une politique ne reposent que sur des données limitées. Les pouvoirs publics, que ce soit au niveau local ou au niveau central, doivent aussi se préoccuper des défauts de leur politique. Autrement dit, il faut qu'ils les rectifient si elles entravent le fonctionnement efficace des marchés ou en aggravent les défaillances. Les mesures réglementaires et les politiques d'aménagement du territoire qui défavorisent les petites entreprises en sont des exemples. On passera en revue dans ce chapitre un éventail d'options qui risquent peu d'avoir ce genre d'inconvénient.

L'accès au crédit n'est pas forcément toujours un problème

L'examen de la logique des politiques mises en place débouche sur diverses conclusions. Sur le plan du financement, il est clair que le marché du crédit ne fonctionne pas pour les petites entreprises comme le voudrait la théorie. En effet, les projets ne sont pas financés pour n'importe quel niveau de ressources du demandeur. Au contraire, on exige le plus souvent des garanties ou des nantissements. Divers types de données sont évoquées qui corroborent l'hypothèse d'une défaillance de ce marché. On constate cependant par ailleurs que, d'après de nombreuses études empiriques et théoriques, cette défaillance du marché n'est pas décisive. En fait, les analystes en viennent de plus en plus à considérer que, si certains projets valables – qui présentent une valeur actuelle nette positive – ne trouvent effectivement pas de financement, la défaillance du marché du crédit est cependant loin d'être généralisée. Lorsqu'elle se produit, elle peut être propre à certains modes de financement, et n'est probablement pas systémique. Un mode de financement qui peut poser de graves difficultés est celui des prêts d'un faible montant. Les banques ne prennent pas de garantie sur ces prêts parce que le coût de l'évaluation de la garantie et de son recouvrement en cas de défaut de remboursement est trop élevé par rapport au montant du prêt. À cet égard, lorsque les banques évaluent les demandes de prêt en fonction des antécédents personnels de crédit et qu'il y a des emprunteurs qui présentent des projets potentiellement viables mais dont les antécédents ne sont pas suffisants, alors l'intervention des pouvoirs publics peut être utile. Le

chapitre 9 analyse toute une série de problèmes que l'on constate dans la conception des micro-crédits.

Ce qui risque de poser plus de problèmes que l'offre de crédit, c'est de trouver des investisseurs pour des petits montants de fonds propres, en particulier pour les créations d'entreprises. Cela tient essentiellement au fait que pour les capital-risqueurs, le coût de gestion des investissements est plus ou moins le même quel que soit leur montant, ce qui fait que lorsque ces montants sont faibles, les investissements sont relativement peu intéressants. Par ailleurs, investir dans des rachats internes ou des opérations de développement d'entreprise implique souvent des risques disproportionnés. Les problèmes d'échelle sont importants aussi du fait que les fonds de capital-risque d'un faible montant – qui fournissent l'essentiel du capital-risque pour les créations – ont peu de possibilités de diversifier leurs portefeuilles d'investissement. Ils s'exposent donc à des risques relativement plus grands que les fonds plus importants. Autre problème, moins souvent évoqué, les facteurs relatifs à la demande peuvent aussi empêcher les entreprises d'adopter des structures financières optimales. Si les entrepreneurs étaient plus prêts à accepter des prises de participation externes, cela faciliterait la croissance et la survie de nombreuses petites entreprises. La demande d'équité externe pourrait être accrue grâce à des actes de sensibilisation et à des incitations fiscales. Les faits montrent que l'absence de projets valables est un obstacle majeur à l'extension des activités de capital-risque.

Le marché des services aux entreprises et de l'immobilier d'entreprise ne répond pas toujours aux besoins de toutes les catégories d'entreprises

Nombre des créateurs d'entreprises n'ont qu'une vague idée de la façon dont ils vont la structurer et la gérer. Des conseils extérieurs sont indispensables. Le point de savoir si les marchés répondent aux besoins des petites entreprises et des entreprises nouvelles en la matière est sujet à controverse, mais il se peut que la défaillance de ces marchés soit moins fréquente qu'on ne le prétend parfois. L'Internet accroît l'offre d'informations à ces types d'entreprises, et de nombreux fournisseurs d'informations techniques et de gestion ont tout intérêt à faire à une clientèle potentielle de petites entreprises la démonstration de leurs produits, équipements et services. Par ailleurs, les organisations patronales, les chambres de commerce, les universités et d'autres organismes encore fournissent souvent un large éventail de services techniques et de gestion conçus spécifiquement pour les besoins des petites entreprises. Il n'en demeure pas moins qu'une enquête effectuée par la North American Business Incubators Association a constaté une insuffisance de services de conseil privés aux tout premiers stades de la

création d'entreprises. Les imperfections supposées de ce marché se situent à la fois du côté de la demande et du côté de l'offre. Le texte examine ces deux dimensions. Il est probable que ces limitations, même si elles sont sans doute de moins en moins marquées pour les petites entreprises en général, constituent un obstacle pour les plus petites. Et il y a aussi probablement des variations géographiques de la gravité des difficultés, les zones urbaines offrant souvent davantage de services privés aux entreprises.

Pour diverses raisons, il se peut que les petites entreprises n'expriment pas suffisamment de demandes de formation. Le coût d'opportunité du temps de formation peut être particulièrement élevé dans une petite entreprise, en même temps que la formation elle-même peut être coûteuse. En raison des taux élevés de rotation de leurs cadres, il se peut que les petites entreprises doutent de la possibilité de tirer le profit attendu des investissements dans la formation. De fait, la proportion de dirigeants qui suivent une formation extérieure formelle est fonction de la taille de l'entreprise. D'autre part, dans certaines petites entreprises, les dirigeants peuvent ne pas être au courant des types de formation dont l'impact potentiel sur la performance de l'entreprise est le plus important. Inversement, du côté de l'offre, la formation proposée ne convient pas toujours aux besoins particuliers des plus petites entreprises. Cela tient en partie au fait que la mise au point de programmes de formation adaptés aux besoins variés de nombreuses petites entreprises impliquerait pour les prestataires un coût élevé.

L'offre d'immobilier d'entreprise est souvent problématique. Fournir des locaux à des petites entreprises intéresse souvent peu les investisseurs privés s'il n'y a pas une aide publique. Dans les zones économiquement défavorisées, il peut être difficile de trouver des locataires – surtout si les infrastructures auxiliaires sont insuffisantes – et l'amortissement des investissements peut être long. De plus, il existe souvent des possibilités d'investissement plus rentables dans d'autres secteurs de l'immobilier. Il peut aussi y avoir de graves pénuries d'offre de locaux industriels sur les marchés de l'immobilier dynamiques, du fait surtout de la plus forte rentabilité de l'immobilier de bureau et/ou de logement. Par ailleurs, les sociétés qui investissent dans l'immobilier ne sont souvent pas prêtes à s'exposer aux risques qu'impliquent des projets d'activités incertains tels que la création d'entreprises. Elles exigent souvent des candidats locataires des conditions que beaucoup d'entreprises nouvelles ne peuvent pas satisfaire, même si leurs plans d'entreprises sont acceptés par des financiers extérieurs.

D'une façon générale, les principales raisons d'intervention des pouvoirs publics en faveur de l'entrepreneuriat semblent être de corriger les défaillances de divers marchés spécifiques dont les entrepreneurs sont tributaires. Justifier une intervention par les effets attendus sur l'emploi ne semble pas suffisant. En effet, à court terme, la création d'emplois par les entreprises nouvelles tend

à être faible, et la population pour laquelle il est plus rentable d'offrir une aide à la création d'entreprise que de verser des allocations de chômage est peu nombreuse. La justification par les externalités de l'action de régénération n'est pas non plus suffisante, faute d'études empiriques sur les liens qui peuvent exister entre la démographie locale des entreprises et le développement économique local. Il se peut que dans les collectivités pauvres les effets de substitution soient suffisamment importants pour compromettre gravement les effets de régénération que peuvent produire les stratégies en faveur de l'entrepreneuriat, surtout lorsqu'elles visent essentiellement à faciliter le passage du chômage au travail indépendant. C'est là un domaine où des études plus poussées pourraient être utiles pour orienter la politique à suivre. Lorsqu'il existe des discriminations – à l'encontre des minorités, des femmes ou des handicapés – des mesures correctives et préventives sont indispensables (en fait, des mesures préventives sont peut-être justifiées dans tous les cas).

Une fois que l'on a déterminé qu'il y a des justifications économiques à une intervention des pouvoirs publics, il peut se révéler plus efficace de la situer au niveau infranational. En effet, étant donné les importantes différences géographiques d'activité entrepreneuriale, et le fait que les programmes locaux permettent de mieux mobiliser et de mieux répartir les moyens, une souplesse de conception et d'application des mesures au niveau local revêt une importance particulière.

Il faut adapter les services généraux de soutien aux besoins de groupes cibles

La plupart des pays appliquent des programmes d'aide à la création et au développement d'entreprises spécifiquement conçus pour des groupes cibles comme les femmes, les minorités ethniques, les jeunes créateurs d'entreprises ou les entreprises sociales. Dans un certain nombre de ces groupes cibles, l'activité entrepreneuriale a beaucoup augmenté ces dernières années, souvent en liaison étroite avec les collectivités locales. Le chapitre 6 fait brièvement le point de ce que l'on sait de l'entrepreneuriat dans ces groupes cibles, puis examine comment il faudrait que les pouvoirs publics locaux conçoivent et appliquent ces initiatives spécialisées. Il préconise d'adapter sélectivement les services généraux de soutien plutôt que de mettre en place des programmes exclusivement destinés à ces groupes cibles. La gestion de la plupart des entreprises nécessite un ensemble de compétences génériques – établissement du plan d'entreprise, tenue de la comptabilité, gestion de la trésorerie, etc. – qui n'ont pas besoin de structures de soutien spéciales. On peut aussi penser que la notion de programmes distincts va à l'encontre de l'objectif de l'intégration de certains groupes dans la vie économique et sociale. En outre, pour les organismes en charge du

développement dont les budgets sont limités, des programmes distincts peuvent signifier des frais généraux inutiles.

En revanche, il peut être intéressant d'adapter les programmes généraux et de leur donner une nouvelle intensité. Par exemple, la mise en place de réseaux et de soutiens mutuels entre femmes a eu des effets positifs importants sur le plan notamment de la confiance et de la qualité des projets. Le problème fréquemment constaté de la faible utilisation par les groupes ethniques minoritaires des services généraux de conseil et de soutien montre qu'il faut peut-être que ces services aillent vers eux. Les compétences linguistiques ont aussi leur importance pour certaines entreprises de minorités ethniques. Tutorat et conseil sont indispensables pour les jeunes, qui n'ont guère d'expérience préalable de l'entreprise. Et pour les entreprises sociales, la mise en place de réseaux – notamment avec des sociétés commerciales – peut aider à compenser leur petite taille, par exemple en leur permettant de s'adresser collectivement aux banques. Le recrutement de personnel des populations cibles pour les services de soutien peut aussi aider à surmonter les obstacles à la communication, lorsqu'il y en a.

La deuxième partie de cet ouvrage présente en détail des recommandations relatives aux politiques à suivre en matière d'entrepreneuriat et de développement local. Plusieurs de ces recommandations ont pour objet essentiel de définir les limites de l'action des pouvoirs publics, afin d'éviter que des attentes injustifiées n'entraînent un usage improductif des moyens disponibles. Les autres recommandations sont plus directives et concernent les détails de la conception et de l'exécution des programmes. Elles s'articulent autour de trois thèmes : stratégie, financement et conception des programmes. Chacune s'adresse à l'échelon des pouvoirs publics qui détient les compétences correspondantes : national, à la fois national et local, et local, l'objectif étant de maximiser les avantages de l'action en faveur de l'entrepreneuriat tout en minimisant les inconvénients.

D'importants arbitrages sont inévitables dans le choix des orientations

Les décideurs sont d'évidence confrontés à un certain nombre de choix stratégiques importants. Il est probable par exemple que la plus grande contribution à la création globale d'emplois va être le fait des entrepreneurs qui ont les plus fortes probabilités de réussite. Or, axer les mesures d'aide sur ce groupe implique forcément d'importants effets d'aubaine, car ceux qui ont le plus de chances de réussir sont aussi ceux qui ont le plus de chances de créer une entreprise sans aide. On pourrait atténuer l'effet d'aubaine en favorisant l'entrepreneuriat parmi les chômeurs et les groupes à faible revenu – à condition que les programmes conduisent à la création d'entreprises par des

personnes qui ont moins de chances ou de moyens de devenir entrepreneurs. Mais l'inconvénient d'une telle orientation est que les taux d'éviction d'entreprises seront plus élevés et les créations d'emplois plus limitées. Le dilemme auquel sont donc confrontés les décideurs est qu'il y a un arbitrage à faire entre les effets d'aubaine et la réussite des entreprises ou – en d'autres termes – entre l'équité et l'emploi. Un moyen de réduire la difficulté consiste à faire en sorte d'identifier et d'abaisser les obstacles à l'entrepreneuriat qui n'ont pas un rapport systématique avec la viabilité de l'entreprise, comme par exemple la discrimination en fonction du sexe ou de la race. De même, on peut centrer l'action sur les obstacles qui n'impliquent pas nécessairement une faible probabilité de réussite, comme l'absence d'antécédents adéquats en matière de crédit. Ces approches pourraient faciliter l'accès des personnes qui ont des projets viables, et permettre ainsi de réduire les effets d'aubaine sans augmenter les taux d'échec des entreprises. Cependant, même si une telle stratégie de ciblage est efficace, il y aura toujours un minimum de compromis à consentir.

Un autre aspect très discuté est de savoir s'il faut orienter l'aide vers les entreprises déjà en place et/ou à fort potentiel de croissance ou s'il faut donner la priorité à la création d'entreprises nouvelles. Les arguments qui militent contre l'orientation de l'aide (s'agissant en particulier des services de conseil) vers les entreprises nouvellement créées sont essentiellement au nombre de deux : le premier est que les taux d'échec sont nettement plus bas parmi les entreprises déjà en place, de sorte qu'une aide concentrée sur les nouvelles entreprises, qui ont un taux de mortalité élevé, va impliquer un gaspillage de ressources. Le deuxième est que l'essentiel de la création d'emplois dans le secteur privé est le fait d'un petit nombre d'entreprises plus matures et à forte croissance. Cela dit, un certain nombre d'arguments militent contre une politique de priorité générale aux entreprises existantes. Tout d'abord, si les programmes permettent de multiplier les nouvelles entreprises de qualité, alors le nombre d'entreprises à forte croissance, créatrices d'emplois, a aussi des chances d'augmenter. Deuxièmement, certaines défaillances supposées des marchés sont probablement plus graves aux premiers stades d'une entreprise. Troisièmement, avec le temps, les entreprises qui se développent tendent à être moins enclavées dans les économies locales. Elles vendent et achètent davantage sur les marchés extérieurs, de sorte que de nouvelles créations d'entreprises pourraient avoir des effets économiques spécifiquement locaux. De plus, cibler le conseil sur les entreprises à forte croissance a aussi ses inconvénients, selon la façon dont cela se fait : par exemple, l'identification des entreprises qui ont un potentiel de croissance rapide n'est pas fiable. En outre, une politique de ciblage fondée sur ce potentiel ferait souvent double emploi, car les entreprises à forte croissance ont plus de chances que les autres de trouver et

de développer leurs propres sources privées d'informations. Qui plus est, un ciblage fondé sur la croissance provoquerait des inégalités indues dans l'accès aux services. Ainsi, comme le montrent les études évoquées au chapitre 6, si l'on donnait la priorité aux perspectives de croissance, les femmes entrepreneurs seraient exclues plus souvent que les hommes de l'aide en matière de services.

Il convient donc peut-être à la fois de faciliter les créations d'entreprises de qualité et d'aider les petites entreprises existantes. Comme on le verra dans le texte, l'équilibre à réaliser entre les deux doit dépendre de la situation locale⁵. En même temps, les arguments qui militent contre l'aide à des entreprises en démarrage sont à prendre au sérieux, en adoptant des mesures propres à réduire au minimum le gaspillage de ressources qu'une concentration sur ce type d'entreprises pourrait impliquer.

Il faut que les objectifs des stratégies d'aide soient clairs

Le chapitre 8 présente des recommandations sur les stratégies à adopter par les pouvoirs publics centraux et locaux. Il met l'accent sur la nécessité d'explicitier les objectifs stratégiques de l'aide aux entreprises. Dans nombre de pays, les programmes et institutions mis en place visent des objectifs divers et fluctuants, qui ne sont pas toujours cohérents entre eux. Il est fréquent que différents objectifs soient poursuivis parallèlement, sans définition très précise des stratégies. Il doit y avoir un lien transparent et logique entre les programmes et les objectifs. Explicitier les stratégies aidera aussi à en évaluer la faisabilité avant leur mise en œuvre, à clarifier les arbitrages nécessaires et à fournir un cadre d'évaluation des mesures prises. Afin d'éviter les doubles emplois et la concurrence entre programmes, il importe aussi d'envisager de fixer des objectifs supplémentaires aux institutions existantes plutôt que de créer des organismes nouveaux.

Le chapitre 8 souligne aussi l'importance d'adopter une approche commerciale de la prestation des services destinés au développement de l'activité entrepreneuriale. Si l'on sait mobiliser la créativité, les ressources et le savoir-faire du marché, celui-ci peut apporter une aide puissante à la mise en œuvre de la stratégie des pouvoirs publics. Or, les décideurs locaux et régionaux semblent souvent ne pas en tenir compte. Une approche commerciale empêchera d'évincer des prestataires privés et les emplois correspondants. Elle aidera aussi à limiter la concurrence déloyale entre les bénéficiaires des programmes et les autres. En outre, la prise en compte des signaux du marché a des chances d'accroître la probabilité d'adéquation des programmes. Par ailleurs, faire intervenir le marché permet de mobiliser des ressources en plus de celles du secteur public. Cela doit permettre aussi une meilleure viabilité et par conséquent un plus fort impact global. Evidemment,

comme on le verra à différentes reprises dans cet ouvrage, le secteur public doit remplir des fonctions essentielles que le marché ne peut pas remplir. En effet, d'une manière générale, et quelle que soit la cause spécifique, les difficultés économiques locales correspondent à un jugement du marché. Celui-ci a jugé que le lieu en question n'était pas intéressant pour l'investissement ou le recrutement. Le rôle du secteur public est indispensable pour modifier ce jugement.

Diverses mesures relativement peu coûteuses s'offrent aux décideurs qui souhaitent encourager l'entrepreneuriat et en renforcer la légitimité sociale. Cependant, leurs impacts risquent d'être modestes, et des études plus approfondies sont nécessaires pour évaluer l'efficacité globale des mesures qui visent à changer les comportements. Il importe que le système d'aide aux entreprises porte l'attention voulue aux micro-entreprises. Si des programmes spécifiques leur sont souvent consacrés, certaines mesures générales peuvent les négliger. Il peut donc falloir attirer l'attention des diverses institutions en charge de ces mesures sur les besoins et les possibilités spécifiques des plus petites entreprises. Il y a lieu aussi d'identifier les pièges que peuvent représenter les régimes de transferts sociaux et d'y remédier ; s'ils réagissent trop lentement à l'évolution de la situation des bénéficiaires potentiels, ceux-ci peuvent être dissuadés d'entreprendre des activités plus productives, surtout lorsque les gains à en attendre sont faibles et/ou incertains. Cet aspect peut revêtir une importance particulière dans les localités pauvres où une proportion notable des habitants perçoit des allocations d'aide sociale ou d'assurance chômage. Cela dit, la mesure dans laquelle la conception et la mise en œuvre des prestations en question relèvent des collectivités locales varie d'un pays à l'autre et dans bien des cas les principales prestations relèvent de l'État.

L'accès à des services de formation et aux nouvelles technologies de communication est important

L'un des moyens d'améliorer la performance des entreprises est de faciliter leur accès à la formation. Nombre d'entre elles échouent pour des raisons qui ne tiennent pas à la viabilité intrinsèque de l'activité choisie ; une grande part de la mortalité des entreprises nouvelles ou petites tient à des défauts de base sur le plan de la gestion. Du point de vue du développement local, l'allongement de la durée de survie des entreprises permet de mieux développer les compétences, d'augmenter les recettes fiscales et d'accroître l'impact économique local. La formation a un rôle à jouer à la fois pour réduire les échecs et pour améliorer divers résultats. Ainsi, les études montrent que si certains propriétaires de micro-entreprises ne les développent pas, c'est parce que la gestion et le recrutement du personnel leur posent des problèmes. Cela tient en partie au fait qu'ils manquent de temps pour former les nouvelles

recrues, mais peut-être aussi à la difficulté de trouver une formation externe appropriée et au coût que cela représente. Les études consacrées aux impacts des différents types de formation sur la performance des entreprises débouchent parfois sur des résultats étonnants, voire contradictoires, que l'on examinera ici. Pour les entreprises existantes, on constate qu'une formation générale a davantage d'effets sur la productivité qu'une formation spécifique. Par ailleurs, la formation peut être plus utile pour les nouvelles entreprises que pour les entreprises déjà en place, du fait que les créateurs d'entreprises sont confrontés à un certain nombre de problèmes de gestion qui leur sont plus ou moins communs. En outre, les formations organisées pour répondre aux besoins de groupes spécifiques paraissent particulièrement efficaces. Pour les entreprises en place, les services de conseil sont préférables, car il y a des chances qu'elles aient besoin de formes d'aide plus différenciées.

Il y a lieu d'encourager l'utilisation de l'Internet par les petites entreprises en donnant accès aux administrations en ligne et en faisant mieux connaître les nouvelles technologies de l'information et de la communication (TIC). Les premières études menées montrent qu'une utilisation accrue des TIC offre d'importants avantages aux petites entreprises sur le plan des exportations, de la création d'emplois et de la productivité. En effet, plus se répand l'usage des TIC dans la vie quotidienne et professionnelle, plus les personnes et les entreprises qui ont un accès limité, voire nul, aux systèmes informatiques vont être marginalisées. Beaucoup de mesures qui permettent le développement des TIC dans les entreprises nouvelles ou petites relèvent de l'État (comme par exemple les mesures visant à assurer la sécurité des transactions). Cependant, les pouvoirs publics locaux peuvent prendre des mesures utiles, par exemple pour faire prendre conscience des avantages du commerce électronique, assurer des formations, donner une prime à l'adoption des nouvelles technologies, et assurer la disponibilité de services de conseil et de soutien spécialisés. La mise en ligne des services administratifs peut encourager les petites entreprises à explorer les possibilités d'activités basées sur Internet. Avoir accès aux administrations (locales) par Internet leur permet de constater l'utilité de ce moyen de communication en même temps que de se familiariser avec les systèmes de certification et de sécurité.

Bien que favoriser la création d'entreprises ait généralement un effet relativement faible sur la croissance de l'emploi, il n'est pas impossible d'en améliorer les résultats pour l'emploi local. Renforcer la qualité de l'entrepreneuriat joue déjà un rôle. Et il est parfois possible d'améliorer l'efficacité des intermédiaires du marché du travail local qui assurent la formation et le placement, tels que les services publics de l'emploi décentralisés, les partenariats locaux et le secteur associatif. En outre, il faut veiller à ce que les entrepreneurs soient au courant des dispositifs de subventions salariales à l'embauche mis en place par certains États.

La deuxième partie du chapitre 8 est consacrée aux stratégies spécifiquement locales. Celles-ci doivent viser à assurer la disponibilité de locaux professionnels moyennant des loyers à la fois souples et abordables. L'absence de locaux adéquats est une raison majeure de départ des micro-entreprises des localités où les infrastructures sont insuffisantes. Cela dit, cela n'implique pas nécessairement que l'État doive investir dans des structures de type pépinières d'entreprises, qui représentent une utilisation capitaliste des fonds publics, avec des perspectives limitées d'amortissement des coûts par la vente ultérieure des locaux en question. Il peut être plus indiqué de garantir les loyers de locaux financés par le secteur privé. La pratique montre que le risque est faible si les entreprises locataires sont bien sélectionnées. Une autre solution au problème de la gestion des locaux nécessaires aux petites entreprises consiste à offrir des incitations au développement des investissements commerciaux dans l'immobilier d'entreprise. Les bailleurs de locaux destinés aux petites entreprises peuvent diversifier le risque et réaliser diverses économies d'échelle et de gamme en fournissant davantage de locaux de dimensions variables sur différents sites. Susciter des gains d'efficacité du secteur privé en encourageant ce type de diversification et d'expansion est un moyen d'accroître la disponibilité de locaux pour les petites entreprises.

Toute gamme de mesures permettant d'améliorer l'accès aux financements

Le chapitre 9 présente une série de recommandations détaillées sur l'élargissement de l'accès au crédit et aux investisseurs pour les entreprises petites et nouvelles. Il décrit les objectifs et les principales caractéristiques des dispositifs de garantie de crédit, et observe qu'il peut être judicieux d'adapter certaines conditions en fonction de la région. Du fait de l'importance capitale de l'échelle d'activité des fonds de capital-risque, et du faible volume d'affaires potentiellement viables au niveau local – surtout dans les collectivités pauvres – les mesures destinées à encourager les fonds de capital-risque doivent être adaptées à la situation régionale. On peut encourager, par l'éducation et les incitations fiscales, les prises de participation – afin d'atténuer les difficultés du côté de la demande, mais ce sont les mesures en faveur des réseaux d'investisseurs informels (les « business angels ») qui sont peut-être les plus intéressants pour les pouvoirs publics locaux. Ces réseaux visent à rapprocher les investisseurs informels des entreprises qui ont besoin de montants limités de fonds propres. Les « business angels » investissent généralement au stade du démarrage des entreprises, à un moment où celles-ci ne sont pas encore prêtes pour les investissements de capital-risque formels. Ils leur apportent souvent des connaissances et une expérience précieuses et ne craignent pas d'investir

dans les entreprises de haute technologie. Contrairement au secteur formel de capital-risque, les « business angels » sont géographiquement dispersés. Ils investissent localement. Le problème est qu'il peut y avoir sur le marché du capital-risque informel un manque de communication. Par exemple, les « business angels » n'aiment généralement guère étaler au grand jour leur volonté d'investir et les entrepreneurs ne tiennent pas à révéler leurs idées innovantes. Le chapitre 9 expose les difficultés que présentent l'information et le coût de la recherche de partenaires aussi bien du côté de l'offre que de celui de la demande. On peut atténuer ces difficultés en favorisant les réseaux d'investisseurs informels.

Le micro-crédit nécessite des compétences et des connaissances spécialisées

Cet ouvrage souligne que si les programmes de micro-crédit sont extrêmement répandus, peu d'entre eux sont efficaces. Leurs objectifs et leurs modalités opérationnelles sont d'une grande diversité. Un certain nombre de systèmes se sont révélés très intéressants. Ainsi, aux États-Unis, chez les clients de divers grands programmes de micro-crédit, la dépendance à l'égard de l'aide publique a nettement diminué, et la rentabilité des entreprises, leurs fonds propres et leurs revenus nets ont beaucoup augmenté. Dans les économies en transition, les petites entreprises ont accédé à l'économie formelle. De plus, on a pu constater une amélioration de l'employabilité des emprunteurs, surtout lorsque le crédit s'accompagnait de formation et de tutorat. On a aussi constaté des effets positifs sur le plan psychologique. En outre, les programmes de micro-crédit peuvent avoir pour avantage supplémentaire de créer des réseaux entre les emprunteurs.

Cela dit, le micro-crédit pose des problèmes complexes au niveau des institutions et des politiques. Les programmes sont souvent peu viables et tributaires de subventions, pour diverses raisons : des insuffisances au niveau du recrutement des candidats emprunteurs et de l'administration des programmes, et des problèmes de gestion des risques et de minimisation des coûts de transaction. Pour être efficaces et durables, les systèmes de micro-crédit doivent être conçus et appliqués avec un soin particulier. Le texte décrit assez en détail les facteurs qui importent dans la conception des programmes, tels qu'ils ressortent des travaux de Bhatt et Tang (2001) et d'autres. Les observations portent sur quatre domaines dans lesquels les pratiques ont souvent besoin d'être améliorées : le choix de la technique de prêt ; l'adéquation des produits financiers proposés ; la fourniture de services non financiers ; les méthodes de gestion. Le texte décrit en outre les avantages possibles d'un système de prêts en fonction du revenu, tel que le proposent Chapman *et al.* (1998).

La ligne d'action doit aussi prendre en compte le problème plus général de l'absence d'agences bancaires dans les localités défavorisées. Cette absence peut faire obstacle à la création d'entreprises à la fois parce que l'accès direct aux services financiers est difficile et parce que les personnes qui ne sont pas en rapport avec une banque ont généralement plus de difficultés à obtenir des prêts bancaires. La libéralisation financière s'est traduite par une forte pression concurrentielle sur beaucoup de banques, de sorte que certaines ferment des agences locales. Le texte décrit les principaux aspects de la législation américaine qui concernent le problème de l'insuffisance des possibilités de prêt dans les collectivités pauvres. Certains pays assurent des services bancaires par l'intermédiaire de la poste et des banques publiques. On pourrait encourager les banques commerciales à se mettre d'accord pour ouvrir au moins un guichet commun dans les petites collectivités. L'administration locale pourrait aussi apporter sa clientèle à une banque à condition qu'elle s'engage à rester dans la localité.

Il importe que les pouvoirs publics locaux coopèrent avec les banques et autres intermédiaires financiers locaux pour faciliter l'accès des entrepreneurs à des financements. Une telle collaboration peut être utile aux deux parties. Chaque organisme peut assurer les services pour lesquels il a une compétence particulière, tandis que les frais généraux, les coûts opérationnels et le risque sont partagés. En outre, les banques possèdent déjà des fonds prêtables, tandis que pour un programme d'aide, la mise en place de tels fonds peut être un processus long et coûteux.

Les organismes chargés du développement de l'entreprise et les collectivités locales peuvent aussi envisager de favoriser les mutuelles de garantie de crédit. Celles-ci peuvent faciliter l'accès des entreprises qui ont des projets viables à des prêts bancaires qu'elles ne pourraient pas obtenir autrement, et ceci en garantissant le remboursement d'une partie des créances que les banques ne pourraient pas recouvrer. Le but est le même que celui des fonds de garantie, mais les modalités sont différentes. Dans les mutuelles de garantie, les membres fournissent leur caution collective pour un prêt à un emprunteur particulier. Ainsi, le risque est réparti entre les membres de la mutuelle. Les avantages sont que les membres d'une mutuelle qui travaillent dans la même branche peuvent être mieux en mesure d'évaluer le risque d'un prêt qu'une banque, et que la pression exercée par les pairs peut contribuer au remboursement. Les mutuelles de crédit sont aujourd'hui très répandues en France, en Italie, au Japon et dans d'autres pays, même si ce n'est pas dans les mêmes proportions selon qu'on considère le nord ou le sud de l'Europe. C'est ainsi que des centaines de milliers de petites entreprises italiennes bénéficient de prêts garantis par des mutuelles, tandis que ce genre de dispositif est rare au Royaume-Uni. Là où l'on a peu ou pas d'expérience de ce type de dispositif, le secteur public pourrait diffuser des informations et

éventuellement financer des études de faisabilité. Cela dit, les mutuelles de garantie ne conviennent peut-être pas dans tous les contextes. Lorsqu'elles sont étrangères à la culture d'entreprise locale ou nationale, leur mise en place pourrait prendre du temps et attirer peu de participants. Par ailleurs, les pays où les systèmes bancaires sont plus développés pourraient juger ces dispositifs inutiles.

L'ampleur et les modalités de l'aide publique doivent être bien étudiées

Le chapitre 10 examine les facteurs clés de la conception de différentes mesures d'aide aux entreprises. L'application des programmes d'aide au travail indépendant doit bénéficier d'une certaine souplesse. Ainsi, les modalités de versement d'une aide financière peuvent varier selon la situation de chaque participant. On constate des taux de survie plus élevés lorsque cette aide est versée sous forme d'une somme forfaitaire, ce qui correspond entre autres au fait que les bénéficiaires sont plus à même de créer des entreprises plus importantes dans des secteurs autres que les services. D'autre part, les programmes d'aide à l'emploi indépendant et aux micro-entreprises doivent être conçus de telle façon que les budgets et les capacités puissent être accrus en période de récession économique, qui augmente généralement la demande de tels services. Faire assurer les services de conseil aux entreprises par un vaste réseau public est à la fois coûteux et inutile. Il faudrait plutôt mettre en place un résidu dense et bien visible de nombreux points d'orientation vers des sources commerciales et associatives de conseil et d'information. Un soutien public temporaire pour développer certains types de services de conseil peut éventuellement se justifier lorsqu'il s'agit de sensibiliser les petites entreprises à l'intérêt qu'elles ont sur le plan commercial à adopter certaines pratiques (comme les TIC et leurs applications nouvelles) et à accroître leur capacité d'absorption en la matière.

Des services de conseil et de sélection sont particulièrement importants au stade préparatoire à une création d'entreprise. Ils permettent de déterminer quels sont les plans d'entreprise qui ne sont pas assez viables, d'en prévenir les candidats entrepreneurs et d'améliorer la viabilité des entreprises nouvelles (un plan d'entreprise bien préparé par exemple peut faciliter l'accès aux financements). Les avantages potentiels de conseils à ce stade sont d'autant plus évidents que les travailleurs indépendants tendent à être exagérément optimistes quant à leurs perspectives d'avenir. Par ailleurs, les personnes qui sont au chômage depuis un certain temps ont en général besoin d'une formation plus poussée avant de pouvoir créer leur emploi, et si l'aide à l'établissement du plan d'entreprise est payante, il est probable que cela découragera beaucoup de chômeurs.

Diverses mesures pourraient aider à atténuer les problèmes d'éviction

Comme on l'a vu au chapitre 2, une préoccupation importante est que les entreprises nouvelles privent les entreprises existantes d'emplois et de production. On a en outre constaté que ce sont les types d'entreprises généralement présentes dans les localités pauvres qui risquent le plus d'en être victimes. Pour combattre ce phénomène, il faut prévoir dans les programmes une forte composante d'aide au marketing, qui peut contribuer à réduire la concurrence pour les parts du marché local. Par ailleurs, les entreprises qui desservent des marchés géographiquement plus vastes ont des performances meilleures à divers égards, notamment la croissance et la survie. Des conditions plus restrictives à l'aide aux entreprises pourraient aussi atténuer les effets d'éviction en encourageant la création d'entreprises sur la base d'un investissement initial moyen plus important. Cela dit, comme on le verra au chapitre 10, les stratégies visant à accroître la taille moyenne des entreprises ou à les sélectionner sur une base sectorielle peuvent avoir des inconvénients. Elles vont par exemple avoir tendance à bénéficier à des personnes qui auraient probablement créé leur entreprise sans cela. Les mesures restrictives risquent aussi de limiter l'accès des femmes et des groupes à faible revenu, qui sont en général à l'origine de petits projets.

Il vaut la peine d'encourager les projets collectifs de création d'entreprises. En effet, les entreprises créées par des équipes tendent à jouir d'une plus grande longévité et d'une croissance plus rapide, toutes choses égales par ailleurs. Seule une minorité des entreprises nouvelles va être créée par des équipes. Et la mise sur pied d'équipes apportant des compétences complémentaires n'est pas toujours facile. Néanmoins, les initiatives d'équipe apparaissent prometteuses pour la constitution d'entreprises viables capables de contribuer à la création d'emplois.

Le secteur public a aussi un rôle de catalyseur à jouer dans la création de réseaux au niveau du secteur privé. On constate de plus en plus que les entrepreneurs qui établissent et entretiennent des liens avec d'autres entrepreneurs ont de meilleurs résultats que ceux qui restent isolés. Les réseaux, en effet, permettent de mieux repérer les débouchés possibles, d'accéder plus facilement aux ressources, et constituent une aide pour les dirigeants d'entreprises. Ils peuvent accélérer l'apprentissage – et il s'avère que les petites entreprises privilégient l'apprentissage mutuel qui se fait dans ce cadre. Les réseaux peuvent aussi faciliter la reconfiguration des relations avec les fournisseurs. Dans certains cas, ils ont même suscité une nouvelle répartition du travail au sein d'un groupe d'entreprises, permettant ainsi à chacune de faire des économies d'échelle et de gamme. Les réseaux qui associent des entreprises de différentes tailles peuvent aussi aider les petites

entreprises à accéder plus rapidement aux marchés internationaux, avec moins de coûts et de risques, ce qui est évidemment d'un intérêt majeur pour les décideurs locaux.

Cela dit, les réseaux d'entreprises ne sont pas une panacée pour le développement des entreprises nouvelles et de petite taille. La constitution de systèmes structurés et durables de collaboration est souvent problématique. Nombre d'initiatives visant à la constitution de réseaux n'ont débouché sur rien parce qu'elles offraient au secteur privé un ensemble de services prédéterminés. Il est probable qu'on obtiendrait davantage de résultats en structurant ces initiatives autour d'objectifs et de besoins définis par les entreprises elles-mêmes. Il conviendrait donc que les pouvoirs publics s'efforcent de susciter, par des programmes de sensibilisation, une demande adéquate de services en matière de réseau. Une certaine aide financière publique est à prévoir pour les études de faisabilité, les activités de création d'entreprise et les coûts d'intermédiation. Il importe aussi d'être patients, car il faut souvent trois ou quatre ans pour mettre en place un programme de réseaux d'affaires de quelque envergure et, comme pour bien des dispositifs visant au développement des entreprises, la qualité des programmes de gestion est capitale. Il convient d'utiliser pour l'intermédiation des personnes qui ont une expérience directe du développement des petites entreprises, capables de fournir des conseils et – si nécessaire – d'assurer une intermédiation objective pour les entreprises qui hésitent à l'idée d'une coopération.

Une évaluation et un suivi adéquat sont indispensables

L'intervention des pouvoirs publics doit s'accompagner d'une véritable volonté d'évaluation et de suivi. La quasi-absence d'études évaluatives fiables sur les dispositifs mis en place pour promouvoir l'entrepreneuriat contraste avec l'importance des montants consacrés aux dispositifs en question. Ce déficit d'évaluation est d'autant plus regrettable que les initiatives de développement local sont souvent destinées à servir d'expérience pilote. C'est d'ailleurs l'une des raisons avancées pour justifier les stratégies de développement local. Mais cette fonction expérimentale est réduite à néant si les programmes ne sont pas convenablement évalués. En fait, les innovations inutiles constituent un élément de beaucoup d'activités de développement local, et celui-ci est encore aggravé par l'insuffisance d'évaluation.

Comme on le verra au chapitre 10, un certain nombre de raisons expliquent les résistances institutionnelles à l'évaluation. Les inconvénients de l'utilisation de paramètres différents, tels que le taux de survie des entreprises et le coût par emploi créé, sont examinés en détail. Ce chapitre observe par ailleurs que les dispositifs mis en place ont parfois, sur les

individus comme sur les collectivités, des effets indirects à long terme qui peuvent être difficiles à mesurer. Il montre également qu'une évaluation et un suivi des programmes en fonction de critères inadéquats risquent de limiter les chances de réussite. Il décrit les problèmes que pose la détermination du véritable impact d'une politique – en comparant les cibles à des groupes témoins appropriés – et les moyens d'aborder ces problèmes techniques. Il passe en revue les points forts et les points faibles des différentes méthodes d'évaluation – expérimentation, quasi-expérimentation et avis des participants. Plusieurs formes d'évaluation ne sont pas nécessairement d'un coût prohibitif. Recueillir les données appropriées dès le début d'un programme permet d'abaisser les coûts d'évaluation et de suivi. Normaliser les données demandées aux organismes d'exécution peut aussi en réduire les coûts de collecte et d'interprétation.

Dans le contexte de cette question de l'évaluation, l'accent est mis sur l'importance qu'il y a à choisir les mesures voulues pour assurer le suivi des performances du programme. Ce choix va déterminer les résultats à plusieurs égards. Lorsque la poursuite du financement d'un programme dépend de la façon dont il atteint ses objectifs de performances, des mesures inadaptées peuvent avoir des conséquences graves et parfois imprévues au plan de la mise en œuvre et de l'efficacité. Le choix des mesures de performances est capital également pour orienter les programmes de telle façon qu'ils atteignent des objectifs déterminants tels que maximiser l'additionnalité – la mesure dans laquelle les résultats n'auraient pas été obtenus autrement – et minimiser les évictions d'entreprises.

Des éléments concrets plus complets permettraient d'améliorer les mesures prises

Le chapitre 11 décrit les types d'études nécessaires pour mieux comprendre les principaux enjeux d'une politique. L'une des observations qui reviennent constamment dans cet ouvrage est que, bien qu'un peu partout l'on cherche à favoriser l'esprit d'entreprise, les études empiriques sur les impacts de la création d'entreprises au niveau des économies locales sont rares. Il existe déjà beaucoup d'études de cas, qui se bornent à décrire les programmes, les institutions et la situation des entreprises à un moment donné, et en faire d'autres n'ajouterait pas grand chose. En revanche, on aurait besoin d'études longitudinales dans des localités bien spécifiques, pour examiner les principaux aspects de la démographie des entreprises et des performances de l'économie et du marché du travail local. De telles études devraient en principe appliquer les mêmes méthodes. A cet égard, le Secrétariat de l'OCDE est bien placé pour faciliter, superviser, standardiser et veiller à la pertinence de telles études pour tout ou partie de ses pays membres. Cela impliquerait une dépense minime pour chaque pays membre,

tout en apportant une contribution potentiellement importante aux connaissances nécessaires à la mise au point des politiques.

Dans cette opération, il faudrait recueillir les données par des voies permettant de prendre en compte les micro-entreprises, qui échappent souvent à l'attention des organismes statistiques. Il serait utile de disposer d'évaluations des facteurs économiques et sociaux plus généraux de la création d'entreprise, tels que les impacts sur la disponibilité de services et les recettes fiscales au plan local. Les effets sur le marché du travail à prendre en compte seraient les variations de l'emploi et des salaires et avantages à court et à long terme. Il faudrait mesurer les impacts sur des individus situés à différents niveaux de l'échelle des salaires, ainsi que sur les chômeurs, et évaluer les incidences de la création d'emplois sur la situation des résidents locaux et des nouveaux arrivants au regard du marché du travail. Les études pourraient, au-delà des statistiques brutes, examiner les effets spécifiques de la taille des entreprises et de leurs caractéristiques sectorielles. L'idéal serait de réaliser des études dans différents types de localités, telles que cités de banlieue, centres-villes, localités rurales éloignées et villes tributaires d'un petit nombre d'activités économiques.

Il importe aussi de mieux connaître les effets et les meilleures modalités opérationnelles des différents types d'appui aux entreprises. Ainsi, par exemple, les dispositifs d'encouragement au travail indépendant devraient faire l'objet d'études complémentaires pour savoir si les résultats varient beaucoup selon que le soutien financier est apporté sous forme d'un montant forfaitaire ou de versements échelonnés. Il serait intéressant aussi de se renseigner sur d'autres effets constatés à l'issue de ces programmes, notamment au plan de l'accumulation d'actifs et du bien-être psychologique et physique. D'autres dispositifs couramment appliqués, tels que services de conseil, formation des dirigeants et micro-crédit, nécessitent une analyse et une évaluation plus approfondies. Pour divers types de dispositifs, il serait utile de rassembler davantage de données non pas seulement sur le coût par emploi net créé, mais aussi sur le coût par chômeur inscrit retrouvant un emploi. Ces données pourraient être extrêmement utiles aux pouvoirs publics pour mieux répartir des budgets limités.

Pour plus de facilité, l'encadré 1.1 (comme plus loin l'encadré 7.1) résume les recommandations formulées dans cet ouvrage.

Comme il le précise à différentes reprises, cet ouvrage s'inscrit dans une série de publications OCDE/LEED parues ces dernières années et qui portent sur diverses dimensions de l'entrepreneuriat. Il s'inspire en outre d'une série de séminaires, de conférences et de forums sur des questions liées à la création d'entreprises et à l'emploi. C'est ainsi par exemple que divers documents cités dans ce rapport ont été préalablement présentés à la Conférence

Encadré 1.1. **Résumé des recommandations**

Stratégie (A l'intention des autorités nationales et locales)

- Expliciter les objectifs stratégiques et d'action de l'aide aux entreprises.
- Ne pas considérer la promotion du travail indépendant et de la micro-entreprise comme la solution à l'exclusion sociale d'un nombre considérable de personnes.
- Adopter une approche commerciale en matière de prestation de services.
- Promouvoir auprès du public l'activité d'entrepreneur en recourant à différents médias.
- S'assurer que les dispositifs d'aide aux entreprises couvrent convenablement les micro-entreprises.
- Identifier et déjouer les pièges des prestations, qui peuvent décourager la création d'entreprises.
- Faciliter l'accès à la formation afin d'améliorer la performance des entreprises et d'accroître leur taux de survie et le nombre des emplois créés.
- Encourager les petites entreprises à utiliser l'Internet, en mettant l'administration en ligne et en faisant valoir les avantages des TIC.
- S'attendre à ce qu'encourager l'entrepreneuriat ne génère à court terme qu'un nombre limité d'emplois mais étudier les mesures visant à accroître les effets sur l'emploi.

Stratégie (A l'intention des autorités locales)

- Veiller à garantir la mise à disposition de locaux professionnels à un loyer abordable et avec une formule de bail souple.
- Actualiser les réglementations locales et réduire au minimum leur poids sur l'entreprise.

Financement (A l'intention des autorités nationales)

- Envisager d'introduire une certaine souplesse au niveau régional dans les conditions des programmes publics de garantie des prêts, de manière à refléter les différences régionales de valeur réelle du parc de logements.
- Envisager de prendre des mesures incitant les banques à soutenir les initiatives en faveur de la micro-finance.

Encadré 1.1. **Résumé des recommandations** (suite)

- Accorder une attention particulière aux caractéristiques opérationnelles et à l'élaboration des programmes de micro-crédit.
 - ❖ Envisager la mise en place de prêts conditionnels au revenu
- Veiller à ce que les lois contre la discrimination en matière de prêts bancaires soient appliquées efficacement.
- S'attaquer au problème général du manque de services bancaires dans les communautés défavorisées.

Financement (A l'intention des autorités locales)

- Collaborer avec les banques locales et les autres intermédiaires financiers locaux afin de faciliter aux entrepreneurs l'accès aux moyens de financement.
- Envisager de promouvoir les associations mutuelles de garantie de crédit.
- Encourager la participation au capital social via l'éducation et l'information, et soutenir les réseaux d'investisseurs providentiels.

Élaboration des programmes (A l'intention des autorités nationales et locales)

- Envisager de confier de nouveaux objectifs aux institutions existantes plutôt que de créer de nouvelles organisations.
- Introduire une certaine souplesse dans le fonctionnement des programmes d'aide aux travailleurs indépendants.
- Concevoir les programmes de soutien au travail indépendant et aux micro-entreprises de manière à ce que les budgets et ressources de ces programmes puissent être augmentés en période de difficultés économiques.
- Mettre en place des points visibles d'orientation vers les conseillers professionnels, un dispositif public à grande échelle étant coûteux et superflu.
- Garantir l'accès à des services de conseils de haute qualité en phase de pré-démarrage.
- Choisir soigneusement les outils de suivi et de mesure de la performance car ils orientent les résultats des programmes de manières diverses et importantes.
- Systématiquement évaluer les programmes et s'assurer que les résultats des évaluations éclairent l'action publique.

Encadré 1.1. **Résumé des recommandations** (suite)**Élaboration des programmes (A l'intention des autorités locales)**

- Pour lutter contre l'effet de déplacement, veiller à ce que les programmes d'aide comprennent un important volet marketing et envisager de durcir les conditions d'attribution de l'aide aux entreprises.
- Encourager la création d'entreprises par des groupes d'entrepreneurs.
- Étudier si les pouvoirs publics peuvent jouer un rôle de catalyseur dans la formation de réseaux dirigés par des agents privés.
 - ❖ Lancer à l'intention des entreprises de vastes campagnes d'information sur le concept de mise en réseau.
 - ❖ Prévoir de fournir une aide au financement d'études de faisabilité, des activités de mise en route et du coût de la fonction d'intermédiaire en réseaux.
 - ❖ Inscrire l'action dans des horizons temporels réalistes.
 - ❖ Veiller à ce que des personnes expérimentées fassent office d'intermédiaires en réseaux

internationale sur le travail indépendant qui s'est tenue à Burlington (Canada) en septembre 1998. Cette conférence était organisée conjointement par le Programme LEED de l'OCDE, le Forum canadien de recherche sur la situation d'emploi et le Réseau canadien international du travail. Pour plus d'informations sur les manifestations récentes et à venir concernant les thèmes traités dans cet ouvrage, les lecteurs sont invités à visiter le site du LEED, www.oecd.org/els/leed.

Notes

1. Malgré sa présence dominante dans les économies fondées sur le marché, l'entrepreneuriat est un concept étonnamment flou. Si l'on ne veut pas se contenter de termes très généraux, les définitions se révèlent hasardeuses. Cela s'explique en partie par la diversité des qualités attribuées aux entrepreneurs par les commentateurs – comme par exemple l'aptitude à prendre des risques – pour définir l'entrepreneuriat. Il n'y a pas de consensus sur un ensemble fiable d'indicateurs en la matière. Pour diverses raisons, certains analystes ont surtout mis l'accent sur les taux de création d'entreprises. Certains considèrent surtout les petites et moyennes entreprises en nom propre, et d'autres encore les entreprises à croissance rapide, qu'elles soient nouvelles ou déjà bien en place. Aucune de ces perspectives ne rend compte totalement de ce qu'est l'entrepreneuriat : chacune ne retient qu'un aspect. Dans le présent rapport, on

entend par entreprenariat ou esprit d'entreprise, simplement l'aptitude à repérer et à saisir les possibilités de création d'entreprise (OCDE, 1998). L'analyse se concentre sur la création de nouvelles entreprises autonomes et le développement du travail indépendant et des micro- et petites entreprises, particulièrement pendant leurs premières années, étant bien entendu qu'il existe d'importantes différences entre certains pays dans la définition des entreprises « indépendantes » et « petites ».

2. Schreiner (1999).
3. Au Japon par exemple, face aux problèmes de chômage des 60-65 ans et au poids croissant du paiement des retraites, le ministère du Travail va offrir des subventions importantes pour la création d'entreprises par des groupes d'au moins trois personnes de plus de 60 ans. Un montant de 5 millions de yen visant à couvrir les deux tiers des coûts de la création d'entreprise sera consenti sur présentation et approbation d'un plan d'entreprise assorti d'un investissement d'au moins 3 millions de yen de la part des entrepreneurs (*Financial Times*, 27/01/2000).
4. « Globalizar la solidaridad », *El Pais*, 13/10/01, p. 17.
5. Pour que ce débat sur la politique d'aide aux entreprises puisse déboucher sur des conclusions, de meilleures études d'évaluation sont nécessaires. L'une des raisons fréquemment invoquées pour ne pas concentrer l'aide sur les créations d'entreprises est que si les entreprises qui en bénéficient mettent la clé sous la porte, les ressources dépensées l'auront été en pure perte. Cela implique que l'on sache dans quelle mesure et de quelle façon différentes formes d'aide sont utiles aux bénéficiaires. Si par exemple il était évident que les programmes ont peu d'influence sur les taux de survie, cela renforcerait alors beaucoup l'argument en faveur d'une aide axée sur les entreprises existantes. En fait – comme cet ouvrage le souligne à différentes reprises – il existe relativement peu d'évaluations quantitatives sérieuses des effets que peuvent avoir les programmes de développement d'entreprises.

PARTIE I

Les faits et les fondements de la politique

Résumé. Dans beaucoup de pays membres de l'OCDE, la misère économique et sociale se concentre dans les collectivités locales défavorisées. Des milliers de programmes ont été expérimentés dans le cadre des tentatives visant à élever le niveau de vie de ces localités. L'un des types de programmes les plus largement utilisés consiste à soutenir la création et le développement de nouvelles entreprises. La première partie tente de rassembler et d'évaluer les études disponibles sur les relations entre la création d'entreprises et le développement économique local. Des contraintes interdépendantes peuvent faire obstacle à l'entrepreneuriat dans les zones défavorisées. Ces obstacles influent à la fois sur l'importance et sur la forme de l'activité entrepreneuriale dans les zones pauvres. Des hypothèses clés sont examinées concernant les liens entre le taux de travail indépendant et le changement économique local. Les points forts et les points faibles de la promotion des entreprises comme stratégie de développement local sont étudiés dans le détail. Il est procédé à une évaluation complète de l'ensemble des raisons économiques qui justifient les politiques publiques encourageant l'esprit d'entreprise dans les économies locales. On trouvera en outre un examen détaillé des études empiriques et théoriques de prétendues défaillances de marché qui favorisent l'entrepreneuriat, en particulier sur les marchés des services financiers, de l'immobilier d'entreprise, du développement d'entreprise et de la formation. Beaucoup de pays ont mis en œuvre des programmes spécialisés d'entrepreneuriat en direction des femmes, des minorités ethniques, des jeunes et des entreprises sociales. La première partie passe en revue ce que l'on sait de l'entrepreneuriat dans ces groupes et entreprises cibles. Elle examine ensuite comment il faudrait que les autorités locales conçoivent et appliquent ces programmes spécialisés.

PARTIE I
Chapitre 1

**Entrepreneuriat
et développement économique local**

Les macroéconomies et l'entrepreneuriat

A travers les 29 pays passés en revue dans le *Global Entrepreneurship Monitor* de 2001 – dont 22 des 30 pays membres de l'OCDE – en moyenne près de 10 % de la population adulte étaient en train de créer une entreprise nouvelle ou en possédaient une en activité. A l'échelon macroéconomique, il est de plus en plus évident que l'esprit d'entreprise est l'une des clés du dynamisme économique et de la création d'emplois (Reynolds *et al.*, 2001). La création d'entreprises nouvelles contribue à accroître l'efficacité de l'utilisation des ressources en renforçant la concurrence sur le marché des produits (avec les avantages qui peuvent en découler pour les consommateurs). Phénomène tout aussi important, elle accélère la production, la diffusion et l'application d'innovations en matière de technologie et d'organisation. Ce processus d'innovation est essentiel à une croissance durable : la création d'entreprises est en fait un moteur essentiel du changement structurel.

Dans le cadre du projet de l'OCDE sur la croissance, le Secrétariat de l'OCDE a étudié les facteurs microéconomiques qui sous-tendent l'évolution de la productivité dans un ensemble de dix économies membres de l'OCDE (essentiellement pendant la période 1989-94). Cette étude est l'une des rares de ce type qui utilise un cadre d'analyse commun à plusieurs pays. Il en ressort que pour sept des pays étudiés, les nouvelles entreprises représentent une source importante de croissance globale de la productivité. Cela dit, la contribution des nouvelles entreprises n'est pas la même selon les branches d'activité. Leur rôle dans l'accroissement de la productivité est particulièrement important dans des secteurs nouveaux comme celui des technologies de l'information et de la communication (OCDE, 2001).

La contribution des nouvelles entreprises à la création d'emplois peut aussi être importante. Entre 1970 et 1985, elle a représenté 27 % de la création annuelle d'emplois dans le secteur manufacturier au Canada et 21 % aux États-Unis (Baldwin *et al.*, 1995). Acs (1999) et d'autres considèrent que la création d'entreprises a été un élément déterminant du différentiel de création d'emplois dans le secteur privé entre l'Europe et les États-Unis dans la décennie 90. Dans l'ensemble des pays étudiés par l'OCDE (OCDE, 2001), environ 5 à 10 % des salariés sont directement concernés par la création et la disparition d'entreprises chaque année.

Plus généralement, une importante littérature montre qu'un secteur dynamique de la petite entreprise offre des avantages particuliers aux plans microéconomique et macroéconomique. Robbins et al. (2000) mettent par exemple en lumière le rôle des petites entreprises dans la maximisation de l'utilité du travail et du capital, du fait qu'elles utilisent des ressources secondaires du marché (comme par exemple, les nouveaux entrants sur le marché du travail). Ils soulignent aussi la forte capacité d'auto-ajustement des petites entreprises face à la variation des coûts des ressources. Ils en tirent la conclusion qu'une population de petites entreprises dynamiques doit aider à atténuer les contradictions entre emploi et inflation. A cet égard, ils ont constaté que dans les États américains où les petites et micro-entreprises représentent des proportions élevées de l'emploi, a enregistré une productivité et une croissance des recettes publiques plus fortes et une inflation salariale et un chômage plus faibles.

L'impact de la création d'entreprises sur les économies locales

La quasi-totalité des collectivités locales cherchent à développer la création d'entreprises afin de créer des emplois et d'élever les revenus. Stimuler l'esprit d'entreprise et attirer les investissements sont les deux piliers de la plupart des stratégies de développement local et régional. Néanmoins, peu d'études empiriques ont systématiquement examiné la relation entre la création de nouvelles entreprises et le développement économique local. On connaît mieux les interactions entre les créations d'entreprises et le développement économique national et régional, de sorte qu'une grande partie des arguments concernant l'encouragement à la création d'entreprises en tant que stratégie de développement local se fondent sur des données et analyses nationales et régionales. Or, ce type de déduction n'est pas toujours valable, car à certains égards les relations entre les entreprises et les économies locales ne fonctionnent pas de la même façon partout.

Les variations de l'activité des entreprises selon les types de localités sont elles aussi insuffisamment étudiées. Or, selon leurs caractéristiques particulières, les zones locales présentent des caractéristiques nettement différentes sur le plan de la démographie des entreprises. Ainsi, dans les zones urbaines, le centre-ville peut héberger un grand nombre d'entreprises très diverses. Au contraire, on trouve souvent moins d'entreprises dans les cités de banlieue. Les quartiers de centre-ville peuvent bénéficier de la proximité de marchés à haut revenu, de moyens de transport et de contacts d'affaires, autant d'éléments qui favorisent la survie et la croissance des entreprises. Les grandes agglomérations peuvent permettre un accès plus facile aux services publics et privés d'appui aux entreprises. Et les débouchés commerciaux et la densité des réseaux sont souvent plus limités en zone

rurale que dans les centres urbains. D'autre part, la configuration des entreprises peut aussi être différente dans les zones locales tributaires d'un petit nombre d'activités économiques dominantes, telles que les villes minières.

Les taux de création d'entreprises diffèrent beaucoup selon les régions

Les taux de création d'entreprises diffèrent nettement à l'intérieur des pays membres de l'OCDE selon les *régions*. Certaines enregistrent des taux annuels deux à six fois supérieurs aux autres (Reynolds et al., 1994). Les facteurs principaux qui influent sur la création d'entreprises peuvent varier d'une région à l'autre ; on a recensé les suivants¹ :

- La *démographie*, car les zones les plus densément peuplées, celles où la population est jeune, et les zones urbaines tendent à créer davantage d'entreprises.
- Le *chômage*, qui pour différentes raisons peut aussi bien encourager que réduire les créations d'entreprises.
- La *prospérité*, les zones les plus prospères étant censées enregistrer des taux élevés de création d'entreprises en raison d'une plus forte demande et d'une plus grande disponibilité de capitaux.
- Le *niveau d'instruction et les catégories professionnelles de la population active*. Il existe par exemple un lien positif entre la proportion de cadres dirigeants dans la population active et le taux de création d'entreprises (Gavron et al., 1998).
- La *prévalence des petites entreprises*, dont les salariés sont censés aspirer à posséder leur propre petite entreprise.
- La *proportion de propriétaires occupants de leur logement*, étant donné que l'immobilier est une source importante de garantie du financement d'une création d'entreprise (et de son développement) ; et
- La *dotation en infrastructures, qui joue sur la demande d'investissement*. C'est ainsi, par exemple que les infrastructures de transports en commun ont été un facteur important de la répartition des créations d'entreprises dans les diverses régions allemandes (Egeln et al., 1997).

La présence d'un grand nombre d'entreprises du même secteur peut aussi favoriser la création d'entreprises nouvelles (Garofoli, 1994 ; Reynolds, 1994). S'il est impossible d'en mesurer l'importance en termes quantitatifs, le passé d'une région peut jouer un rôle, surtout si le phénomène d'imitation est un facteur d'expansion de l'entrepreneuriat (voir chapitre 3). La plupart du temps, l'influence directe de la politique des pouvoirs publics sur les taux régionaux de création d'entreprises apparaît négligeable.

La croissance régionale est généralement en rapport avec les créations d'entreprises

Les données concrètes montrent que les régions à forte croissance tendent à présenter des taux élevés de formation d'entreprises. A partir d'une analyse des données relatives à près de 400 zones de marché du travail réparties à travers les États-Unis, Reynolds (1994) conclut en première approximation que des taux élevés de création d'entreprises précèdent l'accroissement de la création nette d'emplois au plan régional. En Suède, on a constaté que les taux élevés de création d'entreprises jouaient un rôle statistiquement significatif dans la croissance régionale (Davidson *et al.*, 1994). Ashcroft et Love (1996) ont par ailleurs montré que dans les années 80 il y avait une corrélation positive forte entre la variation de l'emploi et la création d'entreprises dans les différents comtés anglais. Aux États-Unis, les stratégies fédérales de promotion de l'entreprise ont été en partie inspirées par les travaux statistiques de David Birch (1987). Ces travaux – dont la base statistique a soulevé quelques controverses parmi les spécialistes de géographie économique – concluaient que les créations d'activités et la croissance des petites entreprises étaient le principal facteur de différenciation entre régions en croissance ou en déclin.

Cela dit, les données d'observation ne sont pas uniformes. Ainsi, Fritsch (1997) ne constate pas de relation significative entre l'activité de création d'entreprises et l'emploi dans les zones prioritaires d'aménagement du territoire en Allemagne (de l'Ouest). Dans une autre étude portant sur ces zones, Audretsch et Fritsch (à paraître) montrent que ni un taux élevé de création d'entreprises, ni un taux élevé cumulé d'entrées et de sorties ne suffisait à assurer la croissance. Ces auteurs observent d'ailleurs d'intéressantes variations dans le temps. Le taux de création d'entreprises n'avait pas eu d'influence significative sur la croissance de l'emploi dans les années 80. Mais dans les années 90 les régions qui enregistraient des taux plus élevés de création d'entreprises ont effectivement connu une plus forte croissance de l'emploi. Les auteurs expliquent cela par une modification des « régimes de croissance »². Les entreprises nouvelles et existantes ont apporté des contributions significatives de développement économique à des périodes différentes. Cette constatation donne à penser qu'en certains endroits ce sont les grandes entreprises qui vont apporter une plus forte contribution à la croissance, tandis que dans d'autres, ce sera les petites entreprises. On peut en déduire qu'il y a lieu de mettre en place des mesures qui tout à la fois facilitent l'arrivée de nouvelles entreprises et répondent aux besoins de celles qui existent déjà.

En résumé, les faits observés montrent qu'il existe une relation positive entre la création d'entreprises et la croissance des économies régionales ; ceci

est particulièrement marqué dans le secteur manufacturier (Reynolds, 1994). Toutefois, le taux de création d'entreprises est lui-même en partie fonction d'autres causes de croissance. Ce facteur se révèle donc être une condition nécessaire mais non suffisante de la croissance régionale³.

Peu d'études se sont penchées sur la création d'entreprises et le développement économique au plan local

Comme on l'a vu précédemment, il existe peu d'évaluations empiriques de l'impact de la création d'entreprises sur les économies locales. Cependant, les données britanniques ventilées par collectivité territoriale montrent une tendance générale des zones défavorisées (selon un indice multiple de dénuement qui comprend le chômage) à enregistrer des niveaux relativement faibles de création d'entreprises (Westall et al., 2000). Néanmoins, cette relation n'est pas simple. On constate aussi que dans certaines zones très défavorisées, ces taux sont élevés. De fait, 14 sur les 20 collectivités territoriales les plus défavorisées du Royaume-Uni ont un revenu par habitant correspondant à la moyenne de l'Union européenne, voire supérieur.

La relation entre la création d'entreprises et l'emploi dans les économies locales figure souvent au premier rang des préoccupations des décideurs. Certaines des études régionales et locales déjà citées montrent que la relation avec la création nette d'emplois est ambiguë. En fait, un certain nombre de problèmes conceptuels, de mesure et du marché du travail la rendent difficile à déterminer. Ainsi :

- La relation de cause à effet entre la création d'entreprises et l'emploi fonctionne probablement dans les deux sens. La hausse du chômage peut stimuler la création d'entreprises nouvelles du fait que pour une partie de la population active, le coût d'opportunité de créer sa propre entreprise va baisser. Inversement, un faible taux de création d'emplois, en partie lié au taux de création d'entreprises, a aussi son influence sur le taux de chômage.
- Les statistiques brutes peuvent ne pas rendre compte de la composition sectorielle de la formation d'entreprises. Cette composition peut avoir une incidence sur la croissance de l'emploi. Ainsi, les nouvelles entreprises du secteur manufacturier emploient généralement davantage de salariés que les nouvelles entreprises du secteur des services. D'autre part, les entreprises très innovantes peuvent avoir des effets de « retombée » favorables à la croissance.
- Une grande part de l'activité des micro-entreprises échappe à l'attention des organismes statistiques. Au Royaume-Uni, les données d'enregistrement de la TVA ne prennent pas en compte les entreprises dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur à 54 000 £. Cette omission statistique ne permet pas de bien connaître l'impact de la création d'entreprises sur les

zones pauvres, car c'est là que les micro-entreprises sont le plus courantes. De fait, les données recueillies par les banques sur l'ouverture de nouveaux comptes font apparaître une extension géographique plus large de l'activité des entreprises que ne le montre l'enregistrement de la TVA.

- Les modifications des taux d'activité et/ou de la démographie résultant des migrations définitives ou alternantes (particulièrement au niveau local) vont influencer sur le taux de chômeurs inscrits. Quelle qu'en soit la source, la croissance de l'emploi n'est pas une condition suffisante pour réduire le chômage régional ou local [on en trouve l'illustration quantitative dans OCDE (2000) au chapitre intitulé « Disparités entre marchés régionaux du travail »].
- Les schémas de migration et de déplacement domicile-travail étant différents, le lien entre les créations d'entreprises et le chômage peut différer selon le lieu. De plus, les tendances migratoires internes étant variables selon les marchés nationaux du travail, le rapport entre la création d'entreprises et l'emploi dans les économies locales peut dépendre du pays examiné. De même, ce rapport peut varier dans le temps dans un pays donné. Ainsi, l'application de mesures qui abaissent les coûts de transaction de l'achat ou de la location de biens immobiliers peut faciliter les migrations internes, affaiblissant le lien entre la création locale d'emplois et l'emploi local.
- La variation des principales caractéristiques de la population d'un lieu à un autre – notamment le niveau d'instruction ou le taux de chômage de longue durée – influenceront aussi sur les corrélations entre la création d'entreprises et l'évolution des marchés du travail local.
- L'accès aux marchés des facteurs est lui aussi inégal selon le lieu. Ainsi, dans la plupart des pays, on observe d'importantes disparités régionales dans l'offre de capital-risque formelle. De même, la dotation en infrastructures et la qualité des programmes publics et des institutions peut différer d'un lieu à l'autre. Toutes ces différences peuvent influencer sur la taille et la croissance des entreprises nouvelles.
- Il n'est pas rare que les unités géographiques locales à partir desquelles on recueille des données sur les créations d'entreprises englobent à la fois des quartiers riches et pauvres, ce qui peut donner une fausse image des corrélations qui peuvent exister.
- Le phénomène de coexistence de la croissance et du chômage dans les économies locales et régionales, qui n'est pas rare, témoigne aussi du fait que les entreprises n'établissent parfois que peu de liens avec les marchés locaux des produits, et que d'autre part les salaires peuvent être dépensés ailleurs que dans la localité considérée. Autrement dit, un taux donné de création d'entreprises a des chances d'avoir des effets multiplicateurs

différents selon les possibilités locales d'approvisionnement et de commerce de détail.

Ce ne sont là que quelques-unes des considérations qui montrent que la relation au niveau local entre la création d'entreprises et l'emploi (ou le chômage) est déterminée par toutes sortes de facteurs. En rendre compte sur le plan statistique nécessiterait l'établissement d'indicateurs soigneusement conçus et n'irait pas sans difficultés notables d'interprétation. En étudiant en détail un certain nombre de localités sur une certaine période – ce qui a rarement été fait – on pourrait se faire une idée plus claire de la relation entre la création d'entreprises, la croissance économique locale et différentes répercussions sur le marché du travail. A cet égard, la section qui suit passe en revue les mécanismes par lesquels la création d'entreprises peut influencer sur les économies locales.

Les voies par lesquelles la création d'entreprises peut modeler les économies locales

On peut résumer ainsi les principaux facteurs d'influence de la création d'entreprises sur le développement économique local :

- Croissance de l'emploi et des revenus

Les investissements réalisés pour créer et développer les entreprises nouvelles génèrent des emplois de dirigeants et de salariés. Il s'ensuit des effets multiplicateurs de revenus pour la collectivité locale (effets d'une ampleur très variable selon le lieu). Selon certains analystes, les petites entreprises tendent à rester dans la localité ou la région d'origine, et beaucoup y injectent des revenus en vendant sur des marchés plus vastes. Les nouvelles entreprises tendent au départ à desservir les marchés locaux, pour élargir ensuite leur activité à des marchés plus éloignés. Les études montrent que ce sont les petites entreprises et les micro-entreprises qui ont le plus de chances d'employer du personnel local. Les travailleurs indépendants sont aussi très liés à un lieu, du fait essentiellement qu'ils exercent souvent une activité de services personnels (Blanchflower, 1998). Cependant, comme on le verra plus loin, la création d'entreprises n'entraîne généralement que peu de créations directes d'emplois, surtout à court terme. Les effets au niveau des emplois indirects se font sentir ultérieurement à mesure que les compétences de la population active s'améliorent avec l'expérience. La création d'emplois qualifiés dans les nouvelles entreprises peut aussi inciter les individus à investir dans la formation.

- Accroissement des recettes fiscales

L'élargissement de l'assiette fiscale peut provenir d'accroissement des revenus personnels, des bénéfices des sociétés, de la consommation, de la

valeur des biens immobiliers et de la masse salariale. Cependant, l'autonomie fiscale varie beaucoup selon les collectivités territoriales (OCDE, 1999). Dans bien des cas, la croissance de diverses sources de recettes fiscales bénéficiera à l'État et aux régions et non aux collectivités locales. De plus, l'évolution de l'assiette fiscale due à la création d'entreprises a des chances d'être peu importante à court terme. C'est particulièrement vrai lorsque les pouvoirs publics encouragent la création d'entreprises par des exonérations fiscales, temporaires ou non, comme c'est souvent le cas pour les zones dites franches. En outre, un développement important de l'activité entrepreneuriale peut nécessiter davantage de dépenses publiques au niveau des services. Dans la mesure où la création d'entreprises s'accompagne d'une réduction de la pauvreté – effet généralement limité – cela peut diminuer les dépenses sociales de la collectivité locale. Mais une grande partie de ces dépenses auront été financées par l'État ou les régions.

- Amélioration des services et conservation des revenus au sein de l'économie locale

La création d'entreprises peut permettre le développement de services locaux, comme le commerce de détail, qui manquent beaucoup dans les zones en difficulté. C'est ainsi qu'une enquête portant sur 20 localités pauvres au Royaume-Uni a montré qu'aucune ne possédait de supermarché ou de commerce de ce genre, et cinq seulement comptaient une pharmacie ou une laverie (Cabinet Office, 1998). D'ailleurs, beaucoup de programmes de développement local partent du principe que la croissance se trouvera stimulée si l'on peut faire en sorte que l'argent circule plus longtemps dans l'économie locale. Une extension des services présents localement peut contribuer à y retenir les revenus. Plus généralement, la création d'entreprises pourrait aussi augmenter la demande de services aux entreprises. Le développement correspondant de l'offre de ces services pourrait attirer d'autres entreprises.

- Motivation par l'exemple

L'émergence de nouvelles entreprises peut influencer sur la motivation des gens. Il est évidemment difficile de chiffrer cet effet. Cependant, des exemples montrent qu'il peut y avoir une influence positive sur les mentalités. A cet égard, les études consacrées aux difficultés des centres-villes aux États-Unis et ailleurs ont souligné les effets socialement corrosifs de l'absence de référence à des personnes qui travaillent (Wilson, 1996). Des exemples positifs peuvent être particulièrement importants pour combattre les discriminations en fonction de la race ou du sexe (Reynolds et al., 2001). Le chapitre qui suit traite de l'importance possible de l'exemple dans le développement de l'entrepreneuriat.

Dans un domaine connexe, une littérature de plus en plus abondante sur ce que l'on appelle le « capital social » met en lumière l'intérêt économique des relations sociales, et considère que le lien social, la motivation, l'existence des modèles de référence et la cohésion sociale sont autant d'atouts pour l'économie (OCDE, 2001a)⁴. Si la base théorique et empirique de la littérature consacrée au capital social reste à consolider, certaines des indications qu'elle fournit conforte l'idée que le développement des entreprises productives pourrait avoir d'utiles effets d'exemple dans les zones en difficulté.

Il faut noter d'ailleurs que certains des effets ci-dessus – en particulier la croissance de l'emploi et des revenus et l'augmentation des recettes fiscales – peuvent aussi être générés par la croissance des entreprises locales existantes.

Régénération des centres-villes et développement des entreprises : un thème qui retient une attention grandissante des pouvoirs publics

Michael Porter (1995), parmi d'autres, a ces dernières années, attiré l'attention sur les avantages commerciaux des centres-villes américains, et l'intérêt de les mettre à profit pour la revitalisation économique. Ces avantages sont : la fréquente proximité de marchés à hauts revenus et de réseaux de transport ; des densités de population qui permettent des niveaux élevés de dépenses de consommation par zone unitaire ; et une population active dont les compétences, si elles sont souvent modestes, sont utiles pour un nombre significatif d'entreprises. Comme on le verra ici en détail, les stratégies en faveur des entreprises peuvent certainement contribuer à la régénération urbaine. Cependant, Westall et al. (2000) font observer que l'analyse de Porter n'a qu'un intérêt limité pour certaines zones urbaines en difficulté. Les cités de banlieue, par exemple, sont souvent éloignées des centres-villes et mal desservies par les transports publics. Leurs habitants peuvent être défavorisés à de multiples égards, notamment par de longues périodes de chômage et parfois peu de perspectives sur le marché du travail général. Le chapitre suivant examine comment ces facteurs peuvent freiner la création d'entreprises dans les économies locales.

Notes

1. Storey (1994) et Reynolds et al. (1994) passent en revue un certain nombre d'études diverses.
2. Les auteurs tirent le concept de « régime de croissance » des études théoriques et empiriques portant sur l'innovation technologique selon les différentes formes d'organisation industrielle.

3. En revanche, il est tout à fait évident que le lieu a une importance pour la croissance et la survie des entreprises. Storey et Wynarczyk (1996) et Littunen *et al.* (1998) montrent que c'est un facteur d'explication de la longévité des jeunes entreprises. Au Royaume-Uni, par exemple, les entreprises situées dans les zones urbaines et les zones rurales éloignées ont moins de probabilités de croître rapidement (Storey, 1994).
4. C'est ainsi qu'un environnement commercial dans lequel règne la méfiance peut obliger les entrepreneurs à réaliser des investissements improductifs dans des mécanismes de défense contre d'éventuels comportements opportunistes de leurs homologues. De même, dans des environnements où règne un manque de confiance, le temps passé par les entrepreneurs à surveiller le comportement de leurs salariés et de leurs partenaires peut être tel qu'ils n'ont plus de temps pour l'innovation. Dans les économies où la cohésion sociale est insuffisante, des ressources peuvent être utilisées à des activités improductives, telles que divers services et mesures destinés à protéger les droits de propriété. La politique de l'État peut aussi avoir donné plus de crédibilité aux économies où règne un degré élevé de confiance, et la qualité de cette politique peut être supérieure là où existent une forte tradition civique et un haut degré de participation politique.

PARTIE I
Chapitre 2

**Obstacles à la création d'entreprises
dans les économies locales défavorisées**

La création d'entreprises dans les zones défavorisées se heurte à l'obstacle d'une série de facteurs indépendants qui touchent à la fois l'importance et le type d'activité entrepreneuriale. Ils influent aussi sur la probabilité de réussite de cette activité. De fait, un certain nombre d'études montrent que dans les zones défavorisées les nouvelles entreprises tendent à connaître des taux d'échec légèrement plus élevés qu'ailleurs. Mais la plupart des obstacles à la création d'entreprises ne sont pas l'apanage des zones défavorisées. Ce qui se passe, c'est qu'ils sont souvent plus omniprésents et plus difficiles à surmonter dans les localités pauvres. On trouvera dans le présent chapitre une description des principaux obstacles à la création d'entreprises que l'on observe dans les zones défavorisées.

Des réseaux sociaux et d'entreprises insuffisants

Dans les zones en difficulté, les réseaux sociaux et économiques sont souvent limités. Les chômeurs n'ont souvent que peu de liens sociaux. Ils tendent à rencontrer surtout d'autres chômeurs (Gallie et al., 1994). Il leur manque souvent les informations et les contacts qui pourraient ouvrir la voie à un travail non qualifié ou semi-qualifié (Smith, 1999). Posséder une voiture ou même un téléphone – deux outils importants pour créer des réseaux – tend à être moins fréquent parmi les chômeurs de longue durée. L'insuffisance des réseaux est un facteur extrêmement important pour les entreprises, et divers types d'études montrent que les entrepreneurs qui entretiennent et développent des contacts avec d'autres entrepreneurs tendent à mieux réussir que les autres (voir chapitre 10).

Une faible demande effective dans l'économie locale

Une faible demande effective traduit la faiblesse des revenus et de l'épargne dans la population locale.

La valeur et le mode d'occupation des logements

Dans de nombreuses zones défavorisées, la valeur des logements est faible et/ou les entrepreneurs potentiels sont locataires. Cela peut constituer une difficulté pour la création d'entreprise, car le logement est une source importante de garantie pour l'obtention des financements nécessaires à la création (et au développement) de nouvelles entreprises.

Les difficultés d'accès aux financements

Le problème des difficultés d'accès aux financements comporte plusieurs aspects. D'un côté, la faiblesse des actifs financiers que peuvent posséder les groupes les plus pauvres peut limiter leurs possibilités d'offrir les garanties nécessaires à l'obtention d'un prêt. En outre, les finances nécessaires à la création d'entreprise proviennent généralement des ressources propres du créateur, de sa famille et de ses amis. Mais dans les zones défavorisées, la plupart de ces personnes n'ont que des revenus et une épargne faibles, ce qui peut rendre difficile la création d'entreprise et/ou nécessiter un volume plus important d'emprunt bancaire. Qui plus est, les pauvres risquent d'avoir peu d'antécédents bancaires. Faute d'une véritable relation avec une banque, leur notation en matière de crédit a peu de chances d'être favorable. Les études montrent que la durée de chômage d'un entrepreneur peut jouer un rôle important pour déterminer le volume de l'investissement initial dans la nouvelle activité (Cowling et Hayward, 2000). Les chômeurs de longue durée risquent aussi d'avoir moins de réserves de trésorerie pour assurer un fonds de roulement. De ce fait, ils peuvent avoir tendance à créer leur entreprise dans des secteurs qui exigent peu de capitaux et où les difficultés d'accès sont minimales, où elles sont par conséquent confrontées en général à une concurrence sévère et où leurs taux de survie sont faibles.

Un autre aspect de la question du financement est celui de la discrimination. Pour diverses raisons, certaines minorités ethniques sont concentrées dans certaines localités. Il est manifeste que dans certains pays il existe des groupes minoritaires qui ont des difficultés d'accès aux prêts bancaires. Ainsi par exemple, Blanchflower *et al.* (1998) examinent si la probabilité d'obtenir des prêts aux États-Unis varie selon différents groupes raciaux présentant les mêmes caractéristiques financières. À partir de données provenant du Federal Reserve Board et de la Small Business Administration, ils examinent si les entreprises détenues par un membre d'une minorité, qui par ailleurs présentent les mêmes caractéristiques que des entreprises appartenant à des non-minoritaires, risquent davantage de se voir refuser des prêts. L'analyse montre que les entreprises détenues par des Afro-Américains, et dans une moindre mesure par des hispaniques, ont moins de chances d'obtenir du crédit que des entreprises similaires appartenant à des Blancs. Cette étude rigoureuse fait aussi état d'observations selon lesquelles les entrepreneurs membres d'une minorité ont beaucoup plus de probabilités d'être découragés de rechercher du crédit pour financer leurs activités.

L'absence d'expérience et de qualifications professionnelles des habitants

Il est évident que tous les habitants des zones défavorisées ne sont pas dépourvus de compétences professionnelles et/ou entrepreneuriales. Mais il est vrai que souvent les personnes qui possèdent les compétences et l'expérience voulues y sont relativement rares. Les créateurs d'entreprise tendent à tirer profit de leur expérience professionnelle pour se lancer. Ainsi, comme l'ont fait de nombreuses études du même genre, Fielden *et al.* (2000) constatent que plus de 80 % des entrepreneurs ont créé leur entreprise à partir de leur expérience professionnelle. Les populations constituées d'individus qui n'ont pas ou peu travaillé précédemment tendent à présenter des projets plus rarement viables.

Les compétences et l'expérience sont capitales aussi pour la survie de l'entreprise. Cressy (1999), par exemple, montre que si l'on met de côté les effets du capital humain, le capital financier est relativement peu important comme déterminant de la longévité des entreprises. L'activité des nouveaux travailleurs indépendants issus du chômage tend à avoir une durée de vie plus courte que celle des personnes qui viennent de l'emploi. Dans le même ordre d'idées, Cowling et Hayward (2000) montrent que les entreprises créées par des chômeurs de courte durée ont plus de chances de survivre que celles créées par des chômeurs de longue durée. Ils constatent un effet de seuil à 12 mois de chômage, au-delà duquel les probabilités de survie de l'entreprise baissent considérablement. La durée du chômage se révèle également déterminante du niveau de capitalisation de l'entreprise. D'autres études empiriques – notamment celles d'Evans et Jovanovic (1989) et Bates (1997) concluent également que le capital humain de l'entrepreneur est un facteur essentiel.

Une expérience professionnelle dans la branche d'activité dans laquelle l'entrepreneur se lance est un autre facteur déterminant pour la survie de l'entreprise. A titre d'exemple, dans une étude portant sur 1 700 nouvelles entreprises en Haute Bavière, Brüderl et Preisdörfer (1998) constatent qu'une expérience dans la même branche est, parmi les variables du capital humain, la plus importante pour la durée de vie et la croissance de l'entreprise. Cette observation est valable aussi pour ceux qui se lancent dans l'entrepreneuriat avec une expérience professionnelle limitée. Par ailleurs, les études relatives à l'organisation industrielle montrent que c'est dans les secteurs de faible technologie que l'expérience professionnelle a relativement plus d'incidence sur la probabilité de survie des entreprises nouvelles (Caves, 1998). Or, ce sont ces secteurs qui prédominent dans les zones défavorisées.

Les études montrent que les transferts intra-familiaux de compétences et de connaissances sont un facteur important de l'entrée dans le travail

indépendant [voir une étude de Laferrere et McEntee (1995) basée sur des données françaises]. Or, il risque d'y avoir peu de possibilités de tels transferts si le conjoint est au chômage, ce qui est fréquent dans les ménages pauvres. Les entrepreneurs qui ont un certain niveau d'instruction apparaissent plus à même d'affronter efficacement la réglementation sans coût excessif (Bearse, 1988). On constate aussi que le désir de créer sa propre entreprise est plus fréquent chez les personnes qui travaillent déjà dans une petite entreprise (Storey, 1994). Tout cela montre bien que là où le chômage est élevé et de longue durée et où les niveaux moyens de capital humain sont faibles, il y a toutes chances que l'esprit d'entreprise manque.

L'absence d'exemples à suivre

Le développement de l'esprit d'entreprise semble reposer en partie sur un phénomène d'imitation. Si c'est le cas, l'absence d'exemples à suivre risque d'avoir d'importantes répercussions au niveau des économies locales. D'après diverses études, on peut penser que le facteur imitation est probablement important. C'est ainsi qu'aux États-Unis, entre 1970 et 1991, le fait d'avoir un mari travailleur indépendant l'année précédente doublait presque la probabilité qu'une femme accède elle-même au travail indépendant l'année suivante (Bruce, 1998). Cette probabilité augmente encore si le mari exerçait une activité indépendante au moment même où la femme envisageait de créer son propre emploi. D'autres études montrent qu'il y a un fort élément inter-générationnel dans la transmission de l'esprit d'entreprise, les entrepreneurs étant souvent issus de familles où l'on a déjà sa propre entreprise. A titre d'exemple, un examen récent des réussites d'entreprises de centre-ville au Royaume-Uni a montré que près de la moitié des entrepreneurs étudiés comptaient parmi leurs proches des personnes qui avaient possédé leur propre entreprise (Ramsden *et al.*, 2001). En France, au début des années 1990, environ 80 % des nouveaux créateurs d'entreprises étaient issus de familles entrepreneuriales (Agence pour la création d'entreprises, sans date). De même, en Suède, les personnes qui décident de créer leur activité ont souvent des parents travailleurs indépendants (Delmar et Davidsson, 2000). Et les personnes qui comptent simplement un entrepreneur parmi leurs relations ont une probabilité de créer leur activité plus de deux fois supérieure à celle des individus qui n'en connaissent pas (Reynolds *et al.*, 2001).

Ces effets ont, de toute évidence, beaucoup plus à voir avec le transfert des compétences des entrepreneurs existants vers les entrepreneurs potentiels qu'avec un phénomène d'imitation. Il est toutefois plausible que ce phénomène compte aussi. En effet, l'hypothèse de l'imitation est corroborée par le fait que le projet des enfants d'entreprendre un travail indépendant est manifestement fonction de la réussite ou de l'échec qu'ils observent chez leurs parents, eux-mêmes travailleurs indépendants (Scherer *et al.*, 1991).

On trouve aussi dans un domaine totalement différent des indications du rôle que peut jouer l'imitation. Audretsch et al. (2002) ont examiné l'impact du programme américain Small Business Innovation Research programme : la commercialisation des recherches que permet ce programme de bourses se révèle avoir d'importants effets secondaires. En effet, les exemples de réussite dans ce domaine ont incité d'autres scientifiques à essayer de créer leur propre entreprise. Dans une autre perspective encore, Audretsch et Stephan (1996) ont montré que l'exemple des réussites entrepreneuriales est important pour les regroupements de scientifiques au sein de sociétés de biotechnologie. En effet, de nombreux rapports sur le développement de concentrations locales d'entreprises font état de l'effet d'entraînement exercé même par un petit nombre d'entrepreneurs qui réussissent. Ce type d'effet a dans certains cas conduit à la spécialisation économique de localités entières¹.

Si l'on considère l'ensemble de ces pistes, on peut en conclure qu'en lui-même, l'effet d'imitation a sans doute une influence non négligeable sur la décision de créer une entreprise, ce qui voudrait dire que là où les taux de création d'entreprises sont faibles, il faut s'attendre à ce qu'ils restent faibles par la suite, toutes choses égales par ailleurs.

Les obstacles culturels

Les obstacles culturels peuvent être constitués par la barrière de la langue et le manque d'affinités des habitants avec les institutions en place.

L'absence de motivation personnelle

Une longue période de chômage ou d'inactivité peut entraîner un manque de motivation personnelle.

La concentration sectorielle

Les localités pauvres abritent souvent une proportion excessive d'entreprises dont l'activité s'exerce sur des marchés matures, à faible croissance, faciles d'accès. Ce sont des branches d'activité qui ont des besoins en qualifications et en capitaux relativement limités. Le phénomène de la concentration sectorielle a des conséquences importantes sur le choix de la politique à suivre. En particulier, il a un rapport direct avec la gravité des effets d'éviction d'entreprises qui peuvent découler d'une politique d'encouragement à la création d'entreprises nouvelles. Ces effets sont examinés en détail au chapitre 4.

Les taux élevés de délinquance

La délinquance est souvent un grave problème pour les habitants des quartiers défavorisés. Elle oblige aussi les entreprises à investir dans des

moyens improductifs comme les systèmes de sécurité. En outre, la crainte qu'elle suscite peut éloigner les travailleurs qualifiés et mobiles. Les études consacrées aux entreprises de centres-villes qui réussissent montrent que la délinquance et le vandalisme – réels ou perçus – représentent un handicap pour les affaires (Ramsden *et al.*, 2001).

Les problèmes de sortie du dispositif de transferts sociaux

La complexité des régimes de prestations, et les problèmes que pose la sortie de ces régimes, peuvent faire obstacle à l'activité entrepreneuriale. S'installer comme travailleur indépendant peut entraîner la perte de tout un éventail de prestations dans le domaine de l'assurance-chômage, du logement, de la fiscalité locale, des cantines scolaires, des congés de maternité, des soins dentaires et autres soins de santé (bien que divers dispositifs d'encouragement au travail indépendant permettent de conserver différents types de revenu et d'assurance sociale). Les personnes qui envisagent de créer une entreprise peuvent voir leur situation se détériorer dans un premier temps s'ils perdent leurs prestations avant de tirer un revenu de leur entreprise. L'exclusion des travailleurs indépendants de toute une série de prestations liées à l'exercice de l'emploi risque aussi de décourager certains chômeurs de s'engager dans cette voie.

La façon dont on traite les demandes légitimes de prestations des travailleurs indépendants peut aussi être dissuasive. Leurs revenus étant susceptibles de fluctuer et pouvant être difficiles à documenter, le traitement de leurs demandes peut être particulièrement long. Cette lenteur de la prise en compte des évolutions de leur situation risque de les décourager d'entreprendre des activités plus productives, surtout s'ils s'attendent à ce que les gains qu'ils pourront en tirer soient faibles et incertains. Le manque d'informations facilement compréhensibles peut susciter chez certaines personnes une incertitude quant aux prestations auxquelles elles auraient droit si elles optaient pour le travail indépendant. Ces « trappes à prestations » peuvent aussi encourager le travail au noir.

D'une façon générale, la proportion de ménages où les deux partenaires sont au chômage et/ou bénéficiaires de prestations est relativement élevée dans les localités pauvres. Cela peut se traduire, pour les ménages dont les deux partenaires bénéficient de prestations obéissant à différents critères individuels et familiaux) par une dynamique économique et sociale complexe qui peut avoir un effet dissuasif à l'égard de l'entreprise et du travail.

Les travailleurs indépendants peuvent aussi être obligés de remplir une multiplicité de formulaires administratifs de toutes sortes à l'adresse des administrations locales et nationales. Au Royaume-Uni, Duggan (1998) observe que « les travailleurs indépendants peuvent avoir à rendre compte à

des moments différents, sous des formes différentes et selon des règles différentes aux administrations des contributions directes, des contributions indirectes, de la sécurité sociale, des collectivités locales et d'autres organismes encore... ». Si les différentes administrations n'harmonisent pas leurs exigences de renseignements ainsi que les méthodes qu'elles utilisent pour calculer le revenu, cela peut décourager certains de s'installer officiellement comme travailleurs indépendants et de créer leur entreprise. Qui plus est, les lourdeurs administratives sont souvent encore plus grandes pour ceux qui recrutent des salariés.

Là où une fraction importante de la population perçoit des prestations sociales ou des allocations de chômage, ces problèmes risquent de revêtir une importance particulière. Cela dit, la mesure dans laquelle la conception et l'administration des diverses prestations en question relèvent des collectivités locales varient d'un pays à l'autre.

La réglementation nationale

On constate une corrélation négative entre les coûts de l'enregistrement d'une entreprise nouvelle et le taux de création d'entreprises (Djankov *et al.*, 2000). On a en effet établi une première approximation des liens entre les coûts de démarrage d'une activité et les variations des niveaux de l'emploi dans diverses grandes économies de l'OCDE (Fonseca *et al.*, 2001). La réglementation détermine le coût administratif de la création et de la gestion d'une entreprise. Elle peut aussi influencer sur les conditions d'accès à des financements et sur l'existence d'autres options que l'entreprenariat². Les différentes études s'accordent à constater que c'est pour les petites entreprises que le poids de la réglementation est le plus lourd. Ainsi, en Australie, Chapman *et al.* (1998) observent que les coûts internes du respect des obligations fiscales sont trop élevés pour les petites entreprises. La compréhension même de la fiscalité peut poser problème (Fielden *et al.*, 2000). Depuis peu, dans nombre de pays de l'OCDE, les propositions de réglementation pouvant avoir une incidence sur les petites entreprises doivent s'accompagner d'une analyse de l'impact réglementaire, et presque tous les pays membres ont ces dernières années adopté des mesures pour réduire le poids de la réglementation pour les petites entreprises.

Les obstacles légaux ou réglementaires au travail indépendant varient selon les pays. Au Royaume-Uni, par exemple, n'importe qui est légalement habilité à entreprendre une activité indépendante dans presque tous les secteurs, sauf dans les professions comptables, juridiques et médicales. En revanche, en Allemagne, cela peut nécessiter d'avoir des qualifications professionnelles. La simple diversité des institutions et réglementations auxquelles les travailleurs indépendants peuvent avoir affaire est parfois

redoutable. Chapman et al. (1998) expliquent comment en Australie « le cadre institutionnel qui régleme les micro-entreprises des travailleurs indépendants est extrêmement dispersé parmi un grand nombre d'administrations fédérales et locales ». La réglementation porte dans ce cas sur des aspects aussi divers que les droits et avantages des travailleurs salariés, la sécurité sociale, le fonds de logement, la santé et la sécurité, l'information, l'environnement, les mesures sanitaires et la qualité, la fiscalité fédérale et locale, les droits de propriété intellectuelle et dans certains cas le contrôle des prix et les règles relatives aux sites.

Nous n'avons trouvé que peu d'études systématiques des impacts sur les entreprises des réglementations spécifiquement locales, à l'exception de celles de Bearse (1988). Commandée par la Minority Business Development Agency, cette étude a porté sur plus d'un millier de petites entreprises à travers les États-Unis. Sans pouvoir mesurer directement les coûts dus à la réglementation, cette étude conclut qu'en raison de l'accumulation progressive des réglementations nationales et locales, le poids de leur application est trop lourd pour une proportion notable des petites entreprises et de celles qui appartiennent à des membres de minorités. Les réponses à l'enquête ont constamment classé la réglementation nationale et locale parmi les plus gros problèmes auxquels se heurtent ces entreprises. Il en ressortait que leurs capacités de gestion étaient trop absorbées par l'application de la réglementation, au détriment de la croissance de l'entreprise : 40 % des personnes interrogées ont indiqué qu'elles passaient nettement plus de temps à se conformer à la réglementation qu'à s'occuper du marketing ou du développement de leur activité. Parmi les diverses catégories de réglementation, c'était le domaine des assurances qui posait le plus problème. Suivaient, par ordre décroissant : les procédures d'appel d'offres, le cautionnement, les déclarations fiscales, la réglementation financière, l'homologation de l'entreprise, la réglementation du travail, les inspections, le code de la construction, l'obtention de permis, les réglementations d'occupation des sols et de zonage, et les autorisations d'exercer. On citait aussi parmi les problèmes l'insuffisance d'information sur la réglementation nationale et locale et le manque et de coopération de certains fonctionnaires.

Des réglementations locales rigides sur le travail à domicile peuvent aussi être un frein à l'entrepreneuriat (Phillips, 2002). A une époque où se développent le commerce électronique et l'entreprise à domicile, certaines de ces réglementations sont peut-être dépassées.

Notes

1. A titre d'exemple, Mirandola, ville proche de Bologne en Italie, abrite les regroupements les plus importants d'entreprises biomédicales en Europe. Cette

concentration, qui ne s'est produite que dans les 30 dernières années, est en grande partie due à l'exemple d'un seul entrepreneur qui s'est reconverti du textile à la fabrication de produits plastiques moulés pour les cliniques locales.

2. Au plan international, la réglementation d'entrée est un indicateur sensible du fardeau réglementaire dans l'ensemble de l'économie. Cette réglementation peut aussi être plus profitable aux régulateurs qu'à la société (Djankov *et al.*, 2000).

PARTIE I
Chapitre 3

**Le travail indépendant dans les économies
nationales et locales**

Le travail indépendant et l'entrepreneuriat ne sont pas des catégories totalement interchangeables. Certains travailleurs indépendants exercent une activité qui présente beaucoup de caractéristiques d'une activité entrepreneuriale. Ils établissent un plan d'entreprise, acquièrent des compétences et exercent des fonctions de dirigeants d'entreprises, réalisent des investissements financiers importants, cherchent à être autonomes dans leurs décisions et emploient d'autres personnes (dans les décennies 80 et 90, dans les pays membres de l'OCDE, un tiers environ des travailleurs indépendants étaient eux-mêmes employeurs, avec toutefois de sensibles variations selon le pays). Dans la grande majorité cependant, leurs conditions de travail diffèrent peu des salariés, si ce n'est que dans la plupart des pays le statut de travailleurs indépendants ne leur ouvre pas droit à autant d'avantages sociaux, et qu'ils ne bénéficient pas d'une assurance-chômage. Dans certains cas, d'ailleurs, les employeurs obligent leurs salariés à accepter un statut de travailleur indépendant afin d'échapper aux charges salariales. Ce serait donc une erreur que d'assimiler tout travail indépendant à l'entrepreneuriat. Cela dit, favoriser l'accès au travail indépendant a souvent fait partie d'une politique plus large d'encouragement à l'entrepreneuriat. C'est pourquoi on examinera dans ce chapitre le rôle de l'emploi indépendant dans les économies nationales et locales, ainsi que le champ couvert par les politiques d'encouragement à cette forme de travail, et leur efficacité.

Dans les pays membres de l'OCDE, environ 13 % de la population de la population active non agricole exerce un travail indépendant¹. Cela dit, l'importance de l'emploi indépendant et son évolution varient considérablement d'un pays à l'autre. Ainsi, à la fin des années 90, à peine plus de 5 % des Norvégiens (hors agriculture) appartenaient à cette catégorie, contre environ 25 % en Turquie et au Mexique.

Le taux de travail indépendant résulte d'interactions entre diverses variables économiques, sociales et administratives. Une vaste littérature tente de distinguer l'importance relative des principaux facteurs qui le déterminent. Sur certains aspects, elle n'est pas encore concluante. Les déterminants les plus fréquemment examinés sont l'état de la conjoncture, les modifications structurelles de l'économie, la politique fiscale, la démographie, l'éducation, les effets des nouvelles technologies, l'évolution des formes d'organisation industrielle (notamment l'externalisation des services), la réglementation, et les mesures en faveur du travail indépendant. L'importance relative de ces

diverses influences est étudiée dans OCDE (2000). Il n'entre pas dans le cadre du présent ouvrage de passer en revue les études relatives aux causes du travail indépendant dans les pays membres de l'OCDE. Cependant, ce chapitre décrit brièvement un certain nombre des principales causes invoquées, en mettant l'accent sur les indications que peuvent fournir les études relatives aux taux nationaux d'emploi indépendant concernant leurs liens avec l'évolution économique locale et régionale.

La situation macroéconomique

Les comparaisons entre pays montrent qu'en général l'emploi indépendant diminue lorsque le revenu par habitant augmente. Toutefois, on ne constate pas nécessairement la même relation au niveau des régions à l'intérieur d'un même pays. Ainsi, au Royaume-Uni, les régions plus prospères présentent généralement des proportions plus élevées de travail indépendant (Robson, 1998).

De nombreuses études ont examiné la relation entre la conjoncture économique et les entrées dans le travail indépendant. Il s'en dégage deux grandes idées qui sont d'ailleurs liées. La première concerne la mesure dans laquelle les perspectives qu'ouvre la croissance économique encouragent le travail indépendant. La deuxième concerne la mesure dans laquelle une récession y incite pour ne pas se retrouver au chômage. Lorsque la croissance est faible ou négative, le travail indépendant peut aussi augmenter si la probabilité de conserver son emploi diminue et si la rentabilité relative du travail indépendant augmente (du fait de la baisse de la demande de main-d'œuvre salariée). Ajoutant à cette analyse une distinction supplémentaire, Cowling et Mitchell (1997) montrent qu'un taux élevé de création d'entreprises correspond plus à des variations de la durée du chômage qu'à des variations du stock de chômeurs. Autrement dit, le travail indépendant peut représenter une forme de chômage dissimulé pour des personnes qui se trouvent à la marge du marché du travail. On n'a pas encore déterminé s'il y a prédominance de l'un ou l'autre de ces principaux effets – l'effet d'entraînement de la croissance ou l'effet de contrainte de la récession (Blanchflower, 1998). Quoi qu'il en soit, même si les deux peuvent conduire à une croissance du travail indépendant, il est probable que pour la survie des entreprises nouvellement créées, une période d'expansion économique est importante (Duggan, 1998). En outre, comme la plupart commencent par exercer leur activité sur le marché local, les fluctuations de la demande régionale et locale vont être particulièrement déterminantes en ce qui concerne les taux locaux de création, de survie et de développement des entreprises. C'est particulièrement vrai pour les travailleurs indépendants, qui tendent à fournir des services qu'il n'est pas facile de commercialiser à distance².

Dans la mesure où les économies locales et régionales sont sujettes à des migrations de main-d'œuvre, la validité pratique de ces modèles de détermination du travail indépendant est limitée. Face à une récession locale, par exemple, les individus peuvent étendre leur recherche d'emploi à une zone géographique plus large (encore que les plus défavorisés aient souvent des difficultés à le faire). En acceptant de se déplacer ou de déménager, ils peuvent prendre un emploi en dehors de leur localité, plutôt que de devenir travailleur indépendant sur place. Cela dit, le débat sur la relation entre la fréquence du travail indépendant et la conjoncture montre que les variations de la demande globale peuvent avoir sur l'entrée dans l'emploi indépendant des effets ambigus dont les décideurs locaux et régionaux doivent être conscients.

Beaucoup de travailleurs indépendants sont par ailleurs étroitement tributaires de la possibilité d'emprunter, surtout dans la phase initiale de leur installation, de sorte que des taux d'intérêt élevés peuvent en décourager un certain nombre. De fait, Parker (1996) constate qu'un taux d'intérêt élevé limite le travail indépendant, aussi bien à court terme qu'à long terme.

Le changement structurel de l'économie

L'évolution de la macroéconomie vers une activité plus axée sur les services a une influence sur les taux d'emploi indépendant. En effet, dans le secteur tertiaire, les proportions de travailleurs indépendants sont beaucoup plus élevées que dans le secteur manufacturier et l'agriculture (où l'échelle minimum d'efficacité de la production est souvent élevée)³. Il est évident que les économies locales ne présentent pas nécessairement une composition sectorielle analogue à la moyenne nationale. Il se peut que l'agriculture, le secteur manufacturier ou les services prédominent, ce qui a un effet sur le taux local de travail indépendant. Du fait de leur petite taille, les économies locales peuvent aussi connaître des modifications rapides de leur structure sectorielle. C'est parfois le cas à la suite de fermetures d'usines importantes.

En examinant le changement structurel au plan régional au Royaume-Uni, Robson (1998) estime que la croissance de 1 % de la part de l'agriculture, de la foresterie et de la pêche dans le revenu régional se traduira par une augmentation du travail indépendant masculin d'un peu plus de 3 %. Une augmentation de 1 % de la part de la construction, de la distribution, de l'hôtellerie et de la restauration dans le revenu régional se traduira par une augmentation du travail indépendant masculin de plus de 4.5 %.

Si la répartition sectorielle du travail indépendant est assez constante – généralement concentrée dans les métiers de la distribution, du tourisme, de la restauration, du bâtiment ou de l'immobilier et des services aux entreprises – on observe néanmoins une certaine diversité et une certaine

variation dans le temps. En Italie, par exemple, dans le secteur manufacturier, on a constaté ces dernières années une augmentation du travail indépendant due à des externalisations, des restructurations et des sous-traitances. En revanche, dans l'agriculture et le commerce – qui traditionnellement comptent un grand nombre de travailleurs indépendants –, un processus de rationalisation s'est traduit par une diminution de l'importance de cette forme d'emploi (sauf pour les activités émergentes basées sur les services de communication et d'information) (Belussi, 1998).

La démographie

Le travail indépendant augmente généralement avec l'âge. Les jeunes présentent bien des taux plus élevés d'entrées dans le travail indépendant, mais ceci est compensé à des degrés divers par des taux plus élevés de sorties [voir dans Lin *et al.* (2000) des données relatives au Canada]. Le travail indépendant tend aussi à être plus répandu chez les hommes que chez les femmes. On peut donc s'attendre à des taux de travail indépendant plus élevés dans les localités où la population est plus âgée, mais aussi à une plus forte demande de services d'aide au démarrage dans celles où la population est plus jeune.

Les raisons qui incitent à créer son propre emploi ne sont pas toujours les mêmes selon les groupes de populations. C'est ainsi qu'elles diffèrent entre les hommes et les femmes, surtout en fonction de la présence de jeunes enfants. On constate que lorsqu'elles ont de jeunes enfants, les femmes sont incitées à exercer un travail indépendant plutôt qu'un travail salarié (peut-être parce que c'est une forme plus souple d'activité rémunérée). Les conjoints des travailleurs indépendants sont eux-mêmes particulièrement nombreux à exercer la même forme d'activité. En effet, on constate que, pour diverses raisons, le mariage ou la cohabitation accroissent la propension à exercer une activité indépendante. Notamment, recruter son conjoint peut éviter d'avoir à surveiller le comportement de salariés. Les conjoints ou cohabitants peuvent parfois conjuguer leurs moyens financiers pour réaliser des investissements. Et si l'un des partenaires a un revenu stable, il peut être plus facile pour l'autre de rester indépendant (Lin *et al.*, 2000). D'autre part, le stress que peut susciter le travail indépendant peut aussi être atténué par l'appui du partenaire.

Dans certains pays, il y a une relation étroite entre l'ethnicité et le travail indépendant. Au Royaume-Uni par exemple, la proportion de cette forme de travail est plus forte parmi les minorités ethniques que dans l'ensemble de la population. Aux États-Unis, le travail indépendant est plus courant chez les Blancs que chez les Afro-Américains. Les mécanismes par lesquels l'appartenance ethnique joue sur cette proposition peuvent être nombreux, et les études ne sont pas concluantes. Il est probable qu'il y a à la fois des

facteurs d'entraînement et des facteurs de contrainte. D'un côté, des niveaux plus élevés de chômage chez certaines minorités – ou des discriminations sur le marché du travail salarié – pourraient inciter plus de gens à créer leur propre emploi. D'un autre côté, des réseaux de soutien solides, des traditions d'autonomie et d'esprit d'entreprise, une aptitude à cibler des créneaux d'activité, et d'autres facteurs positifs pourraient conduire certaines minorités à privilégier le travail indépendant (ces questions sont examinées plus en détail au chapitre 6). Comme beaucoup de populations minoritaires sont géographiquement concentrées, les pouvoirs publics locaux sont amenés à se préoccuper de l'entreprenariat dans ces groupes de population. De fait, de nombreux programmes en faveur des micro-entreprises sont axés sur les besoins des minorités, surtout dans les centres urbains. Et comme on l'a vu au chapitre 2, les études montrent notamment que certaines minorités ethniques souffrent de discrimination en matière d'accès au crédit.

L'évolution technologique

L'évolution technologique peut faciliter le travail indépendant, surtout pour les activités à forte intensité d'échanges d'informations. Elle peut permettre à certaines formes de travail indépendant de se développer plus facilement à distance des clients. Au Royaume-Uni, par exemple, les pertes d'emplois subies par le secteur manufacturier entre le milieu des années 80 et le milieu des années 90 étaient concentrées dans les grandes villes et les zones urbaines. Dans la même période, c'est dans les villes nouvelles et dans les zones rurales qu'on a assisté à la plus forte expansion des services privés. L'un des facteurs qui a permis cette mutation spatiale était l'évolution technologique, qui permettait aux prestataires de services d'être éloignés des usagers (Smith, 1999). De nombreuses activités tertiaires où l'on trouve souvent des travailleurs indépendants se prêtent aussi à l'usage des nouvelles technologies de télécommunications.

L'éducation et la formation

Les données pour l'ensemble de l'OCDE montrent que ce sont à la fois les individus les moins instruits et les plus instruits qui ont les plus fortes probabilités d'exercer une activité indépendante (Blanchflower, 1998). Cela témoigne de la diversité des motivations qui conduisent à cette forme d'emploi. Aux États-Unis, Robinson et Sexton (1994) montrent que les travailleurs indépendants ont fait plus d'années d'études que les salariés. Au Canada, en revanche, Orser et Hogarth-Scott (1998) ne trouvent pas de relation directe entre le niveau d'instruction et le travail indépendant. Pour la France, les données indiquent qu'un individu a moins de chances de créer son propre emploi s'il a un niveau supérieur d'éducation (Laferrere et McEntee, 1995). Certaines études indiquent que l'effet du niveau d'instruction sur l'entrée

dans le travail indépendant varie aussi par secteur. Les qualifications professionnelles au contraire semblent accroître significativement la probabilité de ce type de travail (Blanchflower et Meyer, 1994; Chapman *et al.*, 1998).

Un facteur important qui mérite l'attention des décideurs locaux et régionaux est que l'éducation et la formation accroissent, toutes choses égales par ailleurs, la rentabilité potentielle des intéressés dans un travail salarié. Ils peuvent même contribuer à abaisser les taux de travail indépendant (surtout si un niveau supplémentaire d'instruction augmente moins les gains du travail indépendant que ceux d'un travail salarié). Autrement dit, augmenter le nombre de travailleurs indépendants ne doit pas être traité comme un objectif en soi. De fait, dans bien des cas, il peut y avoir une corrélation entre une amélioration du niveau de vie des habitants et une diminution du travail indépendant. Cela corrobore l'argument général – développé en divers points de cet ouvrage – selon lequel il est peu probable que la relation entre le développement de l'entrepreneuriat et l'amélioration du niveau de vie des habitants soit simple.

La politique fiscale

Des hausses des taux d'imposition sur le revenu peuvent encourager l'emploi indépendant⁴. En effet, les travailleurs indépendants peuvent avoir plus de facilité que les salariés à sous-déclarer leurs revenus et à sur-déclarer leurs frais, ce qui aboutit à un revenu imposable artificiellement abaissé. Ils peuvent aussi bénéficier d'allègements d'impôts sur certains frais importants, tels que les dépenses du ménage s'ils exercent à domicile.

A partir de données transversales portant sur la période 1983 à 1994 pour le Canada et les États-Unis, Schuetze (1998) montre que la hausse des taux d'imposition sur le revenu a joué un rôle clé dans l'augmentation de l'emploi indépendant masculin. Pissarides et Weber (1989), quant à eux, montrent que la fraude fiscale a, dans le passé, été importante au Royaume-Uni, et ils estiment les revenus du travail indépendant à 155 % des sommes déclarées. Chapman *et al.* (1998) montrent que l'Australie a enregistré une croissance marquée du nombre de propriétaires/gérants de sociétés. En 1997, ce groupe constituait près de 30 % du total, contre environ 10 % en 1978. Les auteurs rapportent cette évolution à une moins-value des salaires après impôt⁵.

La politique sociale

La politique sociale n'est pas conçue pour influencer sur les taux du travail indépendant. Cependant, le moindre accès aux régimes de retraite, mais aussi de santé et d'assurance sociale est une considération importante pour ceux qui envisagent de créer leur propre emploi. En Australie, par exemple, moins d'un quart des femmes exerçant un travail indépendant (non constitué en

société) bénéficiaient d'un régime de retraite en 1992. En Irlande, le régime public d'assurance sociale n'offre aux micro-entrepreneurs et à leur famille que des prestations minimum (Duggan, 1998). Il est probable, bien qu'on n'ait pas trouvé d'étude sur ce sujet, que la disponibilité et le coût des prestations à caractère familial – qui peuvent relever de la politique locale – ont un impact sur le taux d'emploi indépendant féminin.

Les dispositifs publics d'aide au travail indépendant

La variation selon les pays de ces différents facteurs influe sur les flux d'entrées comme sur les stocks de travailleurs indépendants. Par ailleurs, presque tous les pays membres de l'OCDE ont adopté un éventail de mesures d'encouragement et d'aide à l'emploi indépendant. En particulier, la plupart ont mis en place des dispositifs d'aide aux chômeurs pour qu'ils créent leur propre emploi. L'OCDE (2000) en donne un aperçu. La proportion des dépenses qui leur sont consacrées dans le total des dépenses relevant des politiques actives du marché du travail s'échelonne d'un chiffre presque nul (Belgique) à 5 % (Grèce) pour la période 1995-98. Dans la même période, c'est la Suède qui a enregistré la plus forte proportion de chômeurs participant à ces dispositifs (6 %) et la Belgique la plus faible (un dixième de 1 %).

Le contenu de ces dispositifs varie selon les pays. Seuls quelques-uns – dont l'Italie, la Belgique et l'Espagne – prévoient des mesures permettant aux travailleurs indépendants de bénéficier en matière de formation des économies d'échelle qui existent dans les grandes entreprises (OCDE, 2000). Seule une minorité de pays – dont la France, la Belgique, la Finlande et l'Irlande – étendent aux travailleurs indépendants les incitations financières offertes aux petites entreprises pour développer le recrutement (par la baisse des charges sociales). On s'est souvent inquiété du fait que les travailleurs indépendants se comportent essentiellement comme des salariés – souvent tributaires d'un seul donneur d'ordres – mais sans bénéficier des prestations d'assurance sociale et autres qui découlent du statut de salarié. C'est pourquoi un certain nombre de pays ont mis en place des mesures destinées à éviter les « faux indépendants ». Les programmes d'accompagnement sont généralement axés sur la fourniture d'aides financières – consistant en général à remplacer les prestations de chômage par une garantie de revenu et des subventions en faveur de l'entreprise. Ils se différencient par les aspects suivants :

- **Conditions d'accès.** Les dispositifs sont généralement ouverts à tous les chômeurs à l'exception de certains qui ne sont pas ouverts aux chômeurs récents. Ils sont parfois restreints à des populations-cibles telles que les populations autochtones (Australie) ou les chômeurs de longue durée (Irlande, Portugal). Au moins un dispositif national applique un critère d'âge. Aux Pays-Bas, un dispositif était limité aux candidats ayant déjà

présenté, sans succès, une demande de prêt (afin de s'assurer le plus possible que les ressources du dispositif viennent en complément de celles qui peuvent provenir d'autres sources).

- *Procédures et critères de sélection.* On exige dans tous les cas la présentation d'un projet d'entreprise. Dans certains cas, on exige un minimum d'apport financier, mais ceci peut être remplacé par des apports en nature. En Allemagne, pour avoir accès à l'allocation-relais, les participants ont dû montrer que l'activité qu'ils se proposent d'exercer à titre d'indépendant peut leur assurer au moins les deux tiers du revenu mensuel brut perçu par un salarié pour le même type d'activité. La plupart des dispositifs comportent aussi des entretiens afin de repérer quels sont les participants qui ont des chances de réussir. Certains comportent une obligation de formation et d'auto-évaluation préalables, ce qui assure une certaine auto-sélection qui peut peut-être permettre d'éliminer des projets peu viables.
- *Type et durée du soutien.* L'ouvrage de l'OCDE (2000) constate que l'on attache de plus en plus d'importance à la formation et aux conseils. Ceux-ci sont assurés sous des formes différentes, par exemples des chéquiers-conseil et des subventions forfaitaires pour couvrir les coûts de la formation et du conseil. Le programme australien NEIS offre un accompagnement (conseils et tutorat) durant la première année⁶. Les évaluations montrent que ce type de soutien a amélioré les performances des entreprises (Chapman *et al.*, 1998). En Australie, la Nouvelle Galles du Sud a mis en place un dispositif visant à aider les travailleurs indépendants à développer leur activité en subventionnant le recours à des consultants indépendants pour étudier les activités de l'entreprise et conseiller sur sa gestion. Selon les dispositifs, les modalités de suivi des participants peuvent consister en consultations téléphoniques, visites sur place et obligation de présenter des rapports écrits d'avancement.
- *Aide monétaire.* L'aide financière remplace les prestations d'assurance-chômage. Les montants disponibles peuvent être égaux ou supérieurs à l'allocation-chômage. Ils sont fournis sous forme de somme forfaitaire (équivalant à la somme des prestations qui auraient été perçues sur une certaine période) ou de versements périodiques. Les Pays-Bas sont le seul pays qui proposent un choix entre les deux modalités (OCDE, 2000). Il pourrait être intéressant d'assouplir davantage ce volet des dispositifs. Certaines enquêtes montrent qu'un nombre non négligeable d'entrepreneurs préféreraient percevoir une aide au démarrage sous forme de montant forfaitaire (voir par exemple Fielden *et al.*, 2000). Par ailleurs, les données américaines montrent que les versements forfaitaires peuvent améliorer les taux de survie (Meager, 1997). En effet, ils accroissent la probabilité de création d'emplois indépendants correspondant à une activité plus importante et relevant d'autres secteurs que les services. En

principe, les versements forfaitaires donnent aux participants davantage de choix quant à la manière d'utiliser ces ressources, car des versements périodiques ne permettent généralement pas d'investissement important. En outre, les participants plus âgés, qui ont accumulé de l'épargne et d'autres moyens financiers (notamment les indemnités de licenciement) peuvent avoir moins besoin d'un versement forfaitaire, surtout comparé aux plus jeunes. Les paiements forfaitaires peuvent aussi aider à compenser les difficultés d'accès aux capitaux de démarrage. Et en attirant les personnes qui ont moins de ressources financières, le système du paiement forfaitaire pourrait permettre de réduire les effets d'aubaine. En revanche, il pourrait aussi augmenter le coût financier global d'un dispositif si les participants dont l'activité échoue à bref délai demandent à nouveau à bénéficier de l'assurance-chômage (Meager, 1997).

Dans certains pays, on a mis l'accent surtout sur l'aide financière. C'est ainsi qu'en Italie (en particulier aux termes de la Loi 44), l'aide apportée par l'État au travail indépendant est axée sur le crédit⁷. En Irlande, les County Enterprise Boards offrent des incitations financières telles que des subventions pour des études de faisabilité (Duggan, 1998). Cela dit, une aide financière subventionnée et/ou des versements forfaitaires pourraient rendre les dispositifs plus attrayants pour les chômeurs. Cela supposerait une sélection plus stricte des candidats.

- *Avantages supplémentaires.* Les dispositifs d'aide au travail indépendant comprennent aussi des exonérations de charges sociales, une aide financière subordonnée à la création d'emplois nouveaux, des prêts et des subventions pour le développement de l'entreprise, et des allocations pour la garde des enfants et les déplacements.

Dans certains pays, les modalités d'application des dispositifs ont évolué au fil du temps. Cette évolution correspond en général à une volonté de réaliser un ciblage plus efficace par rapport à son coût. Cela se traduit souvent par une délégation des responsabilités de conception et d'administration de ces dispositifs aux échelons inférieurs de gouvernement, ou des formes décentralisées d'application des mesures conçues à l'échelon central. En Australie, par exemple, les dispositifs relèvent de plus en plus de la compétence des États. Au Royaume-Uni, on est passé progressivement d'un modèle de dispositif national et régional – the Enterprise Allowance Scheme (EAS) – appliqué dans les années 80 et au début des années 90 à un modèle dans lequel la mise en œuvre se fait à l'initiative des autorités locales, avec un réseau de guichets uniques (Duggan, 1998).

Mesure de l'efficacité des politiques en faveur du travail indépendant

Malgré le fait que dans la plupart des pays membres de l'OCDE, il existe des dispositifs publics d'encouragement et d'aide au travail indépendant, relativement peu d'évaluations sérieuses en ont été faites. Même les données de base relatives aux coûts de ces dispositifs sont parfois difficiles à obtenir. Dans le cas de l'Australie, Chapman *et al.* (1998) observent que :

« Le principal problème est qu'il y a une pénurie générale d'informations sur ce sujet. Entre autres, il est très difficile d'avoir même une idée des ordres de grandeur approximatifs des dépenses publiques consacrées aux mesures en faveur du travail indépendant. Il y a une absence générale, à quelques exceptions près, d'informations sur le coût des différents programmes... »

L'évaluation des programmes porte sur leurs effets sur l'emploi et le revenu des participants ainsi que sur la création nette d'emploi. Un élément central de cette évaluation est la mesure dans laquelle les dispositifs impliquent des coûts inutiles et des effets d'éviction et de substitution. On a évoqué dans les précédents chapitres les concepts d'effets d'aubaine et d'éviction. Le problème de la substitution se pose lorsqu'un demandeur aidé saisit une possibilité dont une autre personne aurait bénéficié en l'absence du dispositif. Il est notoirement difficile de mesurer les effets d'aubaine, d'éviction et de substitution, même dans un contexte relativement bien défini. Plus généralement, encourager le travail indépendant ne doit pas être considéré comme une fin en soi, mais comme un moyen d'augmenter le revenu, l'autonomie et le bien-être des intéressés. C'est par rapport à ces objectifs plus larges qu'il faut juger les dispositifs mis en place, et non pas simplement par le nombre de personnes qui entrent et se maintiennent dans le travail indépendant. En fait, la plupart des personnes qui en sortent le font pour prendre un emploi salarié, souvent à des conditions meilleures. Et beaucoup de participants aux dispositifs en faveur du travail indépendant, même si ce n'est pas la majorité, prennent au bout du compte un travail salarié (OCDE, 1995).

Pour être complète, l'évaluation coût-avantages de l'aide au travail indépendant doit aussi prendre en compte les économies réalisées au niveau des allocations de chômage ou autres, la création de recettes fiscales supplémentaires, les effets multiplicateurs des revenus et de l'emploi, et le coût d'opportunité de la main-d'œuvre. De telles évaluations sont coûteuses et ont rarement été effectuées. Comme on le verra plus loin, elles peuvent aussi être méthodologiquement risquées. En effet, elles ignorent souvent les effets à moyen et à long terme (Chapman *et al.*, 1998). Par exemple, un salarié ou une entreprise peuvent être évincés dans un premier temps, mais leur

situation au regard de l'emploi ou leurs perspectives d'activité peuvent changer ultérieurement du fait du dispositif mis en place.

L'effet d'aubaine peut être important

Les taux de survie des entreprises qui ont bénéficié d'une aide sont directement fonction de la sévérité des critères utilisés pour évaluer les plans d'entreprise. Les données relatives à l'Allemagne, aux Pays-Bas, à la Suède et à la France indiquent que ces taux de survie sont comparables ou supérieurs à ceux des entreprises non aidées créées aussi bien par des chômeurs que par des salariés. Un rapport de l'OCDE (1996) constatait qu'en Irlande, en Norvège et au Royaume-Uni, les taux de survie étaient plus faibles parmi les entreprises subventionnées. Toutefois, les entrepreneurs les plus capables étaient plus susceptibles de créer leur entreprise en l'absence du dispositif, leur participation représentant par conséquent des coûts inutiles. Ceci confirme que, du fait des coûts que représentent les effets d'aubaine, on ne peut utiliser les taux de survie et de création d'entreprises comme seule mesure de la réussite d'un dispositif.

Les estimations des effets d'aubaine varient considérablement. Meager (1993) montre qu'au Danemark cet effet ne dépasse pas 17 %. Dans cinq pays membres de l'OCDE, les estimations portant sur la période commençant au début des années 90 s'échelonnent entre 27 % aux États-Unis et 60 % en France (Wilson et Adams, 1994). Pour le Business Start-Up Scheme au Royaume-Uni, on a calculé que l'effet d'aubaine s'élevait à 70 % (Tremlett, 1993, 1995). Et il atteignait 80 % pour un dispositif mis en place en Irlande du Nord (O'Reilly, 2000). Des différences méthodologiques peuvent expliquer certains des écarts présentés par ces estimations. Entre autres, par rapport aux techniques expérimentales, les enquêtes ont tendance à surestimer l'effet d'aubaine. Par ailleurs, ce chiffre a des chances d'être plus élevé pour les dispositifs dont les critères de sélection sont plus stricts.

L'employabilité se trouve souvent renforcée

Toutes les évaluations font état d'une amélioration de l'employabilité des participants aux dispositifs, même si la tentative de créer leur propre emploi échoue (Benus *et al.*, 1996 ; Tremlett, 1993). Le programme NEIS australien aboutit à un taux d'emploi des participants plus élevé que beaucoup d'autres mesures du marché du travail (Chapman *et al.*, 1998).

D'autres avantages potentiellement importants sont rarement mesurés

Plusieurs avantages potentiellement importants de l'aide au travail indépendant sont rarement mesurés. Pour les chômeurs en particulier il peut y avoir des avantages en termes d'accumulation d'actifs, de bien-être

psychologique et de santé. La baisse de la délinquance – résultat possible particulièrement important pour le développement de la collectivité – est elle aussi rarement étudiée. Les évaluations du programme canadien d'aide aux travailleurs indépendants montrent une amélioration de l'autosuffisance des participants et des ménages, des impacts significatifs sur le développement économique de la collectivité, et de meilleures chances pour les groupes socialement exclus (Wong *et al.*, 1994 ; Graves *et al.*, 1996). Ce sont là des résultats qui intéressent évidemment les décideurs locaux et par conséquent méritent d'être davantage pris en compte dans les évaluations.

Les évaluations réalisées débouchent sur des conclusions analogues : les dispositifs sont valables, mais seulement pour une faible fraction des chômeurs

Nous rendons compte ici de quelques évaluations relativement récentes. Comme d'autres, elles tendent vers la conclusion générale que les dispositifs visant à aider les chômeurs à créer leur propre emploi débouchent sur des résultats nets positifs, mais seulement lorsqu'ils s'adressent à une catégorie étroite de chômeurs.

Wong *et al.* (1998) examinent les mesures prises par le gouvernement canadien en 1987 pour encourager les chômeurs à créer leur propre emploi : Programme d'aide aux travailleurs indépendants entre 1987 et 1991 et Programme d'aide au travail indépendant à partir de 1992. Ce dernier augmentait le financement accordé aux participants, élargissait l'accès à tous les titulaires d'une assurance-chômage (mais non aux bénéficiaires de l'aide sociale), et transférait l'exécution du programme au gouvernement fédéral. L'analyse montre que pour les participants le programme s'est traduit par une nette amélioration de leurs gains bruts et une légère baisse de leurs gains nets. Cependant, les effets positifs se sont réduits avec l'extension du programme. Les données indiquent que le programme appliqué de 1992 à 1995 s'est traduit par des gains de revenus relativement plus faibles que le programme précédent. Les auteurs en déduisent que l'augmentation du financement et l'élargissement de l'accès ont pu attirer des participants marginaux.

Vroman (1998) passe en revue sept États américains qui ont adopté les programmes d'aide au travail indépendant (Self-Employment Assistance – SEA). Les SEA ne dépassent jamais 0.5 % des effectifs d'allocataires du chômage. Chez les participants qui ont effectivement créé leur propre entreprise, les ventes brutes ont été modestes. L'étude souligne les difficultés d'interprétation des analyses coût-avantages de ces programmes dues à l'insuffisance de données, d'informations de suivi sur le long terme et aux problèmes d'identification de groupes de référence appropriés.

En Hongrie et en Pologne, c'est dans les années 90 qu'on a commencé à prendre des mesures pour encourager les chômeurs à créer leur propre emploi. O'Leary (1998) constate que ces mesures ont été efficaces dans les deux pays en termes de réemploi et d'économies pour l'assurance-chômage. En Pologne, elles ont aussi eu d'importants effets positifs sur le plan des gains. Dans les deux pays, on a aussi observé d'importants effets secondaires au niveau de l'emploi. En Allemagne, un système de prêts dénommés « allocations relais » a été mis en place pour aider le passage du chômage au travail indépendant. L'étude réalisée par Pfeiffer et Reize (1998) sur l'impact de ces prêts en termes de taux de survie et de croissance de l'emploi n'a pas permis de dégager les conclusions.

On n'a trouvé qu'une seule étude systématique de l'impact local de l'aide au travail indépendant. C'est celle de Cowling et Hayward (2000), qui font une analyse coût-avantages d'un dispositif local d'aide au travail indépendant en prenant en compte les effets d'éviction, les économies d'allocations de chômage, les coûts de formation et les impôts sur le revenu des personnes qui ont trouvé un emploi ou un travail indépendant. Comme d'autres études déjà citées, celle-ci conclut qu'un résultat essentiel des programmes a été d'améliorer l'employabilité. Elle constate que les augmentations de recettes fiscales et les réductions des versements d'allocations sont sensiblement supérieures aux coûts des programmes et qu'il y a eu localement une augmentation notable du revenu disponible et du nombre de personnes au travail.

Conclusion

Une conclusion générale qui se dégage des évaluations existantes est que les dispositifs d'aide au travail indépendant peuvent réduire la durée du chômage, augmenter les revenus et offrir une solution valable de rechange aux allocations d'assurance-chômage, mais seulement pour une faible fraction de chômeurs (OCDE, 2000 ; Martin, 2000). Le public qui a le plus de probabilités de tirer avantage de ces dispositifs est constitué des individus les plus motivés et qui ont déjà travaillé et accumulé un capital humain et financier. Ils se révèlent moins utiles pour les personnes qui ont connu une relativement longue période de chômage. De fait, Cowling et Hayward (2000) constatent qu'il y a un seuil d'environ un an de chômage au-delà duquel la probabilité de réussir dans le travail indépendant baisse sensiblement.

Le coût des programmes est souvent faible, surtout lorsque l'aide financière se substitue au paiement d'allocations de chômage. Bien que la création nette d'emplois soit généralement limitée, le coût net par emploi créé peut lui aussi être faible comparé à d'autres programmes du marché du travail (Meager, 1993). Les chiffres nationaux du chômage sont peu modifiés. A cet

égard, OCDE (2000) ne constate pas de corrélation entre les tendances nationales du travail indépendant et les dépenses consacrées aux programmes qui visent à l'encourager.

Notes

1. Le rassemblement des données sur le travail indépendant se fait sur des bases différentes selon les pays. Ainsi, pour certains pays membres de l'OCDE, les travailleurs indépendants sont ceux qui ne sont pas constitués en société. Si aux États-Unis on incluait dans la définition les propriétaires-dirigeants d'entreprises constitués en sociétés, la catégorie des travailleurs indépendants augmenterait d'environ un tiers (OCDE, 2000).
2. Les autorités locales et régionales n'ont généralement guère de possibilités de gérer la demande pour stimuler l'activité économique sur leur territoire. La nécessité d'une maîtrise par l'État des taux d'intérêt et de la masse monétaire signifie que les collectivités territoriales infranationales ne peuvent avoir que des pouvoirs limités d'endettement. Pour pouvoir emprunter sur les marchés des capitaux, ils doivent avoir l'autorisation de l'État dans la moitié environ des États membres du Conseil de l'Europe (Bailey, 1999). Les mécanismes du marché – dans des pays comme le Canada et les États-Unis et divers systèmes réglementaires sont utilisés pour réguler les emprunts des collectivités territoriales infranationales et maintenir la maîtrise de l'État sur les leviers clés de la gestion macroéconomique.
3. Certains analystes soutiennent toutefois que les nouvelles technologies permettent plus facilement à des petites entreprises d'exister dans le secteur manufacturier. Bednarzik (2000), notamment, montre qu'aux États-Unis, dans la première moitié de la décennie 90, les petites entreprises ont créé de l'emploi dans le secteur manufacturier dans des proportions analogues à celles du secteur des services.
4. Les résultats auxquels aboutissent les études ne sont toutefois pas les mêmes selon qu'on considère les taux moyens ou les taux marginaux de l'impôt sur le revenu (ou, dans certaines études, sur les sociétés).
5. La façon dont l'impôt est levé peut aussi avoir son importance. Chapman *et al.* (1998) observent qu'en Australie, la date d'échéance des paiements de la taxe sur les ventes peut créer des difficultés de trésorerie pour les micro-entreprises. En effet, cette taxe est prélevée au moment de la vente et non au moment où le revenu est effectivement perçu. Le travailleur indépendant peut donc être obligé de trouver d'autres sources de trésorerie pour faire face à cette obligation fiscale.
6. Le tutorat est un système de conseil et de soutien adapté à chaque cas et assuré par des personnes expérimentées. Le tutorat est parfois proposé sur une base semi-continue personnalisée pendant une durée assez longue. Le tutorat est courant à toute une gamme de dispositifs en faveur de l'entrepreneuriat (et n'est pas limité à l'aide aux travailleurs indépendants). Outre la transmission de savoir technique, le tutorat individuel peut aider l'entrepreneur à apprendre comment obtenir et utiliser les informations fournies par d'autres sources. Deakins *et al.* (1998) font une évaluation généralement positive de l'impact du tutorat sur les entreprises naissantes en Écosse. On trouvera les informations utiles sur ce sujet sur le site www.mentorsforum.co.uk.

7. La Loi 44 de 1986 vise à faciliter la création d'entreprises dans le Mezzogiorno par des personnes de 18 à 35 ans. Elle prévoit : une subvention non remboursable de 60 % des dépenses en capital ; un prêt couvrant 30 % des dépenses consenties pour les installations et machines ; et un prêt sur trois ans pour les dépenses administratives et de gestion [voir dans Belussi (1998) une étude de la politique et des facteurs institutionnels sous-jacents au travail indépendant et à la micro-entreprise en Italie].

PARTIE I
Chapitre 4

**Intérêt de l'encouragement à la création
d'entreprises en tant que stratégie
de développement local**

La création d'entreprises et leur développement sont évidemment un élément essentiel du développement économique local, dans la mesure où cela peut créer des emplois et élever les revenus, augmenter les recettes fiscales, élargir l'éventail des services disponibles, et constituer des exemples positifs. Il importe toutefois de tenir compte de diverses limitations potentielles des stratégies en faveur de l'entrepreneuriat.

Répartition des retombées positives : les stratégies en faveur de l'entrepreneuriat profitent surtout aux moins vulnérables

Les stratégies de développement axées sur l'encouragement de l'entrepreneuriat profitent inévitablement davantage aux personnes qui possèdent un capital financier, humain et social plus important¹. En conséquence, de nombreuses personnes bénéficieront davantage de mesures publiques qui font moins appel à ces sortes d'actifs, comme les programmes du type « allocation contre travail ».

Le chapitre 2 examinait l'importance fondamentale du capital humain et des antécédents professionnels pour la conception de projets d'entreprise viables et par la suite pour leurs performances. Quant au chapitre 3, il passait en revue des évaluations qui montrent que lorsqu'on élargit l'accès aux dispositifs d'aide au travail indépendant, les effets positifs s'en trouvent souvent affaiblis du fait que cela attire des participants plus marginaux. D'autres études montrent que beaucoup de ceux qui sont amenés à créer leur propre emploi par la force des choses (par exemple après la fermeture d'une usine) soit abandonnent rapidement, soit ont des résultats médiocres (Whyley, 1998)². A ce propos, Gomez (1999) constate que les individus qui auraient préféré un emploi salarié au travail indépendant – auquel peut-être ils se trouvent contraints – gagnent nettement moins que ceux qui ont opté volontairement pour le travail indépendant.

Des études menées aux États-Unis concluent que la majorité des personnes qui choisissent de participer à des programmes en faveur des micro-entreprises sont parmi les moins défavorisées de la population pauvre (Schreiner, 1999). Schreiner (1999a) montre que ces programmes accroissent de moins de 1 % le nombre de personnes qui sortent du système de prestations pour créer leur propre emploi.

Du point de vue du développement local, il importe aussi de noter que la brièveté de survie des entreprises peut être très liée au taux local de chômage

(Cowling et Hayward, 2000). Elle peut aussi être fonction plus généralement du désavantage économique (HM Treasury, 1999). Cela souligne encore davantage les difficultés des entreprises confrontées à une situation économique locale défavorable. Les entrepreneurs qui se trouvent dans ces sortes d'environnement peuvent avoir à faire preuve de *plus* d'aptitudes et de résilience que dans d'autres contextes.

Même si les mesures en faveur de l'entrepreneuriat ont tendance à bénéficier surtout à ceux qui sont les mieux qualifiés, les mieux dotés et les moins vulnérables, toute croissance de l'emploi dans les localités pauvres est bienvenue. Les groupes les plus pauvres seront souvent sous-représentés parmi les bénéficiaires de ces stratégies d'entrepreneuriat, mais ceux parmi ces groupes qui en bénéficient voient leur situation s'améliorer nettement. Bartik (1994) tire de diverses études menées à travers les États-Unis la conclusion suivante :

« Le pourcentage d'augmentation des revenus qui découle de la création locale d'emplois est plus élevé pour les groupes défavorisés. Les individus qui n'ont pas terminé leurs études secondaires y gagnent plus que les diplômés du premier cycle de l'enseignement supérieur, les Afro-Américains y gagnent plus que les Blancs et les familles appartenant au quintile de revenus le plus bas y gagnent plus que la famille moyenne (p. 854) »

En outre, les gains tirés du travail indépendant peuvent contribuer à améliorer la sécurité de revenu de certains ménages pauvres, surtout lorsqu'ils s'ajoutent à d'autres sources de revenu. L'entrepreneuriat peut aussi constituer un tremplin vers l'emploi pour certains individus qui ne se sont pas bien intégrés sur le marché du travail mais qui possèdent des atouts. Par exemple, parmi les femmes mexicaines, le travail indépendant s'est révélé offrir davantage de débouchés de travail que l'emploi salarié, surtout pour les femmes qui se retrouvent seules et qui veulent rentrer dans la population active (Samaniego, 1998).

L'entrepreneuriat ne peut résoudre tous les problèmes des zones défavorisées

Les localités pauvres se caractérisent généralement par des formes de dénuement multiples et interdépendantes (OCDE, 1998a). Elles peuvent conjuguer de faibles niveaux moyens de revenus, une incidence élevée du chômage, de mauvaises conditions de logement, des difficultés d'accès physique aux services, une insuffisance de compétences et de formation des habitants, des taux élevés de délinquance et de mauvaises conditions de santé. La création et le développement d'entreprises peuvent évidemment influencer sur un certain nombre de ces variables, mais pas la totalité. D'autres réponses sont nécessaires aussi, éventuellement dans les domaines de

l'éducation, de la santé, du logement, des infrastructures physiques et du maintien de l'ordre. Dans les zones en difficulté, l'encouragement de l'entrepreneuriat ne doit être que l'un des éléments de tout un ensemble de programmes et de mesures de développement.

Les politiques doivent se concevoir sur le long terme

La promotion de l'entrepreneuriat n'a guère de chances de produire des résultats importants à court terme. La décision d'employer des travailleurs supplémentaires dans une entreprise se prend généralement à l'issue d'une période de croissance soutenue du chiffre d'affaires (Smallbone et North, 1995). Dans les pays membres de l'OCDE, environ la moitié des nouvelles entreprises disparaissent généralement avant la troisième année. Celles qui survivent ne commencent souvent à être rentables qu'au bout d'environ trois ans. De même, le cycle d'investissement de capital-risque pour la phase de démarrage s'étend souvent sur cinq à dix ans. Avant cela, les bénéfices non distribués des entreprises sont généralement insuffisants pour financer leur croissance et leur développement. De même, les études portant sur les pépinières d'entreprises montrent que la plupart des emplois ne sont créés *qu'une fois* que les entreprises réussissent à voler de leurs propres ailes. Les évaluations réalisées sur les pépinières montrent aussi que dans un premier temps, les emplois créés tendent à se situer dans des domaines qui exigent des qualifications assez importantes, et que ce n'est qu'ensuite que se créent des emplois impliquant des qualifications intermédiaires.

Il s'ensuit que les effets positifs sur l'emploi et sur d'autres facteurs d'une politique d'encouragement à l'entrepreneuriat vont mettre un certain temps à se concrétiser. Mais si les mesures mises en place sont efficaces, du fait que le développement de l'emploi crée des compétences, même si l'activité des entreprises se réduit par la suite, les habitants peuvent se retrouver en meilleure position qu'auparavant. Compte tenu de la durée relativement longue des périodes de gestation qu'impliquent la création et le développement des entreprises, il importe que les stratégies mises en place soient établies sur la durée et ne se bornent pas à répondre à des crises à court terme de l'emploi.

Le problème de l'éviction

Il y a éviction lorsque la concurrence des entreprises nouvelles prive les entreprises existantes d'une partie de leur production ou de leurs emplois. Malheureusement, les plus susceptibles d'en souffrir sont les types d'entreprises qui prédominent dans les localités pauvres, à savoir des entreprises appartenant à des secteurs matures à faible croissance, où les

besoins en qualifications et en capitaux sont limités et où les barrières à l'entrée sont faibles³.

Cela dit, le phénomène n'est pas simple. Il peut ne pas y avoir éviction si certains chômeurs et les personnes dont l'emploi disparaît trouvent à s'employer dans les nouvelles entreprises. Il peut aussi y avoir gain économique si une entreprise nouvelle est plus efficiente que celle qu'elle évince. Le degré d'éviction varie aussi selon que les produits des entreprises du même secteur sont très semblables ou non. Par ailleurs, l'importance des effets d'éviction dépend aussi de la situation de la demande et de l'offre locales. Dans une économie locale en expansion, il peut y avoir des opportunités pour les nouvelles entreprises de répondre à l'accroissement de la demande de biens et de services. Dans ce cas, l'effet d'éviction peut être faible. Inversement, s'il y a contraction de l'économie locale, il y a toutes chances que cet effet soit très marqué, du fait que les entreprises existantes et nouvelles sont en concurrence pour des débouchés locaux plus limités.

Ce serait une erreur de penser que la production vendue sur le marché local a un effet d'éviction tandis que les exportations n'en ont pas. Les entreprises locales peuvent être en concurrence entre elles sur des marchés extérieurs. Si c'est au niveau local que l'effet d'éviction a des chances d'être le plus marqué, il n'est pas nécessairement limité à ce territoire : des entreprises extérieures peuvent aussi en être victimes. Par ailleurs, il existe des différences considérables dans la géographie des marchés que desservent les entreprises selon les secteurs. Ainsi, les entreprises manufacturières desservent généralement une zone plus large que les commerces de détail. Les entreprises du secteur tertiaire ont plus de chances d'être axées sur le marché local, surtout celles qui fournissent des services personnels. De plus, la plupart des nouvelles entreprises commencent par approvisionner le marché local. Elles tendent à diversifier leur clientèle à mesure qu'elles deviennent plus matures, et s'adressent progressivement à des marchés plus larges – régional, national et international – (sauf dans les secteurs de « haute technologie », où elles se positionnent souvent très tôt sur les marchés internationaux). Comparés aux salariés, les travailleurs indépendants paraissent moins disposés à changer de quartier, de ville ou de région (Blanchflower, 1998). Ce manque de mobilité – qui tient probablement au fait que beaucoup travaillent dans le secteur des services personnels peut aggraver l'effet d'éviction.

En outre, la gravité de cet effet va être fonction de la taille des nouvelles entreprises. Si elles ont une certaine taille, elles peuvent opérer sur des marchés moins disputés. On peut donc penser que les politiques qui visent à accroître la capitalisation moyenne des nouvelles entreprises – telles que diverses modalités d'ingénierie financière – peuvent atténuer l'effet d'éviction. Celui-ci peut en revanche s'aggraver lorsque, comme le montrent

les études, les entrepreneurs tendent à créer des entreprises dans le secteur même où ils étaient précédemment salariés, de sorte que les nouvelles entreprises créées après une vague de licenciements dans le même secteur tendront à présenter des similitudes qui peuvent accroître l'effet d'éviction.

On peut en déduire qu'encourager l'entrepreneuriat – et surtout le travail indépendant et les micro-entreprises, qui opèrent principalement dans le secteur tertiaire – risque de produire un effet d'éviction important, qui sera plus grave en période de ralentissement de la croissance ou de récession. Aussi certains programmes publics ont-ils été adaptés de façon à le limiter. Les services aux particuliers, par exemple, ont été exclus du champ du dispositif britannique de garantie de prêt pour les petites entreprises. Des mesures visant à aider les entreprises à vendre sur des marchés extérieurs, ou à augmenter les montants moyens investis dans les nouvelles entreprises, peuvent aussi réduire l'effet d'éviction. On trouvera des recommandations dans ce sens dans la partie II du présent ouvrage.

Pour atténuer les effets d'éviction induits par leur politique, certaines collectivités territoriales ont également commandé des études de la structure sectorielle de l'activité locale, dans le but de mesurer le degré de saturation du marché local. La conclusion à en tirer sera vraisemblablement qu'il faut limiter l'aide à la création d'entreprises sur les marchés déjà encombrés. Cette approche peut avoir son intérêt, mais elle comporte des limitations évidentes si les entreprises vendent sur des marchés non locaux. Par ailleurs, une concentration géographique d'entreprises peut améliorer la productivité et la compétitivité⁴. Dans ces conditions, l'étude de la démographie des entreprises peut conduire à recommander des mesures inappropriées si l'on part de l'idée d'un simple équilibre entre la taille du marché local et la concentration d'entreprises présentes.

L'évaluation de l'Enterprise Allowance Scheme (EAS) britannique – qui accordait une petite somme forfaitaire pour la création d'une entreprise – a montré que ce dispositif entraînait un taux d'éviction d'environ 50 % (Storey, 1994 ; Scott, 1995). Ce taux variait cependant nettement selon le secteur, il était particulièrement élevé dans le commerce de détail et le bâtiment et atteignait même 100 % dans la coiffure (Hasluck, 1999) (ces taux élevés ont conduit à l'abandon de ce programme en 1994). Toutefois, étant donné la complexité des effets d'éviction, il convient d'en traiter les estimations avec circonspection. Une complication méthodologique particulière est que la mesure de l'éviction repose généralement sur des enquêtes auprès d'entreprises qui peuvent avoir produit cet effet sur d'autres, puisque les entreprises évincées n'existent parfois plus (Persky et al., 1997). Or, il se peut que les points de vue des deux groupes divergent systématiquement. Il est donc évident que les estimations des effets d'éviction ne représentent probablement que des ordres de grandeur approximatifs.

Qui occupe un emploi, les locaux ou les non-locaux, et en quoi cela importe-t-il ?

Sur la base d'informations concernant diverses régions des États-Unis, Bartik (1994) conclut que dans les aires métropolitaines, un nouvel emploi sur cinq va en général à des résidents locaux (sur une période de cinq ans). Ce ratio varie en fonction de la structure professionnelle de la croissance de l'emploi et des caractéristiques particulières de l'offre de travail local. Par exemple, si des entreprises de haute technologie s'établissent dans une zone où prévalent de faibles qualifications, il est moins probable que les nouveaux emplois amélioreront le taux d'emploi local. En fait, en Angleterre, les données fournies par une récente enquête auprès des collectivités locales ont montré que les taux de chômage de longue durée avaient tendance à être *plus élevés* là où la croissance de l'emploi était forte, car les emplois créés n'avaient pas profité aux chômeurs de longue durée (Smith, 1999). A cet égard, il convient d'observer qu'il y a un différentiel de mobilité entre individus hautement et faiblement qualifiés. Les vacances d'emplois demandant des niveaux élevés de qualifications ont plus de chances d'être remplies par de la main-d'œuvre extérieure. L'impact sur l'emploi local dépend aussi de la situation du marché du travail local. Lorsque celui-ci est tendu, une grande part des avantages de la création d'emplois ne profiteront pas à la collectivité locale, car le recrutement se fera davantage à l'extérieur. Les projets de développement communautaire qui privilégient délibérément les résidents locaux comportent généralement de plus fortes proportions d'emplois locaux.

Les études américaines sur l'emploi des citadins pauvres montrent que les habitants des centres-villes ne sont pas exclus des emplois situés dans leur propre voisinage, et ce bien que les employeurs aient souvent des préjugés à leur encontre en tant que salariés potentiels (Reingold, 1999). Une explication possible est que ces employeurs ont peut-être des difficultés à trouver pour des postes bas de gamme des candidats disposés à venir de banlieue. Étant donné que les résidents locaux peuvent éventuellement venir travailler à pied, le fait qu'ils ne sont pas tributaires de moyens de transport peu fiables peut aussi être un avantage (Ramsden *et al.*, 2001). De plus, si des salariés locaux déjà en place jouent un rôle important dans la formation en cours d'emploi, le recrutement de travailleurs locaux peut se perpétuer alors même que l'employeur préférerait recruter des personnels venant de collectivités plus prospères. C'est en effet ce qui peut se passer si le personnel en place accepte moins facilement les nouveaux embauchés issus de ces collectivités et par conséquent ne leur assure pas la même quantité ou la même qualité de formation interne, de sorte qu'ils se révèlent moins productifs que les locaux.

De fait, le taux d'emploi local des quartiers pauvres n'est pas différent de celui des collectivités plus prospères. Reingold conclut que :

« Sur un plan pratique, on peut en déduire que des stratégies d'enrichissement comme les zones franches et autres mesures destinées à attirer les entreprises, qui visent à accroître l'activité du secteur privé dans les zones urbaines en déclin, augmenteront légèrement les possibilités d'emploi de leurs résidents. »

Le chapitre 8 passe en revue un certain nombre de moyens qui pourraient permettre d'accroître la part de l'emploi local.

Création locale d'emplois et niveau de vie

Le gain de niveau de vie qui résulte de la création d'un emploi est la différence de salaire et de prestations qu'il offre par rapport à l'emploi qui constituerait le second choix. Lorsqu'un salarié renonce à l'emploi de second choix, la perte de salaire et de prestations qui en résulte est ce que l'on appelle le coût d'opportunité du travail. De nombreuses évaluations de programmes de création d'emplois prennent comme mesure de l'amélioration de niveau de vie apportée par les nouveaux emplois le salaire et les prestations de ces emplois. Cette approche ne tient pas compte des coûts d'opportunité⁵. Les économistes assimilent généralement le coût d'opportunité du travail au « salaire de réserve », qui est le salaire minimum nécessaire pour inciter quelqu'un à travailler. Or, le salaire de réserve peut être proche du salaire réel. Dans ce cas, les gains de niveau de vie qui découlent de la création d'emplois ne représentent qu'une faible partie du salaire correspondant aux nouveaux postes.

Felsenstein et Persky (1999) considèrent que pour être plus réaliste, la définition des coûts d'opportunité sur le marché du travail local doit tenir compte de la façon dont les nouveaux emplois contribuent à créer des chaînes d'emplois. Autrement dit, la création d'emplois nouveaux suscite une réaction séquentielle. Les travailleurs évoluent vers des postes successivement plus intéressants au fur et à mesure qu'ils deviennent vacants. Ce faisant, ils laissent des emplois vacants pour d'autres. La création d'emplois nouveaux peut entraîner un mouvement le long de la chaîne. Pour chaque changement de poste, il est probable qu'il y a une différence entre le salaire réel et le salaire minimum accepté. La somme de ces différences tout au long de la chaîne des emplois constitue une mesure plus exacte des améliorations de niveau de vie apportées par la création de l'emploi que si les coûts d'opportunité ne sont pas pris en compte ou s'ils ne le sont que dans la phase de création d'emplois. Felsenstein et Persky (1999) calculent que pour les professions situées au centre de la distribution des gains, la somme des coûts d'opportunité le long de la chaîne des emplois représente environ 50 % du salaire.

Envisager la question en termes de chaîne des emplois peut mettre en évidence divers problèmes qui relèvent de la politique locale. En particulier, on observe souvent que du fait qu'ils attirent des travailleurs extérieurs, les nouveaux emplois créés peuvent n'avoir aucune incidence sur les taux locaux de chômage. Une perspective plus large se dessine si l'on admet que l'effet de l'arrivée de travailleurs extérieurs peut ne pas se limiter à une concurrence avec les résidents locaux pour les vacances d'emplois immédiates : il peut aussi rompre les chaînes d'emplois et réduire ainsi les effets plus généraux sur le marché du travail local. Ceci souligne l'importance du différentiel de mobilité entre les travailleurs selon qu'ils sont hautement ou faiblement qualifiés. Comme on l'a vu précédemment, les plus qualifiés sont généralement plus mobiles que les moins qualifiés [Mauro et Spilimbergo (1999) en donnent une illustration sur le marché du travail espagnol]. Autrement dit, la probabilité que les vacances d'emplois soient remplies par des travailleurs extérieurs est d'autant plus forte que les qualifications exigées sont plus élevées.

En outre, les effets de la création d'emplois sur le niveau de vie ont des chances d'être différents selon le niveau de qualification des individus. La demande de travailleurs hautement qualifiés est généralement élevée par rapport à l'offre. Le coût d'opportunité de la main-d'œuvre qualifiée est lui aussi élevé. Et, du fait de la plus grande mobilité des travailleurs qualifiés, les marchés du travail locaux de cette catégorie de main-d'œuvre vont fonctionner à des niveaux de salaires analogues à ceux des marchés nationaux. En revanche, pour les travailleurs faiblement qualifiés, il existe relativement peu de choix et le coût d'opportunité de leur travail a des chances d'être faible. Cela signifie que pour les emplois bas de gamme, une plus forte proportion du salaire versé représente un gain de niveau de vie. Aussi, du fait des effets plus marqués sur le niveau de vie des travailleurs peu qualifiés et de la plus faible probabilité que les chaînes d'emplois soient tronquées par l'arrivée de main-d'œuvre extérieure, l'optique de la chaîne d'emplois privilégie les projets qui créent des emplois dans la moitié inférieure de la distribution des salaires. Comme l'observent Felsenstein et Persky (1999), l'impact redistributif de ces projets peut être une justification suffisante. Mais une telle optique de la chaîne d'emplois met également en évidence que les projets visant à aider la création de travail pour les personnes sous-employées et au chômage peuvent aussi permettre des gains d'efficacité économique. Des études plus approfondies sur les chaînes d'emplois pourraient permettre de mieux déterminer les circonstances dans lesquelles la création d'emplois contribue le plus au niveau de vie local.

L'ampleur des effets sur l'emploi a des chances d'être faible, du moins à court terme

A court terme surtout, l'encouragement de l'entrepreneuriat a des chances d'avoir un impact relativement faible sur la croissance de l'emploi, en raison des faibles taux de survie et de croissance des entreprises, des effets d'éviction et des effets d'aubaine⁶. En outre, dans la plupart des pays, la taille des nouvelles entreprises ne représente que 40 à 60 % de la taille moyenne des entreprises existantes (OCDE, 2002)⁷.

S'agissant particulièrement des mesures d'encouragement au travail indépendant et à la micro-entreprise, toute une série d'études confirment que les effets sur l'emploi sont limités. Ainsi, une évaluation du programme australien NEIS réalisée en 1992 a montré que 20 % seulement des survivants de ce programme avaient recruté un salarié (Chapman *et al.*, 1998). Cowling et Hayward (2000), évaluant un programme au Royaume-Uni, constatent qu'à peine 3 % des micro-entreprises ont créé des emplois supplémentaires sur une période de cinq ans (1994-98). Comme on l'a vu précédemment, les évaluations des mesures en faveur du travail indépendant montrent que les effets sur l'emploi sont aussi fonction de la durée de la période de chômage des participants. Les créateurs d'emploi sont généralement des nouveaux chômeurs. Le travail indépendant qui ne résulte pas de programmes spécifiques de soutien se caractérise aussi par un recrutement limité. Bevan *et al.* (1988) ont montré que 70 % des micro-entreprises créées dans les quatre ans précédents n'employaient pas de salariés. Et Hakim (1989) a constaté qu'à peine plus de la moitié de ces micro-entreprises cherchaient à créer des emplois supplémentaires, et que plus elles étaient petites, moins elles avaient des chances de le faire. Si l'on considère la dynamique du marché du travail en général, les effets sur l'emploi des programmes en faveur de l'entrepreneuriat sont peut-être encore moins visibles. Ainsi, les évaluations montrent que les travailleurs indépendants qui ont le plus de chances de créer des emplois pour d'autres sont aussi ceux qui auraient le plus de probabilités d'avoir créé leur emploi de toute façon, même en l'absence d'aide. En tenant compte des effets d'aubaine et d'éviction, une estimation ne trouve que 42 nouveaux emplois pour 100 micro-entreprises créées (Rubery *et al.*, 1993)⁸.

Plus généralement, on constate que les entreprises créées par des chômeurs génèrent moins d'emplois que celles créées par des salariés (Hinz et Jungbauer-Gans, 1999). Ce différentiel peut être dû à plusieurs facteurs. Par exemple, les deux groupes peuvent ne pas avoir les mêmes motivations. Les coûts d'opportunité étant plus faibles pour les chômeurs, ils peuvent se lancer dans des entreprises dont les revenus potentiels ne seraient pas acceptables pour des salariés. D'autre part, les salariés et les chômeurs peuvent ne pas avoir le même niveau de capital humain et financier, et les ambitions de

croissance sont très différentes selon que l'entrepreneur est poussé par la nécessité (peut-être à la suite d'un chômage prolongé) ou qu'il est motivé par une chance à saisir. Dans les 29 pays couverts par le *Global Entrepreneurship Monitor 2001*, environ 14 % des entrepreneurs « motivés par une opportunité » interrogés espéraient que l'entreprise qu'ils venaient de créer générerait 20 emplois ou davantage en cinq ans. En revanche, 90 % des entrepreneurs « poussés par la nécessité » ne prévoyaient pas de créer plus de cinq emplois dans les cinq années suivantes.

De plus, lorsque les emplois civils sont à temps partiel, et que beaucoup de gens cumulent plus d'un emploi – comme on peut s'y attendre dans les zones à forte concentration de pauvreté – le nombre de personnes au travail est inférieur au total des emplois créés.

Il faut aussi rappeler que les dispositifs d'aide à l'entrepreneuriat servent souvent à accroître la productivité des entreprises. Face à une demande statique en matière de production, une augmentation de la productivité incitera les entreprises à licencier du personnel (ce gain de productivité peut évidemment profiter à l'économie locale de diverses autres manières, directes et indirectes. A titre d'exemple, les entreprises productives peuvent assurer de l'emploi à l'économie locale sur une durée plus longue. Elles peuvent aussi être mieux à même de vendre à l'extérieur). Cela nous amène à une importante remarque d'ordre général, à savoir que la création d'entreprises doit faire partie d'un processus plus global qui implique de réaffecter de façon efficiente et rapide les ressources financières, humaines et autres des entreprises et sous-secteurs en déclin à des usages mieux valorisés par les marchés. Vu sous cet angle, l'échec d'une entreprise ne signifie pas nécessairement échec de la politique appliquée. En effet, celle-ci doit partir du principe que l'aide à l'entrepreneuriat a au moins autant à voir avec l'évolution de la productivité des revenus qu'avec la création directe d'emplois⁹. En fait, les avantages apportés sur le plan local par la formation d'entreprises que nous avons évoqués au début de cet ouvrage ne se limitent pas à la création d'emplois : il s'y ajoute des incidences fiscales et un développement des services. En outre, compte tenu de l'hétérogénéité des travailleurs indépendants et de la diversité de leurs motivations, une baisse ou une hausse nationale ou locale des taux d'emploi indépendant ou plus généralement des taux de création d'entreprises n'est ni bonne ni mauvaise en soi¹⁰. Les facteurs déterminants sont la facilité d'accès, un contexte favorable aux entreprises, l'accès aux services et la qualité globale des entreprises.

La qualité de l'emploi

Le souci de la qualité des emplois dans les nouvelles entreprises se concentre généralement sur les micro-entreprises et les travailleurs

indépendants. Il ne concerne donc pas uniquement les entreprises installées dans les collectivités pauvres, mais l'entrepreneuriat dans ce type de localité consiste souvent en micro-entreprises et emplois indépendants. C'est pourquoi, étant donné que la création d'entreprises est généralement présentée comme un instrument d'accroissement des revenus et de réduction de la précarité, la qualité des emplois est un facteur à prendre en compte.

Les enquêtes montrent qu'une fraction importante des salariés – parfois la majorité – souhaitent créer leur propre emploi afin de se réaliser et d'être plus autonomes. Les travailleurs indépendants présentent d'ailleurs souvent à l'égard de leur travail des niveaux de satisfaction plus élevés que les salariés (Blanchflower, 1998). Toutefois, ils constituent une catégorie très hétérogène, qui englobe des catégories professionnelles aussi diverses que des conseillers financiers à forte rémunération et des gardes d'enfants à temps partiel. Les travailleurs indépendants se rencontrent surtout aux niveaux les plus élevés et les plus bas d'instruction, et leurs écarts de revenus sont plus grands que chez les salariés. Pour certains, l'emploi indépendant est comme un chômage déguisé, un choix fait faute de mieux. Les données américaines montrent que les propriétaires de petites entreprises appartiennent souvent à la catégorie des travailleurs pauvres (Servon et Bates, 1998). Les travailleurs indépendants ont eux aussi plus de probabilités de figurer parmi les catégories les plus pauvres de la population (Metcalfe *et al.*, 2000). Et la probabilité peut être plus élevée pour eux que pour les salariés de professions et de caractéristiques essentielles analogues (Meager, 1997). Les femmes, en particulier, tirent du travail indépendant des revenus plus bas que ceux des hommes et peuvent être confrontées à une plus forte réduction des gains si, après avoir essayé l'emploi indépendant, elles retournent à un emploi salarié (Williams, 1998). D'autres caractéristiques courantes du travail indépendant sont également défavorables : des gains faibles et instables, de longues heures de travail, une plus grande exposition aux risques physiques et l'accès à moins de prestations. Plus généralement, les plus petites entreprises tendent à employer moins de personnel à plein temps. En outre, leurs salariés sont généralement moins qualifiés que ceux des entreprises plus importantes.

Les périodes d'expansion rapide des créations d'entreprises peuvent s'accompagner d'une baisse de la qualité de l'entrepreneuriat. Robson (1997) montre que l'investissement en capital par travailleur indépendant a diminué pendant une grande partie de la période d'expansion de l'emploi indépendant intervenue après 1980 au Royaume-Uni. En fait, l'auteur établit un lien entre l'augmentation de l'emploi indépendant et la diminution globale des gains au Royaume-Uni pendant la même période.

L'effet d'aubaine

Il y a effet d'aubaine lorsqu'un dispositif aboutit à des résultats qui seraient intervenus même en son absence. Cet effet existe dans de nombreux volets de la politique économique et sociale et n'est pas propre aux mesures d'encouragement de l'entrepreneuriat ou du développement local. Comme on l'a vu précédemment, c'est probablement parmi les entrepreneurs qui créent la majorité des nouveaux emplois que cet effet d'aubaine est le plus marqué, car ils ont plus de probabilités que les entrepreneurs moins performants de créer une entreprise en l'absence d'un dispositif d'aide. Or, il est possible de concevoir ces dispositifs de manière à réduire l'effet d'aubaine. Par exemple, si l'on peut réserver le micro-crédit aux personnes qui ont le plus de difficulté à accéder à des financements – c'est-à-dire à des personnes qui ont peu de chances d'obtenir des prêts en l'absence du dispositif – alors, on peut minimiser l'effet d'aubaine.

Conclusion

Ce chapitre a passé en revue les principales limitations et autres considérations à prendre en compte, s'agissant de la promotion de l'entrepreneuriat en tant que stratégie de développement local. Ces considérations sont diverses. Elles vont du différentiel d'impact entre les groupes selon leur niveau de capital humain au problème de l'éviction

Encadré 4.1. Étude de cas sur l'entrepreneuriat local

L'une des rares études empiriques qui examine en détail les conséquences pour une zone de difficulté de la création d'entreprises nouvelles est celle de Turok et Richardson (1991), qui porte sur quelque 200 entreprises créées dans le centre de l'Écosse dans les années 80. Elle confirme certains des inconvénients des politiques locales de l'entrepreneuriat évoqués dans le présent chapitre. Les auteurs constatent en particulier que les nouvelles entreprises ont eu d'importants effets d'éviction, n'ont pas ajouté grand chose à la diversité économique locale et ont le plus généralement été peu dynamiques. Néanmoins, elles ont effectivement créé des emplois pour certaines des personnes qui étaient le plus à risque sur le marché du travail. La situation économique locale n'était pas la plus propice : importantes pertes d'emplois, tradition de dépendance à l'égard d'un petit nombre de gros employeurs et un certain isolement. Cela dit, dans des circonstances de ce genre, il faut se demander s'il n'y a pas lieu de promouvoir le développement des entreprises existantes plutôt que la création d'entreprises nouvelles.

d'autres entreprises, en passant par le problème de l'origine géographique des travailleurs recrutés dans les nouveaux emplois. Certains des facteurs évoqués – tels que le délai considérable qui s'écoule avant que se concrétisent les effets sur l'emploi des créations d'entreprises – échappent à l'intervention des pouvoirs publics. Mais celle-ci peut, si elle est bien conçue, agir sur les problèmes d'éviction d'entreprises, d'effet d'aubaine, et à certain égards de qualité de l'emploi. Les questions de conception des mesures que cela implique sont examinées dans la deuxième partie de ce rapport, qui présente des recommandations en la matière. Les différentes considérations évoqués dans le présent chapitre mettent en évidence la nécessité pour les décideurs d'avoir une vision réaliste de ce qu'ils peuvent espérer en encourageant l'entrepreneuriat. Le chapitre qui suit examine les raisons qui peuvent éventuellement justifier une intervention des pouvoirs publics en faveur de la création d'entreprises au niveau des économies locales (encadré 4.1).

Notes

1. On observe le même genre de distribution selon les actifs initiaux en dehors du contexte de l'OCDE. On constate par exemple que ce sont les groupes de pauvres qui ont relativement plus de revenus qui ont souvent plus facilement accès à des dispositifs tels que celui de la Grameen Bank au Bangladesh – peut-être le plus connu au plan international de tous les dispositifs visant à l'insertion au plan financier. Hulme et Mosley (1996) établissent que dans les programmes de micro-crédit, l'impact des prêts sur le revenu des emprunteurs est sensible au niveau initial des revenus. La Banque mondiale (2001) fait état d'études qui montrent qu'en Inde les programmes de travaux publics bénéficient surtout, à la marge, au quintile le plus pauvre, tandis que les programmes de crédit profitent surtout aux deuxième et troisième quintiles les plus pauvres.
2. En revanche, Dahlqvist et Davidsson (sans date) concluent que les motifs qui président à l'entrée dans le travail indépendant ne permettent pas de prédire la durée de survie de ce travail.
3. Cowling et Hayward (2000) étudient la question des obstacles à l'entrée dans le travail indépendant. Ils partent d'un concept de barrière à l'entrée couramment utilisé dans la littérature de l'économie industrielle, c'est-à-dire comme un obstacle résultant de la structure du marché. Celle-ci pourrait par exemple avantager sur le plan des coûts les entreprises installées. Il se peut que les intrants essentiels et les circuits de distribution soient aux mains d'un petit nombre d'entreprises, que l'entrée nécessite d'importants capitaux, et que la préférence des consommateurs aille davantage aux produits existants. Si ces considérations s'appliquent surtout à la production industrielle – et seule une minorité de travailleurs indépendants entre dans ce secteur – les barrières à l'entrée peuvent aussi avoir une incidence sur l'emploi indépendant. Les auteurs observent que même quelqu'un qui travaille à son compte, par exemple comme plombier, doit prendre en considération la fidélité des clients au plombier déjà en place, les prix qu'il demande, l'importance de la publicité qu'il lui faut faire et l'investissement initial nécessaire. Ce sont les mêmes facteurs qu'il faut prendre en compte pour entrer dans le secteur manufacturier.

4. Les économies d'agglomération peuvent prendre de multiples formes et font l'objet d'une importante littérature pluridisciplinaire dont les débuts remontent aux *Principles of Economics* d'Alfred Marshall (voir Porter, 1998). Il existe suffisamment d'exemples concrets du potentiel qu'offre un pôle d'entreprises sur le plan de l'amélioration de la productivité et de la compétitivité. Cela dit, il ne suffit pas d'appartenir à un pôle d'activités pour en tirer un avantage compétitif (voir Appalled, 1995). Il peut par exemple se produire des effets de congestion, surtout pour les entreprises implantées dans des pôles d'activité relevant d'une autre branche d'activité que la leur. D'une analyse qu'ils ont réalisée au niveau de l'entreprise au Royaume-Uni et en Italie, Beaudry et Breschi (2000) concluent que le fait d'être situés dans un pôle densément peuplé d'entreprises innovantes accroît les chances d'innovation. Cependant, la présence d'entreprises non innovantes, opérant aussi bien dans le même secteur que dans d'autres, a des conséquences très négatives.
5. Cela oblige à remarquer que même si les évaluations des politiques de développement local portent souvent sur les résultats en matière d'emploi, les conclusions tirées du comptage des emplois sont souvent trompeuses. Ainsi, si une entreprise a été créée ou vient s'installer dans une localité donnée et recrute vingt salariés, on considère invariablement cela comme la création de vingt emplois. Or, si les vingt personnes recrutées ont simplement changé d'emploi, il se peut qu'il n'y ait eu aucune création nette d'emplois. Ce type de redéploiement peut intervenir lorsque la concurrence de la nouvelle entreprise aboutit à supprimer des emplois dans les entreprises existantes. D'autre part, les nouveaux recrutés peuvent avoir quitté leur emploi précédent volontairement parce que les conditions des nouveaux emplois sont plus intéressantes (comme on l'explique dans le corps de cette section, les gains de niveaux de vie résultant de ces deux scénarios – passage à un nouveau poste à partir d'emplois qui sont détruits ou qui restent vacants – ne vont pas être les mêmes). D'une façon générale, une partie seulement des nouveaux recrutements correspondent à une création nette d'emplois.

Il pourrait néanmoins y avoir amélioration du bien-être local même si tous les recrutements correspondaient à des redéploiements. Par comparaison avec les postes supprimés, les nouveaux postes peuvent représenter pour les personnes recrutées un avantage sur le plan du revenu ou sur d'autres plans. Inversement, le recrutement peut entraîner une baisse de niveau de vie si les personnes redéployées à partir de postes supprimés subissent des pertes de revenu ou autres. Cela pourrait même contrebalancer les gains résultant de recrutements impliquant de véritables créations d'emplois.

6. Les dispositifs de création d'emplois peuvent aussi avoir un effet non voulu, celui d'encourager certains chômeurs qui ne cherchent plus de travail à rentrer dans la population active, ce qui peut augmenter le nombre de chômeurs inscrits. Cet effet est surtout à prévoir si les nouveaux emplois sont à temps partiel, ce qui peut convenir à des individus dont les taux d'activité sont faibles.
7. La part des créations d'emplois privés représentée par les entreprises créées peut aussi être faible. Bednarzik (2000) montre qu'au milieu des années 90, dans tous les États-Unis, l'activité entrepreneuriale était moins importante pour la croissance de l'emploi que l'expansion des entreprises existantes. Entre 1995 et 1996, un peu plus du tiers des créations d'emplois privés résultait de la création d'entreprises nouvelles.
8. Étant donné que les dispositifs d'aide à la création d'entreprises contribuent peu à accroître la demande de la main-d'œuvre, leurs effets sur les gains moyens ont des chances d'être négligeables. Bartik (1991) constate qu'il faut une croissance de

10 % de l'emploi dans les aires métropolitaines aux États-Unis pour susciter une augmentation des gains moyens de 4 %.

9. En fait, centrer l'action exclusivement sur l'emploi peut même avoir des effets fâcheux. Par exemple, il est fréquent que la plupart des emplois créés par les systèmes de pépinières d'entreprises le soient après la sortie des entreprises de la pépinière, même si la création d'emplois est un objectif pratiquement omniprésent de ces systèmes. L'encouragement au développement des entreprises accroîtra la probabilité de création d'emplois. Il convient donc que les évaluations se concentrent sur l'effet de ces dispositifs sur divers aspects du développement des entreprises. Mais si l'on prend comme critère d'évaluation la création d'emplois et si le financement dépend des résultats de cette évaluation, le potentiel de création d'emplois peut ne pas se concrétiser.
10. Duggan (1998) développe l'idée qu'il existe une limite naturelle et dans une certaine mesure autorégulée du taux d'emploi indépendant. Elle observe que divers mécanismes pourraient déterminer la limite supérieure de ces taux : saturation de marchés facilement accessibles, et sélection par les dispositifs publics des projets les plus prometteurs, se traduisant par un taux initial de réussite qui ne pourrait se maintenir. Le taux maximum d'emploi indépendant pourrait aussi être déterminé par la mesure dans laquelle les travailleurs indépendants réussissent à créer des emplois ; car dans la mesure où ils le font – et ouvrent par conséquent davantage de possibilités de travail pour des salariés – cela peut faire baisser le taux d'emploi indépendant.

PARTIE I
Chapitre 5

**Quels fondements pour l'action
des pouvoirs publics ?**

Y a-t-il défaillance des marchés pour l'activité entrepreneuriale ? Et l'action des marchés suffit-elle dans les localités pauvres ?

Le présent chapitre examine les bases économiques des politiques visant à encourager le travail indépendant et l'entrepreneuriat dans les économies locales. La logique qui préside à l'action des pouvoirs publics est souvent implicite au lieu d'être définie clairement. Il faut se poser deux questions, qui sont d'ailleurs liées : i) qu'est-ce qui justifie, en soi, une politique de l'entrepreneuriat ? et ii) y a-t-il des raisons de la concevoir, de l'appliquer ou de la cibler à l'échelon local ?

Lorsque l'État veut encourager l'entrepreneuriat, il lui incombe évidemment de veiller à ce que les meilleures conditions soient réunies : des institutions qui fonctionnent bien ; des marchés des biens, des services et du travail concurrentiels ; une fiscalité des entreprises transparente, juste, prévisible et non dissuasive ; un contexte macroéconomique favorable ; et une législation des faillites qui facilite la réaffectation des ressources tout en protégeant suffisamment les créanciers. En dehors de cette fonction, le fondement type de l'intervention publique, ce sont les défaillances des marchés sur lesquels s'appuie l'activité entrepreneuriale.

La défaillance d'un marché est provoquée par des divergences systématiques entre les coûts et les avantages privés et sociaux des transactions qui se font sur ce marché. Il peut y avoir diverses raisons à ces divergences : le caractère de bien public de certains services, une structure non concurrentielle du marché, qui peut être dominé par une ou quelques entreprises seulement. Il peut aussi y avoir des lacunes dans la fourniture de biens et de services, en raison d'économies d'échelle au niveau de l'offre – nous y reviendrons plus loin à propos du marché du capital-risque. En général, la crainte qu'une défaillance du marché freine l'activité entrepreneuriale se focalise sur les insuffisances supposées de l'offre de crédit et de capitaux propres aux entreprises nouvelles et de petite taille. Mais il s'avère que d'autres marchés importants présentent aussi des insuffisances ; c'est le cas notamment de l'immobilier d'entreprise, des services de développement des entreprises et de la formation. On fera plus loin dans ce chapitre le point des débats empiriques et théoriques sur ces questions.

On préconise parfois des mesures en faveur des petites et moyennes entreprises en tant que groupe qui offre beaucoup d'emplois. On a aussi préconisé que les pouvoirs publics aident la minorité de petites entreprises

qui se développent rapidement et sont à l'origine d'une proportion considérable des nouveaux emplois dans le secteur privé. De même, certains ont milité en faveur d'une intervention de la puissance publique pour aider le nombre croissant d'entrepreneurs appartenant à des groupes particuliers de la société (les jeunes, les femmes, etc.). Ce type d'argumentation – qui repose exclusivement sur le poids d'une catégorie particulière d'entreprises dans l'emploi, les revenus ou la croissance – est très faible. Pour être valable, il faudrait qu'elle explique pourquoi les marchés échouent systématiquement à affecter correctement les ressources à ces entreprises.

Divers arguments en faveur de l'intervention publique reposent sur les externalités qui peuvent découler de la création d'entreprises

Il existe en faveur de l'aide à l'entrepreneuriat une autre argumentation qui ne repose pas sur les défaillances des marchés dont les entrepreneurs sont tributaires. Selon cette argumentation, la création d'entreprises nouvelles suscite des *externalités positives*. Une externalité est une répercussion d'une transaction sur des acteurs qui n'y ont pas participé. L'externalité peut être positive – constituer un avantage – ou négative – constituer un coût. En termes généraux, la société gagne à développer (éventuellement par la subvention) les activités qui produisent des externalités positives et à réduire (éventuellement par la fiscalité) les activités qui ont des externalités négatives. A cet égard, l'accent a été mis sur le fait que lorsqu'un entrepreneur crée une activité, il en découle des informations utiles pour d'autres entrepreneurs existants ou potentiels. Autrement dit, la création d'une entreprise génère une externalité positive. Elle génère par exemple des informations sur le type de produit qui se vend bien et le type de stratégie d'entreprise qui fonctionne. Même l'échec d'une entreprise envoie des signaux utiles aux autres. Cependant, la production de cette information ne rapporte rien, ce qui incite à penser que l'activité entrepreneuriale n'atteint pas le niveau que les économistes décriraient comme socialement optimal¹. Si, comme on l'a vu au chapitre 2, l'imitation joue un rôle important dans la diffusion de l'entrepreneuriat, cette thèse se trouve renforcée. Toutefois, cette argumentation n'est que théorique, et n'a encore aucune justification empirique.

Une autre argumentation part aussi de l'idée que l'entrepreneuriat se diffuse en partie par imitation. Si c'est le cas, alors les localités qui aujourd'hui comptent peu d'entrepreneurs – par exemple, celles qui ont toujours été dépendantes d'un gros employeur – auront plus de probabilités, toutes choses égales par ailleurs, de n'atteindre demain que de faibles taux d'entrepreneuriat. L'une des implications de ce problème, c'est qu'il faudrait une intervention des pouvoirs publics pour créer une dynamique d'activité entrepreneuriale. Cependant, personne n'a fait d'analyse empirique de la possibilité que les taux d'activité entrepreneuriale soient en partie déterminés par l'exemple.

L'argument de la dépendance peut être valable – et c'est ce que beaucoup pensent – mais on ne sait pas quelle est son importance par rapport à d'autres facteurs.

D'autres externalités positives peuvent peut-être être attribuées à une série d'effets de régénération locale dus à la création d'entreprise. Les nouvelles entreprises peuvent par exemple attirer d'autres entreprises en améliorant la disponibilité des services ou en augmentant les effectifs locaux de main-d'œuvre formée. Elles peuvent aussi éventuellement rendre la localité plus attrayante à habiter. Ce faisant, elles peuvent contribuer à stopper la spirale économique descendante que connaissent les localités en déclin lorsqu'elles voient partir leurs habitants les mieux qualifiés et les plus employables. Le développement de l'activité de création d'entreprises peut abaisser les coûts unitaires des services publics. La valeur des logements peut augmenter- c'est un phénomène auquel on assiste au voisinage de certaines pépinières d'entreprises. Les nouvelles entreprises peuvent aider les localités pauvres à retenir sur place des revenus qui sans cela auraient été dépensés ailleurs. En fait, la variété des interactions entre les entreprises et les localités où elles sont implantées est considérable. Certaines indications permettent de penser que ces processus peuvent aussi être importants quantitativement. Toutefois, l'argument des externalités de régénération est affaibli par l'absence d'études empiriques de la démographie des entreprises et du développement économique local².

Les coûts et la répartition du chômage ont aussi joué un rôle dans la réflexion politique

Un autre raisonnement fait entrer en ligne de compte les coûts sociaux du chômage. Le sous-emploi et le chômage ont des coûts sociaux et économiques évidents, directs et indirects, pour les collectivités comme pour les individus. Pour n'importe quel groupe de population – local, régional ou national – il y a avantage à ce que les chômeurs trouvent un emploi. Si des mesures permettant de réduire le non-emploi coûtent moins que le coût total du chômage, cela vaut la peine d'envisager leur adoption. L'encouragement de l'entrepreneuriat peut être une de ces mesures. De fait, Cowling et Hayward (2000) ont déterminé, à partir d'une évaluation complète des coûts et avantages d'un dispositif local de promotion du travail indépendant au Royaume-Uni, que cela permettait une économie globale importante de dépenses publiques. Toutefois, d'après les données dont on dispose, l'aide à l'entrepreneuriat n'est rentable que pour une petite fraction de chômeurs, et ce type de stratégie ne crée qu'un relativement petit nombre d'emplois à court terme. Cela dit, promouvoir l'entrepreneuriat afin de réduire le chômage pourrait conduire à cibler systématiquement ces programmes sur les zones données si, comme c'est fréquemment le cas, le chômage est concentré

géographiquement (ainsi, une étude réalisée en 1998 au Royaume-Uni a montré que la moitié des chômeurs se trouvaient dans les 65 collectivités locales les plus démunies³).

Dans le même ordre d'idées, une démarche de pensée consiste à répartir la charge du chômage. La difficulté de reprendre une activité augmente avec la durée du chômage, de sorte qu'en réduisant la prévalence du chômage de longue durée, la situation pourrait s'améliorer même si le chômage total ne change pas. Toutefois, cela soulève à nouveau la question de l'efficacité/coût de l'encouragement à l'entrepreneuriat – par rapport à d'autres types de mesures – en tant qu'instrument de création d'emplois et d'amélioration de la cohésion sociale. Comme on l'a vu, ce type de mesure n'est en général rentable que pour une minorité de chômeurs. De plus, cette minorité tend à ne pas englober les personnes les plus coupées du marché du travail.

Une politique consistant à cibler l'aide à l'entreprise sur des territoires spécifiques pourrait se justifier s'il était démontré que les avantages apportés sur le plan social par la création d'entreprises sont particulièrement importants dans certains types de localités. On peut par exemple raisonnablement penser que les avantages sociaux de la création d'entreprises dans les collectivités pauvres peuvent être plus importants que dans les localités plus prospères. Mais ce n'est pas le cas pour toutes les collectivités pauvres. En particulier, il y a peu de chances que les mesures en faveur de l'entrepreneuriat soient rentables là où règnent des difficultés économiques et sociales graves. Les durées de survie des entreprises, par exemple, vont généralement être plus courtes que là où l'environnement est plus favorable. En fait, encourager l'entrepreneuriat là où le chômage est faible pourrait être plus valable économiquement parce que les effets d'éviction y seraient moins marqués (Metcalf *et al.*, 2000).

Une autre considération qui peut motiver une intervention des pouvoirs publics est que celle-ci peut dans certains cas entraîner d'autres effets positifs – qui ne sont pas liés directement à l'emploi ou à la régénération locale – qui ne se seraient pas produits en l'absence de cette intervention : par exemple, les gains d'efficacité qui peuvent être réalisés si l'on stimule diverses formes de collaboration entre les entreprises. A cet égard, jouer un rôle de catalyseur dans la mise en place de réseaux d'entreprises peut être relativement peu coûteux (voir chapitre 10). Par ailleurs, de nombreuses entreprises échouent pour des raisons qui ne sont pas directement liées à la viabilité intrinsèque de l'entreprise. Ainsi, par exemple, une grande part de la mortalité des entreprises nouvelles et de petite taille est due à une mauvaise gestion de la trésorerie. Des mesures visant à réduire cette mortalité « inutile » – par exemple par le tutorat et la formation – pourraient générer des avantages économiques et sociaux, les premiers parce qu'il est peu probable que le processus de réaffectation des ressources après la fermeture d'une entreprise

n'implique pas des coûts⁴. Des avantages économiques et sociaux pourraient résulter des économies correspondant à un abaissement du chômage (même s'il est temporaire), et d'une atténuation des difficultés que crée pour les individus et les ménages l'échec d'une entreprise. En principe, tous les avantages décrits ici peuvent être obtenus sans fausser le processus fondamental par lequel les marchés affectent les ressources aux utilisations qui présentent la valeur la plus élevée.

L'intervention au niveau local comporte des avantages potentiels

Une fois que l'on a déterminé qu'une action publique serait économiquement justifiée, il peut être plus intéressant que celle-ci intervienne au niveau infranational. La conjonction de deux facteurs – les fortes variations géographiques de l'activité entrepreneuriale et le fait que l'on peut mieux mobiliser et répartir les ressources dans le cadre de dispositifs locaux montre bien l'importance de la souplesse que permet la conception et l'application des mesures au niveau local⁵. Les autorités locales ont un rôle à jouer dans l'adaptation des programmes à la situation locale. Les programmes de formation des cadres dirigeants, par exemple, ont souvent intérêt à être confiés à des organismes locaux ou à des antennes décentralisées des programmes nationaux, qui sont en mesure de les adapter aux besoins locaux spécifiques, et dont la proximité permet aux intéressés de ne pas passer trop de temps en dehors de leur lieu de travail. Même la manière dont les organismes chargés du soutien aux entreprises se présentent peut devoir s'adapter aux circonstances locales, car ils peuvent être perçus comme faisant partie d'une structure sociale dans laquelle certains habitants de zones en difficulté ne se reconnaissent pas.

La création d'entreprise peut aussi nécessiter dans certains cas des conseils stratégiques de l'autorité locale. Ceci est particulièrement vrai lorsqu'il y a de graves problèmes de coordination entre de nombreux acteurs économiques. Ainsi, en présence d'un choc économique local majeur – par exemple, la fermeture d'une grosse usine – les taux locaux d'emploi indépendant augmentent en général fortement. Cependant, beaucoup de chômeurs qui se lancent dans le travail indépendant choisissent des marchés d'accès facile, surtout si leurs qualifications sont faibles ou moyennes. Cet afflux vers des secteurs facilement accessibles va accroître les difficultés, car dans des marchés où l'offre est surabondante, une entreprise peut n'avoir qu'une faible marge de gains ou carrément cesser son activité. Ce type de problème peut être évité ou atténué si des organismes locaux d'aide aux entreprises encouragent la diversification et découragent un afflux excessif sur certains marchés.

Les pouvoirs publics, au niveau local comme au niveau central, doivent aussi prendre en compte les défauts de leurs politiques et les corriger s'ils

empêchent le fonctionnement efficient des marchés ou en aggravent les défaillances existantes. Ainsi, par exemple, un plan d'urbanisme mal conçu peut aggraver les difficultés qu'ont de nombreuses entreprises naissantes à trouver un local. Il existe des solutions qui ont peu ou pas d'effets de distorsion sur les marchés en cause. Par exemple, des mesures consistant à accroître le flux d'informations et de conseils pour le démarrage, le financement et la gestion des entreprises, sensibiliser le public à l'entrepreneuriat, et promouvoir des collaborations entre les entrepreneurs (sous forme notamment de mutuelles de garantie de crédit et de réseaux interentreprises) ont peu de chances de donner de mauvais résultats.

Les discriminations fondées sur la race, le sexe, l'âge ou le handicap appellent évidemment des mesures, qui ne sont d'ailleurs pas nécessairement propres à un échelon particulier de gouvernement. C'est le plus souvent au niveau du traitement des demandes de prêts par les banques que l'on rencontre des plaintes pour discrimination.

Les sections qui suivent traitent des défaillances supposées du marché en matière d'accès des entreprises nouvelles et de petite taille aux financements, aux services de conseil aux entreprises, à des locaux professionnels et à une formation.

Financement

Diverses caractéristiques des petites entreprises peuvent susciter une réticence des banques à leur accorder des prêts (voir encadré 5.1). Une abondante littérature a étudié les défaillances supposées du marché en matière d'offre de prêts et de capitaux propres aux petites entreprises, ainsi que les obstacles financiers à l'emploi indépendant. Les données empiriques ne sont pas vraiment concluantes, mais font de plus en plus penser que la défaillance du marché est moins importante qu'on ne l'avait supposé. De nombreuses analyses insistent sur les résultats d'enquêtes selon lesquels une proportion importante des entrepreneurs se plaint de difficultés d'accès au financement. Toutefois, cela ne constitue pas nécessairement une preuve de défaillance du marché. Par exemple, les entrepreneurs interrogés peuvent avoir tendance à expliquer les mauvais résultats de leur entreprise par des facteurs extérieurs. L'accès au financement est précisément l'un de ces facteurs⁶. De fait, on a montré que les points de vue des entrepreneurs ne concordent pas toujours avec ceux d'observateurs plus « objectifs » tels que les agences de notation du crédit (Cressy et Olofsson, 1997)⁷.

Les marchés du crédit ne fonctionnent pas comme le voudrait la théorie

Le marché du crédit pour les petites entreprises ne fonctionne pas comme le devrait un marché néo-classique. En théorie, les bons projets

devraient être financés quelles que soient les ressources du propriétaire. Dans la pratique, ce sont les prêts assortis de garanties qui prédominent, et le taux d'intérêt intervient relativement peu dans la discrimination entre projets selon le niveau de risque perçu. Ainsi, Astebro et Bernhardt (1999) montrent que si les banques canadiennes sont de plus en plus disposées à financer des entreprises nouvelles et de petite taille, les demandes de prêts sont presque exclusivement jugées en fonction de la solvabilité personnelle de l'entrepreneur plutôt qu'en fonction des mérites du projet⁸. Aux États-Unis, au début des années 90, environ 70 % des prêts commerciaux étaient assortis de garanties (Cowling, 1998), ce qui veut dire que les individus qui ont peu d'actifs financiers ou une faible solvabilité personnelle et qui souhaitent créer une entreprise sont confrontés à des problèmes particuliers.

Depuis quelques années, les banques de nombreux pays s'occupent beaucoup plus des petites entreprises. En effet, elles ont de plus en plus intérêt commercialement à entretenir un portefeuille de clients de cette catégorie⁹. La concurrence et l'augmentation des coûts sur les autres marchés – tels que celui des dépôts des particuliers – ont réduit l'activité de certaines banques. D'autre part, prêter aux petites entreprises leur permet de commercialiser toute une gamme de services bancaires. En fait, les commissions qu'elles perçoivent des petites entreprises pour des services autres que les prêts sont généralement supérieures au revenu des prêts. Aux États-Unis, il s'avère que la concurrence en matière de services financiers a aidé à répondre aux besoins des groupes à faible revenu. La demande de micro-crédit par exemple est en partie satisfaite par le système des cartes de crédit qui, bien qu'il applique en cas de dette des taux d'intérêt élevés, peut impliquer un tarif d'accès, des coûts de transaction et des coûts totaux faibles (par comparaison avec les fournisseurs de micro-crédit spécialisés) (Glackin, 2002). L'attention nouvelle que les banques attachent au secteur des petites entreprises a peut être permis de réduire les déficits de financement. L'action des pouvoirs publics peut aussi avoir eu une incidence. Au Royaume-Uni, par exemple, un effet secondaire du Small Firm Loan Guarantee Scheme a été de sensibiliser certains banquiers aux opportunités que pouvait offrir le secteur des petites entreprises (bien que l'impact essentiel recherché par ce dispositif, à savoir la réduction des déficits de financement, semble avoir été faible). De même, aux États-Unis, le Community Reinvestment Act a fait prendre conscience à de nombreuses banques des opportunités commerciales qui pouvaient exister dans les zones à faible revenu.

Il existe aussi bien des éléments en faveur de l'argument de la défaillance du marché que contre

Les tentatives faites pour démontrer les défaillances de l'offre de crédit se sont basées sur un certain nombre de critères. Certaines études ont essayé

Encadré 5.1. Prêts bancaires et structure financière des petites entreprises nouvelles

Le financement des entreprises petites et nouvelles diffère de celui des entreprises moyennes et grandes. Il repose généralement sur les fonds propres de l'entrepreneur, les bénéfices nets, les créances commerciales, d'autres créances (telles que l'autorisation par les autorités fiscales de différer le paiement de l'impôt sur les sociétés), et le crédit à court terme sous forme de location-vente, de leasing et de découvert bancaire. Le manque de capitaux provenant d'investisseurs et d'emprunts à long terme, conjugué au recours au crédit à court terme, se traduit par un ratio d'endettement élevé et un faible niveau de liquidités.

Les caractéristiques des entreprises petites et nouvelles qui leur portent préjudice vis-à-vis des banques auxquelles elles demandent des prêts sont les suivantes :

- Un haut niveau de risque perçu, compte tenu du taux élevé de mortalité de ces entreprises et de leur vulnérabilité générale à des conditions du marché défavorables. Cette vulnérabilité peut tenir notamment au caractère limité du nombre de produits de l'entreprise et/ou de son marché. La dépendance à l'égard d'un petit nombre de produits peut aussi dissuader les banques de prêter à long terme s'il s'agit de produits dont les cycles de vie sont courts (le financement sur le cash flow est inadapté pour de nombreuses entreprises basées sur les nouvelles technologies, en raison des durées de vie très courtes de leurs produits).
- L'absence d'antécédents, en ce qui concerne les entreprises nouvelles.
- L'incapacité de certaines petites entreprises à fournir des garanties. Les prêteurs peuvent demander à titre de sûreté des garanties personnelles. Or, ce type de garantie peut être socialement contre-productif si cela empêche les dirigeants de prendre les risques nécessaires pour poursuivre l'expansion de leur activité. Qui plus est, le caractère immatériel et extrêmement spécifique des actifs de nombreuses entreprises fondées sur les nouvelles technologies peut les empêcher de fournir des garanties.
- Les coûts de transaction bancaire élevés (par exemple pour l'évaluation et l'obtention de garanties) par rapport aux montants prêtés.
- Souvent, un manque relatif de connaissance de la comptabilité et des compétences voulues pour présenter comme il convient les plans d'entreprise et les demandes de prêt. Plus généralement, les banques

Encadré 5.1. Prêts bancaires et structure financière des petites entreprises nouvelles (suite)

(et les fonds de capital-risque) peuvent vouloir avoir la preuve que la direction de l'entreprise possède des compétences multidisciplinaires (financières, de marketing, techniques, etc.) qui risquent d'être rares dans les petites entreprises en nom propre.

- Le risque lié aux insuffisances de liquidités. Des problèmes de trésorerie peuvent découler d'un manque d'expertise en matière de gestion financière, d'une croissance trop rapide, et d'un trop petit nombre de produits (avec davantage de produits, les excédents et déficits de cash flow peuvent s'annuler). Les entreprises innovantes qui s'adressent à de nouveaux marchés sont en outre confrontées à des difficultés intrinsèques de prévision de leurs besoins en capitaux, aussi bien quant au montant que quant au moment où ils interviendront – alors qu'elles peuvent avoir besoin de montants importants à bref délai.

d'évaluer les effets de la richesse individuelle sur la probabilité d'entrée dans l'emploi indépendant. Cependant, il se peut qu'une corrélation positive entre la richesse et l'entrepreneuriat tienne simplement à ce que les plus prospères sont plus disposés ou plus aptes à entreprendre. Elle peut aussi tenir au fait que les enfants de parents aisés héritent souvent de l'entreprise familiale. Les chercheurs ont essayé d'éliminer ces possibilités en examinant si des gains exceptionnels à la loterie par exemple, qui n'ont aucun rapport avec le degré de prospérité des bénéficiaires, augmentent la probabilité d'accéder à un emploi indépendant. L'examen de cet aspect a amplement démontré que bénéficier d'un capital attendu accroît cette probabilité, ce qui est logique compte tenu des difficultés d'emprunter (Blanchflower et Oswald, 1998 ; Taylor, 1998). D'autres études font apparaître une relation positive entre la valeur réelle des biens immobiliers et le taux de création d'entreprises individuelles, qui correspond là aussi à l'assujettissement des prêts bancaires à une garantie (Barlow et Robson, 1999). De même, on a pu démontrer que la valeur du logement était le principal déterminant du montant du prêt au Royaume-Uni dans le cadre du Small Firm Loan Guarantee Scheme (Cowling, 1998). Parallèlement, à partir de données relatives à 1 600 entreprises, Carpenter et Petersen (1999) ont montré que la croissance des petites entreprises est limitée par leurs disponibilités financières internes, ce qui corrobore l'hypothèse des contraintes extérieures¹⁰. Comme on l'a vu précédemment, il y a aussi des exemples manifestes, particulièrement aux

États-Unis, de discrimination à l'encontre de certaines minorités ethniques sur le marché du crédit (Blanchflower et al., 1998).

Lorsqu'elles se développent, les entreprises ont besoin d'élargir l'éventail de leurs sources de financement. En même temps, leur plus grande taille peut leur faciliter l'obtention de moyens financiers. Divers auteurs ont constaté que les contraintes de liquidités sont plus sévères pour les petites entreprises. Audretsch et Elston (1999), notamment, ont montré que les petites entreprises en Allemagne sont relativement défavorisées sur le plan de l'accès à des financements.

Cela dit, de nombreux éléments montrent par ailleurs que les défaillances du marché ne sont pas importantes. Cressy et Toivanen (1999) ont constaté qu'il existait au Royaume-Uni un système d'information symétrique entre les emprunteurs et les banques, qui fait que les « bons » entrepreneurs obtiennent des prêts plus importants à de meilleures conditions que les « mauvais » entrepreneurs. Calcagnini et al. (1999) relèvent des données empiriques qui corroborent l'idée qu'en Italie les petites entreprises n'ont pas plus de probabilités de difficultés de crédit que les grandes entreprises. Par ailleurs, une succession de rapports annuels récents de la Banque d'Angleterre sur les finances des petites entreprises tend à montrer que les contraintes de crédit que celles-ci peuvent rencontrer ne sont pas critiques. Hughes (1997) ne trouve guère de preuves d'une défaillance générique du marché sur le plan de l'offre de prêts ou de prises de participation dans les petites entreprises au Royaume-Uni.

Les contributions successives à la théorie des marchés du crédit montrent par ailleurs que les contraintes ne sont probablement pas décisives (voir encadré 5.2). En effet, les économistes pensent de plus en plus que même si certains projets d'investissement dont la valeur nette actuelle est positive ne parviennent pas à être financés, il n'y a pas de défaillance généralisée du marché en matière de prêt (Berger et Udell, 1992). S'il peut y avoir défaillance du marché, celle-ci est plus isolée que systémique et n'appelle peut-être pas de décisions politiques importantes. Comme le disent Cressy et Olofsson (1997) dans la synthèse qu'ils font de diverses études empiriques réalisées en Europe :

« Il existe dans certains pays d'Europe des contraintes à la fois au niveau de l'offre et de la demande. Toutefois, les faits montrent aussi que dans d'autres pays, ces contraintes sont limitées à certains modes de financement particuliers (prêts ou prises de participation), à certains secteurs/types d'entreprises (notamment des hautes technologies) et qu'elles peuvent aussi être fonction de l'état de l'économie (récession ou boom). La relation que l'on peut observer entre les déficits de financement tels qu'ils sont perçus et d'autres facteurs "réels" tels que les compétences des dirigeants d'entreprises... ne contribue pas non plus à justifier que les pouvoirs publics se lancent dans des dépenses sur cette question. »

Encadré 5.2. **La recherche théorique tend de plus en plus à conclure que l'insuffisance de crédit n'est pas décisive**

Stiglitz et Weiss (1981) sont à l'origine des fondements théoriques d'une grande part des préoccupations relatives à l'insuffisance de prêts aux petites entreprises. Le point de départ de leur analyse est que les banques ne possèdent pas les mêmes informations sur les propositions d'investissement que les créateurs de petites entreprises. Ils montrent que si les banques et les emprunteurs n'ont pas les mêmes informations sur le risque d'un projet (exprimé par la variation autour d'une rentabilité moyenne), jouer sur le taux d'intérêt ne peut permettre une affectation efficiente des fonds prêtables. En effet, relever ce taux ne fait qu'attirer des projets plus risqués : les entrepreneurs qui savent que leurs projets sont moins risqués vont les mettre de côté, tandis que les emprunteurs qui savent que leurs projets présentent un risque élevé savent aussi qu'en cas de succès, la rentabilité sera élevée. En revanche, en cas d'échec, la crise est la même pour deux projets dont la rentabilité moyenne attendue est identique. En effet, la législation relative à la responsabilité limitée assure une protection contre les pertes extrêmes. C'est pourquoi les emprunteurs dont les projets sont à risque peuvent supporter un taux d'intérêt plus élevé que ceux dont les propositions d'investissement sont moins risquées.

Cela étant, l'analyse de Stiglitz et Weis se fondait sur des projets ne différant que par leur niveau de risque. D'autres modèles ont été proposés. En particulier, DeMeza et Webb (1987) se sont intéressés à ce qui se passerait si la distinction faite par les entrepreneurs entre différents projets d'investissement était essentiellement fonction de la rentabilité moyenne attendue de chacun. Dans ce cas, un taux d'intérêt plus élevé attirerait les emprunteurs qui estiment que leur projet présente un moindre risque d'échec. Dans la pratique, il y a incertitude à la fois sur le risque des projets et sur leur rentabilité moyenne attendue. Il y a donc aussi incertitude quant au rôle du taux d'intérêt dans la sélection des projets (Cosh et Hughes, 1994).

Dans une étude plus récente, DeMeza (1999) conteste l'analyse de Stiglitz et Weiss, en partant d'un modèle où le *laissez-faire* aboutit à trop de prêts. D'après lui, l'excès de crédit peut parfaitement coexister avec des insuffisances de crédit. Il présente en outre des éléments concrets qui montrent qu'un excès d'optimisme chez les entrepreneurs justifie une prudence des banques en matière de crédit. Il conclut que les mesures qui rendent plus difficile la création d'entreprise, telles qu'une législation stricte en matière de faillite ou une fiscalité plus lourde en cas

Encadré 5.2. La recherche théorique tend de plus en plus à conclure que l'insuffisance de crédit n'est pas décisive (suite)

de réussite peuvent se traduire par une plus large ouverture du crédit et une meilleure qualité de l'entrepreneuriat. Il cite à l'appui de cette thèse l'exemple des États-Unis où les ménages à faible revenu ont plus de difficultés à obtenir des prêts dans les États où la législation sur les faillites est généreuse (voir Gropp et al., 1997).

Parker (2000) s'engage sur une autre voie en examinant les décisions que prennent les intéressés, lorsqu'ils ont des difficultés à obtenir du crédit, quant à la création ou au maintien de leur entreprise. Il considère le fait que les entrepreneurs peuvent modifier leur décision d'épargner pour faire face aux insuffisances du crédit et financer leur entreprise. Il présente des données empiriques américaines montrant que les entrepreneurs sont effectivement plus incités à épargner que les salariés, car ils peuvent en attendre une rentabilité plus élevée. Même si dans le modèle de Parker il se produit aussi une dégradation du niveau de vie du fait de difficultés à emprunter, son étude met encore davantage en doute l'idée que les insuffisances de crédit sont un obstacle déterminant.

L'un des modes de financement qui peuvent susciter de grosses difficultés, ce sont les tout petits prêts. Les banques ne prennent pas de garantie pour ce type de prêt, car le coût que représente pour elles la vérification de leur validité et leur recouvrement en cas de non-remboursement du prêt est trop élevé par rapport au montant du prêt. A cet égard, lorsque les banques s'appuient sur les antécédents personnels du demandeur et que celui-ci a un projet potentiellement viable mais des antécédents insuffisants en matière de crédit, une intervention des pouvoirs publics peut être utile en principe. On trouvera au chapitre 8 une description de dispositifs mis en place pour faciliter l'accès à la plus petite catégorie de prêts.

L'offre de capitaux propres peut être plus problématique que l'offre de crédit

Pour de petits montants, l'offre de capitaux propres peut être plus problématique que l'obtention de prêts, surtout pour les start-ups et les entreprises basées sur les nouvelles technologies¹¹. Cela tient essentiellement au fait que les capital-risqueurs ont des coûts d'évaluation, de suivi et de gestion qui varient peu selon le montant de l'investissement, de sorte que les

petits investissements sont relativement peu intéressants. En outre, mobiliser des ressources pour investir prend du temps. Ce fait, conjugué à une réglementation qui limite la part d'un fonds de capital-risque que peut détenir un partenaire quel qu'il soit, incite à la création de fonds rassemblant des montants importants (Lerner, 1999). De ce fait, les gestionnaires de ces fonds, qui ont de gros volumes à investir, ont intérêt à sélectionner des investissements d'un montant moyen important.

Les analystes font une distinction entre les déficits de fonds propres primaires et secondaires. Le déficit primaire correspond à l'investissement minimum exigé par la plupart des capital-risqueurs officiels. Le déficit secondaire correspond à l'investissement minimum envisagé par les réseaux privés d'investisseurs informels. Mason et Harrison (1997) ont observé au Royaume-Uni des déficits primaires et secondaires de fonds propres représentant respectivement environ 638 000 ECU et 128 000 ECU (ils ont également observé une tendance à l'augmentation du volume moyen des investissements de capital-risque). Aux États-Unis, au début des années 90, les sociétés de capital-risque de la première heure bénéficiant d'un soutien public faisaient état de seuils minimums d'investissements d'environ 1 million de dollars EU. En 2000, la taille moyenne des investissements de première heure en fonds propres se situait aux alentours de 1.4 million de £ (Mason et Harrison, 2002). Dans l'ensemble de l'Europe, en 2001, les investissements moyens en capital-risque ont dépassé 2.2 millions d'euros (chiffre fourni par the European Venture Capital Association). L'importance des déficits de fonds propres varie d'un pays à l'autre et peut-être d'une région à l'autre au sein d'un même pays, en fonction de diverses caractéristiques institutionnelles, réglementaires et du marché.

Les questions de volume sont importantes aussi pour d'autres raisons. Les petits fonds de capital-risque représentent l'essentiel des investissements formels de fonds propres dans les nouvelles entreprises. Pour les raisons décrites plus haut, les gros fonds recherchent des investissements plus importants pour des rachats d'entreprises par leurs dirigeants, des fusions, des acquisitions et des expansions. Du fait de leur taille, les petits fonds ont peu de possibilités de détenir des portefeuilles d'investissements diversifiés. Ils sont donc exposés à un risque relativement plus important que les gros fonds (indépendamment du risque plus élevé qu'impliquent naturellement les investissements de première heure). Les petits fonds peuvent aussi avoir des coûts de fonctionnement plus élevés du fait que les entreprises qui démarrent ont plus besoin d'assistance. En outre, ils peuvent avoir des difficultés à financer des tours d'investissement supplémentaires dans les entreprises qui font déjà partie de leur portefeuille, alors qu'il y a toutes chances que celles-ci en aient besoin si elles réussissent et se développent. Cette incapacité à fournir des financements ultérieurs peut empêcher un petit

fonds de tirer le profit maximum de ses investissements (Murray, 1994). Des dispositifs de garantie et de renforcement des fonds propres peuvent contribuer à remédier à ces problèmes. On y reviendra au chapitre 9.

Les insuffisances de la demande peuvent aussi limiter les investissements en fonds propres

Certains facteurs propres à la demande peuvent aussi empêcher les entreprises d'adopter des structures financières optimales. Beaucoup d'entrepreneurs connaissent mal les processus relatifs aux apports extérieurs de fonds propres. Cas extrême, une enquête canadienne montre qu'une forte proportion de propriétaires de petites entreprises ignorent même l'existence de marchés dans ce domaine (Feeney et al., 1999). De plus, les capital-risqueurs exigent souvent, en plus d'une participation au Conseil d'administration, une part importante dans l'entreprise, et beaucoup d'entrepreneurs renoncent à l'apport extérieur de fonds propres parce qu'ils ne veulent pas céder même une part minime de leur pouvoir sur l'entreprise, surtout s'il s'agit d'une entreprise familiale. C'est pourquoi beaucoup sont sous-capitalisés. Cela accroît leurs risques et par conséquent dissuade les fournisseurs de crédit. Cela veut dire que dans certains cas, des mesures visant à élargir l'offre de crédit peuvent être contre-productives. Si elles acceptaient mieux les apports extérieurs de fonds propres, beaucoup de petites entreprises croîtraient et survivraient plus facilement. La demande d'équité externe pourrait être accrue par des mesures fiscales, et éventuellement par l'éducation, la formation et l'information.

Par ailleurs, on dit souvent que l'absence de bons projets est le premier obstacle à l'expansion de l'activité de capital-risque. Au Canada, par exemple, environ 90 % des demandes d'investissements sont rejetées par les investisseurs informels pour des raisons de qualité (Feeney et al., 1999). On a aussi constaté une pénurie de projets de qualité au Royaume-Uni (Mason et Harrison, 2002). Des mesures qui aideraient à améliorer la qualité et la présentation des projets pourraient faciliter l'accès au financement (voir chapitre 9).

Services de développement des entreprises

De nombreux créateurs d'entreprises n'ont qu'une vague idée de la façon dont ils vont la constituer et la gérer. Fielden et al. (2000) constatent que 35 % des créateurs d'entreprises potentiels considèrent qu'ils auraient avantage à bénéficier des conseils pratiques permanents d'un tuteur appartenant à la même branche d'activité.

Le point de savoir si le marché assure la fourniture des services voulus, notamment en matière de conseil et d'information aux petites entreprises

nouvelles est un sujet controversé, mais les défaillances sont peut-être moins fréquentes qu'on ne le pense. L'Internet augmente l'offre d'informations aux petites entreprises, et beaucoup de fournisseurs d'informations techniques et managériales ont tout intérêt à faire la démonstration de leurs produits, équipements et services à des petites entreprises qui sont des clients potentiels. Des centaines d'ouvrages et de revues indiquent aux nouveaux entrepreneurs la marche à suivre. En outre, les organismes patronaux, les chambres de commerce, les universités et d'autres organismes encore offrent souvent une large gamme de services techniques et managériaux adaptés aux besoins des petites entreprises. Néanmoins, une étude menée par la North American Business Incubators Association a constaté l'insuffisance de services consultatifs pour les tout premiers stades de la création d'entreprise.

Feller (2001) observe que les arguments relatifs aux défaillances du marché dans ce domaine sont de diverses sortes, mais qu'ils suscitent de plus en plus de réserves, du moins en ce qui concerne les services au secteur manufacturier. Le problème se situe au niveau d'imperfections présumées du marché de l'information, aussi bien du côté de la demande que de celui de l'offre, comme on va le voir dans les paragraphes qui suivent.

Du côté de la demande, on dit que les petites entreprises encourent des frais plus élevés pour la recherche et le tri des informations. Or, un usage plus généralisé des nouvelles technologies de l'information et de la communication a des chances d'atténuer ce désavantage relatif sur le plan de la recherche des informations, mais leur tri peut représenter des coûts élevés pour des petites entreprises par rapport à leur chiffre d'affaires. Un autre argument concernant la demande est que les petites et les micro-entreprises ne connaissent pas leurs besoins réels en matière d'assistance, surtout dans un contexte d'évolution rapide des technologies, des méthodes de production et des pratiques de gestion. Fait aggravant, il se peut que de petits entrepreneurs limitent leurs contacts extérieurs parce qu'ils veulent s'en sortir tout seuls (Curran et Blackburn, 1992). Certains observateurs considèrent cependant qu'à long terme, il faut qu'ils prennent conscience de l'importance d'une acquisition continue et autonome de compétences et d'informations. Quelques commentateurs vont plus loin en disant que pour certains services aux entreprises et à certains moments, les petites entreprises ne représenteront pas une source de demande effective suffisante pour susciter une offre privée.

Du côté de l'offre, le coût élevé des services de marketing pour de nombreuses petites entreprises – par rapport aux recettes qu'elles attendent – est considéré comme un obstacle à la constitution d'une offre privée. On a constaté par exemple que certaines entreprises de conseil en management ont d'abord conçu et commercialisé des modules de services importants – par exemple, en matière de gestion des technologies – pour le marché des grandes

entreprises. Ce n'est que plus tard que des produits analogues ont été élaborés et commercialisés pour les besoins spécifiques des petites entreprises.

Un raisonnement invoque à la fois les limitations de la demande et celles de l'offre : puisque la division interne du travail y est limitée, les petites entreprises sont obligées de se procurer à l'extérieur les compétences qui leur manquent. Cependant, si le volume des services demandés est faible, et que l'offre ne peut pas se fragmenter¹², alors les marchés peuvent ne pas fournir les compétences qui manquent. Quant à savoir si ces défaillances supposées du marché constituent effectivement des obstacles dans la pratique, ou si ces arguments sont surtout théoriques, on manque d'études à ce sujet. Cela dit, certains types de services qui peuvent être importants pour promouvoir l'entrepreneuriat et générer des avantages économiques et sociaux n'ont guère de chances d'être mis en place par des acteurs privés en l'absence d'un soutien public. Les services de conseil et de sélection préalable destinés en particulier aux individus à faible revenu ou au chômage ont besoin d'une incitation de la part des pouvoirs publics, car, non seulement les coûts de transaction qu'ils entraînent sont élevés, mais ce sont aussi des clients qui sont facilement découragés par la nécessité de payer. Un soutien temporaire des pouvoirs publics pour élargir l'accès à certains types de services de conseil peut aussi se justifier s'il vise à sensibiliser les petites entreprises (et à accroître leur capacité d'absorption) concernant les avantages commerciaux qu'ils peuvent tirer de pratiques données (telles que les TIC et leurs nouvelles applications).

Comme le souligne Storey (à paraître, 2003), la forme que doit prendre l'intervention des pouvoirs publics dépend de la nature de la défaillance supposée du marché. Si l'hypothèse est que les entreprises ignorent les avantages que peuvent leur apporter des conseils extérieurs, alors il faut simplement leur en faire une démonstration. Si l'hypothèse (ou la réalité concrète) est que les marchés échouent systématiquement à fournir les services nécessaires dans les quantités voulues, alors il faut une action continue. Cependant, Feller (2001) observe que les assertions concernant la défaillance du marché sont extrêmement générales. Leur portée réelle dépend de la structure particulière – diverse dans la pratique – des relations interentreprises selon la branche d'activité et la région. Les relations interentreprises (et sociales) constituent souvent des sources essentielles d'information et de conseil. Autrement dit, la nécessité ou non d'une intervention publique pour remédier aux défaillances supposées du marché en matière de services aux entreprises dépend de l'importance de l'offre d'informations provenant de sources privées et associatives.

Enfin, il faut savoir que même si la défaillance du marché est confirmée, il n'est ni nécessaire ni probablement souhaitable que l'action des pouvoirs publics consiste à fournir directement des services aux entreprises. Une régulation adéquate des prestataires privés – et dans certains cas, l'octroi

d'une subvention pour l'utilisation de leurs services – peut avoir des avantages. La régulation permet par exemple d'encourager la concurrence parmi ces prestataires. Comme on l'a vu précédemment, un des arguments avancés en faveur de l'intervention des pouvoirs publics est qu'elle se justifie pour faire prendre conscience aux petites entreprises des avantages qu'il y a à utiliser certains services. Si elle y réussit, cela peut accroître la demande effective et stimuler l'offre de services par le secteur privé. Dans ce contexte, l'option logique consisterait à encourager d'abord le recours aux prestataires de services privés afin d'obtenir ces effets de démonstration.

Locaux professionnels

L'offre d'immobilier professionnel est souvent problématique. Westall *et al.* (2000) arrivent à la conclusion que « l'un des principaux obstacles à l'entreprise dans les zones défavorisées est de trouver des locaux appropriés, c'est-à-dire avec des formules de bail souples et des loyers abordables ». Les auteurs constatent qu'au Royaume-Uni il y a peu d'investissements en locaux professionnels dans les zones défavorisées. Il a d'ailleurs été constaté qu'une des raisons essentielles qui poussent les micro-entreprises à aller s'installer ailleurs est précisément le manque de locaux. Les enquêtes du début des années 90 en Allemagne de l'Ouest ont montré que près de 90 % des entreprises présentes dans les pépinières d'entreprises considéraient que les locaux que celles-ci leur louaient avaient joué un rôle important dans leur développement (OCDE, 1999c).

La location de locaux professionnels offre souvent peu d'intérêt pour les investisseurs privés s'il n'y a pas une incitation de la part des pouvoirs publics. Dans les zones économiquement sinistrées, il peut être difficile de trouver des locataires – surtout si les infrastructures auxiliaires sont insuffisantes – et le temps d'amortissement des dépenses d'investissement peut être long. En outre, il existe souvent des possibilités plus rentables dans d'autres types d'investissement immobilier. Les petites entreprises nouvelles peuvent aussi avoir de graves difficultés à trouver des locaux lorsque le marché immobilier est dynamique, car l'immobilier à usage de bureaux et/ou d'habitation est plus rentable pour les investisseurs. En effet, il leur évite les coûts de transaction élevés qu'implique d'avoir à facturer et recouvrer les loyers de nombreuses petites entreprises, faire la chasse aux arriérés de loyers, maintenir un niveau optimum d'occupation, et superviser les entrées et les sorties d'entreprises locataires (OCDE/LEED-SOFIREM, 2000).

De plus, les sociétés qui investissent dans l'immobilier ne sont souvent pas prêtes à s'exposer aux risques que représente une affaire dont on ne sait rien, comme c'est le cas des entreprises qui démarrent. Elles exigent parfois des candidats locataires des conditions que beaucoup de nouvelles

entreprises ne sont pas en mesure de remplir, même si leurs plans d'entreprise ont été acceptés par des financiers extérieurs. Pour le promoteur immobilier privé, une de ces exigences pourrait être la présentation des comptes dûment audités de plusieurs années antérieures faisant apparaître des bénéfices supérieurs au montant annuel du loyer, ou le paiement d'avance des loyers annuels successifs.

Formation

Pour diverses raisons, les petites entreprises peuvent ne pas exprimer une demande suffisante de formation. Le coût d'opportunité du temps passé en dehors de l'entreprise peut être particulièrement élevé pour elles – même si les avantages potentiels que la formation peut leur apporter sont considérables lorsque la division interne du travail est minimale. D'autre part, la formation peut être onéreuse, alors que les petites entreprises sont confrontées à trop d'incertitudes pour décider de leurs investissements, dans la formation notamment (Kitching et Blackburn, 2002). Elles peuvent craindre particulièrement de ne pas pouvoir tirer profit des investissements qu'elles feraient dans la formation, car elles sont en général incapables d'offrir les mêmes rémunérations et avantages que les grandes entreprises et sont donc exposées à des taux élevés de rotation de leurs cadres. De fait, la proportion de cadres qui entreprennent de suivre une formation externe est fonction de la taille de l'entreprise (OCDE, 2000a). D'autre part, les dirigeants de certaines petites entreprises peuvent ne pas être au courant des types de formation qui peuvent avoir le plus d'impact sur les performances de l'entreprise.

Du côté de l'offre, les formations qui existent sur le marché peuvent ne pas convenir aux besoins particuliers des plus petites entreprises. Cela tient en partie au fait que la mise au point de programmes adaptés aux besoins variés de beaucoup de petites entreprises implique pour les prestataires des coûts élevés. Assurer des formations génériques leur coûte moins cher.

Conclusions sur les fondements d'une action des pouvoirs publics

Les principaux motifs d'intervention des pouvoirs publics paraissent être la correction des défaillances de divers marchés dont les entreprises sont tributaires. Les arguments basés sur les effets attendus sur l'emploi semblent peu fondés. En effet, la population pour laquelle le soutien à l'entrepreneuriat est plus intéressant que l'allocation de chômage est peu nombreuse, et d'autre part, à court terme, les nouvelles entreprises tendent à créer peu d'emplois. A l'heure actuelle, les données empiriques ne permettent pas de fonder une politique exclusivement sur la régénération et autres externalités qui découleraient des créations d'entreprises. Cela dit, l'impact économique local de la création d'entreprise est probablement multiforme et éventuellement

non négligeable (la question mérite certainement d'être approfondie, comme on le verra au chapitre 11). Lorsqu'il y a discrimination à l'encontre des minorités, des femmes et des handicapés ou d'autres groupes de population, des mesures correctives et préventives sont indispensables (en fait, des mesures préventives peuvent être justifiées de toutes les façons).

La défaillance d'un marché justifie une intervention des pouvoirs publics si cette défaillance est confirmée et si l'action publique a des chances d'améliorer la situation par rapport à ce qu'elle serait si l'on ne faisait rien. Toutefois, la constatation d'imperfections du marché n'implique pas nécessairement une réponse directe. Ainsi, par exemple, on a pu observer que les techniques utilisées par les banques pour évaluer la solvabilité des clients peuvent défavoriser les individus pauvres – quelle que soit leur solvabilité intrinsèque : pour certaines banques, le remboursement régulier de prêts hypothécaires a plus de chances d'être considéré comme signe de solvabilité que des antécédents de paiements réguliers de loyer. Les remboursements réguliers des prêts paraissent aussi être considérés comme un meilleur indicateur de la solvabilité que des versements réguliers dans un compte d'épargne (Metcalfe *et al.*, 2000). La réponse qui conviendrait de la part des pouvoirs publics s'ils souhaitaient faire modifier les pratiques bancaires pourrait être indirecte, et consister à exercer auprès du secteur bancaire une action de persuasion et l'inciter à envisager d'autres critères d'évaluation. On trouvera dans la partie II du présent ouvrage un exposé des réponses possibles aux principaux problèmes de défaillance des marchés évoqués dans le présent chapitre.

Notes

1. La théorie dit que si une activité économique telle que la création d'entreprises produit des externalités positives, alors il faut la subventionner à concurrence de la valeur de l'avantage externe associé à l'unité d'activité voisine. Dans la pratique, cependant, les décideurs ne peuvent pas savoir quand cette condition est remplie. La raison principale en est qu'il est extrêmement difficile de déterminer la valeur des avantages (et des coûts) extérieurs à un marché donné. Du fait précisément que ces avantages sont extérieurs au marché, on n'en connaît pas la valeur monétaire. Dans le cas qui nous occupe, s'il existait un marché où les entrepreneurs existants et potentiels puissent acheter les informations produites par la création d'entreprises, cela donnerait aux pouvoirs publics une indication de la valeur de cette information. Mais un tel marché n'existe pas. Dans certains domaines de l'économie, on a beaucoup travaillé à estimer l'importance des externalités à l'aide de toute une série de techniques innovantes. Cependant, nous n'avons pas trouvé d'études qui essaient d'évaluer les externalités associées à la création d'entreprises sur le plan de l'information.
2. En revanche, un grand nombre d'études quantitatives très complètes ont été réalisées sur les effets sur le revenu et l'emploi au niveau local et régional qui découlent de divers investissements commerciaux, subventions à

l'investissement et projets d'infrastructure généralement importants. Des exemples en sont donnés dans Foley (1992).

3. Ministère de l'Environnement, des Transports et des Régions, indice de dénuement local, 1998.
4. C'est particulièrement le cas lorsque la valeur de l'actif correspond à un usage particulier (voir Williamson, 1985). Cela dit, la spécificité des actifs est courante surtout dans le secteur manufacturier. Elle se rencontre moins dans les micro-entreprises, souvent des entreprises de services, qui sont fréquentes dans les localités pauvres.
5. Cela dit, une coordination et/ou une application centralisée des programmes est également nécessaire. En termes très généraux, si les politiques locales ont des effets importants sur le bien-être d'autres localités, alors il pourrait se produire des inefficiences de la répartition des ressources (d'un point de vue national) en l'absence d'une régulation centrale. Si les mesures prises permettent des économies d'échelle, alors il vaut peut-être mieux les mettre en œuvre à l'échelon central. La coordination centrale peut aussi offrir une certaine sécurité économique du fait que les périodes de récession et de croissance ne coïncident souvent pas d'une région à l'autre. D'autre part, une politique centralisée est nécessaire pour des raisons d'équité. En effet, les mesures qui ont des effets redistributifs au niveau local peuvent devenir financièrement insupportables lorsque les individus aisés quittent les zones de redistribution et que des pauvres viennent s'y installer.
6. Il est peut-être plus significatif de considérer les réponses des salariés qui donnent, comme raison essentielle de ne pas se lancer dans le travail indépendant, le manque de capitaux (voir Banchflower et Oswald, 1998).
7. Cependant, Egel et al. (1997), comparant les évaluations subjectives des entreprises sur les restrictions financières aux données des agences de notation, trouvent une corrélation relativement forte entre le classement subjectif et les données « objectives ».
8. En même temps, il n'est pas apparu de corrélation étroite entre la solvabilité des propriétaires et la réussite de leur entreprise. Autrement dit, les banques considérées par Astebro et Bernhardt géraient relativement mal leurs prêts. L'obtention d'un prêt bancaire paraît être un indice positif d'une future survie de l'entreprise, mais d'autres sources de financement sont plus de deux fois plus efficaces à cet égard. En effet, les projets de meilleure qualité tendent à choisir des sources de financement non bancaires, avec des conditions meilleures (le nombre de sources de financement semble aussi être un bon indice de la qualité du projet). Les auteurs montrent comment l'utilisation de variables supplémentaires pour prédire la survie des entreprises pourrait notablement réduire les pertes sur les prêts bancaires. Les variables utilisées sont le nombre de propriétaires de l'entreprise, le capital humain du ou des entrepreneurs, la disponibilité de fonds propres, le point de savoir si l'entreprise est nouvellement créée ou rachetée, et s'il s'agit d'une franchise. Les auteurs observent que le fait de mal évaluer les créations d'entreprises porte préjudice à la rentabilité des banques. Cela peut aussi créer des difficultés à des entreprises potentiellement capables en envoyant des signaux erronés aux autres acteurs. Il n'est toutefois pas clair que ces diverses constatations débouchent sur une conclusion quant à l'intervention des pouvoirs publics. Les banques sont probablement attentives à cette étude, qui a d'ailleurs été parrainée par une banque, et modifieront leurs pratiques en conséquence. Les autres banques seront obligées de suivre, faute de quoi elles risqueront de perdre des parts de marché.

9. Voir par exemple l'article « Small business offers bankers rich pickings », *Financial Times*, 11/08/2000.
10. D'autres études adoptent une approche voisine mais différente, qui consiste à rechercher s'il existe une relation entre le cash flow et les investissements. Dans un marché des capitaux efficient, il ne devrait pas y avoir de rapport systématique entre les deux. Que les financements proviennent de sources internes ou externes ne ferait pas de différence pour les entreprises. Selon cette approche, Audretsch et Elston (1994) constatent des contraintes de liquidités dans un échantillon de petites entreprises allemandes entre 1977 et 1985. Cependant, Kaplan et Zingales (1987, 2000) contestent la validité théorique et empirique du rapport investissement-cash flow en tant qu'indicateur des contraintes financières. Ils observent notamment qu'on constate le même type de relation dans de grandes entreprises, comme Hewlett-Packard, qu'il serait difficile de considérer comme sujettes à de telles contraintes. Pourquoi ces relations existent, on ne le sait pas encore bien.
11. Il ne faut toutefois pas considérer les insuffisances de crédit et de fonds propres comme indépendantes l'une de l'autre, car les banques peuvent être plus disposées à prêter à une entreprise à laquelle ils avaient précédemment refusé un crédit si celle-ci peut obtenir un complément de fonds propres (Cressy et Olofsson, 1997).
12. Les entrepreneurs déclarent parfois que les sociétés d'ingénierie ne sont pas disposées à assurer un service mineur fréquent pour de petits clients.

PARTIE I
Chapitre 6

**Dispositifs de soutien à l'entrepreneuriat
axés sur des groupes cibles**

La plupart des pays ont mis en place des dispositifs spécifiques pour aider certaines catégories d'entreprises et de groupes de population : les femmes, les minorités ethniques, les jeunes et les entreprises sociales. Dans plusieurs de ces groupes cibles, l'activité entrepreneuriale a beaucoup augmenté ces dernières années, souvent en étroite liaison avec les collectivités locales. Ce chapitre résume brièvement ce que l'on sait de l'entrepreneuriat dans ces populations cibles. Il examine ensuite comment il faudrait que les collectivités locales conçoivent et appliquent les programmes qui leur sont spécifiquement destinés.

Les femmes

Alors que dans les pays de l'OCDE, de plus en plus de femmes travaillent, elles sont beaucoup moins nombreuses que les hommes à créer leur entreprise : environ deux fois moins pour les 29 pays étudiés par le Global Entrepreneurship Monitor de 2001¹. Toutefois, il y a visiblement un changement. Dans la plupart des pays, le nombre de femmes qui s'engagent dans un travail indépendant a beaucoup augmenté ces dernières années (OCDE, 2000). Dans certains, le changement est même frappant. Depuis les années 70, par exemple, la proportion de femmes parmi les chefs d'entreprises a été multipliée par six aux États-Unis (Renzulli *et al.*, 2000). Et selon Industry Canada, entre 1991 et 1996, le nombre de femmes exerçant un emploi indépendant a augmenté deux fois plus rapidement que celui des hommes.

Si les études sur la question sont peu nombreuses, elles indiquent que l'entrepreneuriat féminin présente plusieurs grandes caractéristiques. Par exemple, les femmes sont souvent moins tentées par l'emploi indépendant que les hommes, et elles choisissent souvent des types d'emploi indépendant différents : elles recherchent souvent un type d'activité qui peut se conjuguer avec leurs obligations familiales (Brush, 1992). Cela dit, le désir d'autonomie, d'indépendance et de satisfaction à l'égard du travail est important aussi bien chez les hommes que chez les femmes. Les femmes ont moins de probabilité que les hommes d'employer des salariés (Rosa et Scott, 1999). Pour un certain nombre de raisons, elles tendent à lancer des projets plus modestes, avec moins d'ambition de croissance. Au Royaume-Uni, entre 1991 et 1995, les travailleurs indépendants masculins ont été proportionnellement trois fois plus nombreux que les femmes à créer des emplois (Cowling et Taylor, 2001). La plus petite taille des entreprises féminines peut aussi expliquer qu'elles

enregistrent des taux d'échec plus élevés (Observatoire européen des PME, 1996). Cela dit, toutes les études ne constatent pas des taux plus faibles de survie des entreprises féminines. L'entrepreneuriat chez les femmes est concentré dans le secteur des services, ce qui correspond souvent à la composition sectorielle générale du travail des femmes. Les femmes entrepreneurs se rencontrent aussi moins fréquemment dans les secteurs technologiques que les hommes. Selon d'autres études, les femmes ont plus tendance à créer et à participer à des entreprises en équipe (mixte) que seules (Carter, 1997).

Diverses caractéristiques personnelles relatives à la situation matrimoniale et au nombre et à l'âge des enfants influent sur la décision des femmes de prendre un travail indépendant (Williams, 1998). Celles qui le font peuvent en outre se heurter à des obstacles particuliers : manque relatif d'expérience, réseaux limités, tendance à ne faire que de petits investissements et entrave à la mobilité due à leurs obligations familiales. En outre, diverses études montrent que les femmes ont des difficultés à obtenir des prêts bancaires. On constate en effet dans la pratique que les femmes ont moins recours à des sources formelles de financement que les hommes (Carter, 1997). Metcalf *et al.* (2000) passent en revue un certain nombre de rapports qui indiquent que l'on demande plus souvent aux femmes de présenter des garanties et qu'elles ont le sentiment de ne pas être prises au sérieux par le personnel des banques. Le fait que les entreprises féminines sont surtout présentes dans le secteur des services peut aussi susciter des obstacles financiers si leurs actifs sont plus immatériels et plus difficiles à valoriser pour servir de nantissement.

Certains aspects des programmes de développement de l'entrepreneuriat doivent être sélectivement adaptés

Les programmes spécifiquement conçus pour faciliter l'entrepreneuriat des femmes sont souvent axés sur des mesures propres à remédier aux difficultés perçues d'accès au crédit. Une autre de leurs caractéristiques est l'accent mis sur le développement de réseaux de soutien. Ces mesures peuvent être particulièrement utiles pour les femmes qui ont interrompu leur carrière ou qui n'ont jamais travaillé, peut-être en raison d'obligations familiales ou autres. Certains faits montrent que les femmes ont des réseaux moins diversifiés et moins utiles que les hommes et que ceux-ci sont davantage constitués par la famille et moins par des collègues (Renzulli *et al.*, 2000 ; Cooper *et al.*, 1994). Il est possible que cela nuise au type d'informations professionnelles auxquelles les femmes ont accès, mais il n'est pas évident que cela doive avoir des conséquences importantes. De fait, certaines études ont constaté que les femmes étaient tout aussi actives et efficaces que les hommes dans la recherche et l'obtention de conseils et d'assistance.

A certains égards, il n'y a guère de raisons d'instaurer des programmes de soutien exclusivement destinés aux femmes. Les compétences et les connaissances de base nécessaires pour faire fonctionner la plupart des entreprises – préparation du plan d'entreprise, tenue des comptes de la société, gestion du cash flow, commercialisation des biens et des services, etc. – sont les mêmes pour les femmes que pour les hommes. En outre, le concept de programmes spéciaux pour les femmes pourrait être considéré comme contraire à l'objectif d'intégrer leur rôle dans la vie économique et sociale générale. Par ailleurs, pour les organismes de développement dont les budgets sont limités, les programmes spécifiques peuvent multiplier inutilement les frais généraux.

Cela dit, une adaptation sélective des programmes se justifie à divers égards. C'est le cas particulièrement pour le soutien mutuel et les réseaux. Les femmes ont souvent l'habitude de mettre en commun leurs problèmes et leurs difficultés pour la création et la gestion de leurs entreprises. Les praticiens observent que la discussion et l'analyse entre femmes engagées dans la création d'une entreprise peut être très bénéfique – en accroissant la confiance et en améliorant la qualité des projets. L'information, la formation et les conseils pourraient aussi être adaptés aux besoins des femmes entrepreneurs. Par exemple, comme les femmes ont tendance à créer des entreprises plus modestes, des conseillers pourraient examiner comment compenser les inconvénients de la petite taille de l'entreprise par l'adoption de stratégies de niche. Des femmes pourraient aussi être employées par les prestataires de services de conseil, car certaines femmes se sentent plus à leur aise si elles ont affaire à d'autres femmes. En outre, les programmes de conseil et de tutorat pourraient même comprendre des visites à domicile afin d'aider à abattre les barrières de communication avec les autres membres de la famille. Les organismes de développement d'entreprise peuvent aussi jouer un rôle pour changer les mentalités du milieu des affaires. Si l'on veut combattre le sexisme et lutter contre un découragement injustifié, il faut souligner l'importance économique et les réussites de l'entrepreneuriat féminin. Plus généralement, les collectivités locales peuvent jouer un rôle capital en assurant pour la garde des enfants des services de qualité, fiables et abordables, sans lesquels l'entrepreneuriat pose trop de problèmes à de nombreuses femmes.

Les minorités ethniques

Pour diverses raisons, de nombreuses minorités ethniques sont concentrées dans certaines zones. Certaines de ces communautés sont prospères, d'autres ont un caractère d'enclave et sont en grande difficulté économique et sociale. Dans certains pays, diverses formes de discrimination réelle ou perçue à l'encontre des groupes minoritaires ont été signalées. Aux

États-Unis par exemple, comme on l'a vu précédemment, nombreux sont les exemples de discrimination à l'encontre des Afro-Américains sur le marché du crédit. Metcalf et al. (2000) font eux aussi état d'un certain nombre d'études qui témoignent des difficultés d'accès aux prêts bancaires que rencontrent certains membres de minorités ethniques au Royaume-Uni. Améliorer la situation des communautés minoritaires et faciliter leur intégration dans la vie économique et sociale est évidemment une préoccupation de nombreuses autorités locales.

La proportion de membres des minorités qui choisissent de créer leur entreprise est souvent élevée par rapport à la moyenne nationale (Borjas, 1986). Deux théories concurrentes ont essayé de l'expliquer. L'une soutient que les minorités ont des difficultés à obtenir un emploi salarié. Cela peut être dû à une discrimination de la part des employeurs, qui oblige les individus à se tourner vers l'emploi indépendant. Cela peut aussi tenir à des difficultés de personnes dont le niveau d'instruction et de qualification est relativement faible, et notamment qui parlent mal la langue, à trouver des emplois. D'un autre côté, une série de facteurs globalement positifs pourraient « attirer » les minorités ethniques vers l'entrepreneuriat : réseaux ethniques de soutien, accès à des sources informelles de main-d'œuvre grâce aux liens familiaux, possibilités de concevoir des stratégies ciblées sur des marchés de niche ethnique, propension à l'entrepreneuriat parmi les individus qui ont émigré, et traditions d'entrepreneuriat dans les pays d'origine (Hammarstedt, 2001).

Les études apportent des éléments aussi bien pour que contre ces hypothèses. Ram et Jones (1998) par exemple, montrent que les faibles perspectives d'emploi qui s'offrent aux minorités ethniques ont une influence sur l'emploi indépendant au Royaume-Uni. Aux États-Unis, cependant, les études montrent aussi que l'emploi indépendant est plus courant dans les communautés immigrées les plus favorisées (Fairlie et Meyer, 1996). Il y a même des indications d'une préférence des banques pour certaines communautés d'immigrés par rapport à des candidats nationaux (Hughes et Storey, 1994). Compte tenu de l'immense diversité de situation des groupes immigrés et des pays d'accueil, il n'est pas étonnant que l'on trouve à la fois des éléments qui confirment et d'autres qui contredisent les diverses hypothèses. Même dans une ville donnée, différentes minorités peuvent ne pas rencontrer les mêmes difficultés pour la création d'entreprise et utiliser de façon différente les ressources de la communauté (Teixeira, 2001). On constate aussi des différences entre les immigrés récents et ceux qui sont présents dans le pays d'accueil depuis plus longtemps (Gomez, 1999). De plus, il est probable que des facteurs de rejet et d'attraction jouent simultanément. Ainsi, par exemple, Clark et Drinkwater (1998) ont étudié la raison pour laquelle la proportion des membres de minorités ethniques qui ont un emploi indépendant en Angleterre et au pays de Galles était élevée par rapport à leur

proportion dans la population. Ils ont estimé l'importance relative de divers facteurs de rejet et d'attraction à l'aide d'une série de données portant sur plus de 5 000 individus d'origine asiatique et antillaise et près de 3 000 Blancs. Ils ont constaté que les discriminations sur le marché du travail contribuaient à la sur-représentation des minorités ethniques dans l'emploi indépendant. Cependant, ces facteurs de rejet n'expliquaient pas totalement les différences de propension au travail indépendant. Les facteurs d'attraction s'avéraient jouer aussi un rôle.

Les programmes pourraient être adaptés aux minorités ethniques et des mesures prises contre les pratiques discriminatoires

Pour des raisons analogues à celles évoquées ci-dessus à propos des mesures destinées aux femmes entrepreneurs, l'instauration de programmes séparés pour les membres de minorités ethniques peuvent présenter des inconvénients. Il pourrait toutefois être utile d'apporter des adaptations et des spécialisations appropriées à l'intérieur des programmes généraux de soutien, en tenant compte en particulier de la méconnaissance par les immigrés des mesures pratiques à prendre pour créer une entreprise. A cet égard, un problème fréquemment rencontré est la rareté du recours par les groupes minoritaires à des services généraux de conseil et de soutien. Il peut donc être nécessaire d'aller à leur rencontre et de surveiller si l'utilisation de ces services est également répartie parmi les entrepreneurs minoritaires et non minoritaires. Le recrutement de conseillers appartenant aux minorités ethniques pourrait contribuer à abaisser les barrières à la communication lorsqu'il y en a.

Les autorités locales ont un rôle à jouer dans la lutte contre les préjugés, en donnant elles-mêmes l'exemple de pratiques non discriminatoires dans leur action en faveur du développement des entreprises, et éventuellement en relayant les informations concernant des cas de discrimination. Elles peuvent aussi avoir une action de sensibilisation au problème de la discrimination et essayer de mettre en lumière les possibilités d'entrepreneuriat qui s'offrent aux groupes minoritaires (il faut en effet rappeler que les membres de minorités ethniques qui créent leur entreprise peuvent représenter un atout particulier pour la localité. Entre autres, leurs contacts internationaux pourraient être utiles pour faciliter les actions de commercialisation à l'étranger). Les autorités nationales pourraient surveiller l'activité de prêt bancaire dans les collectivités en sous-investissement, et envisager de rendre obligatoire la divulgation par les banques de leurs activités de prêt (comme c'est le cas aux États-Unis). Il faudrait aussi réduire l'influence des facteurs qui empêchent les minorités ethniques d'entreprendre. La formation, linguistique en particulier, peut être particulièrement importante. Cela dit, tous les facteurs négatifs ne sont pas justiciables d'une action publique. Par exemple, les entrepreneurs

immigrés peuvent se heurter à des difficultés si les informations relatives à leur solvabilité et à leurs antécédents existent dans leur pays d'origine mais sont difficiles à vérifier. C'est un problème auquel les instances locales ne peuvent pas grand chose.

Les jeunes

Les taux élevés de chômage chez les jeunes et les communautés pauvres – conjugués à des problèmes tels que la délinquance et la toxicomanie – ont incité certains organismes chargés de la promotion de l'entrepreneuriat à envisager des moyens d'encourager les jeunes à créer leur entreprise. Dans un certain nombre de zones plus prospères, le fait que pour beaucoup d'entreprises familiales le chef d'entreprise n'ait pas de successeur a également conduit à se préoccuper de l'entrepreneuriat chez les jeunes. Certains programmes spécifiques, comme le Prince's Youth Business Trust au Royaume-Uni, ont un bilan extrêmement positif. Les différents programmes destinés aux jeunes sont étudiés et évalués dans OCDE (2001).

Si les modalités varient, les programmes d'aide à l'emploi indépendant des jeunes mettent particulièrement l'accent sur la formation (OCDE, 2000). Ainsi, l'option « emploi indépendant » du New Deal britannique permet aux jeunes d'étudier pour obtenir une qualification homologuée. Le programme italien d'aide à l'entrepreneuriat des jeunes (Loi 44/86) – l'un des plus développés de tous les pays membres de l'OCDE – met l'accent sur un tutorat global, l'élaboration du plan d'entreprise et une aide financière pour les projets viables.

Les jeunes entrepreneurs se heurtent en général à un certain nombre d'obstacles plus difficiles à surmonter que les autres groupes. Ainsi, le travail à domicile, que choisissent de nombreux entrepreneurs pour démarrer, est souvent problématique pour les jeunes. Ils peuvent ne pas avoir les compétences sociales nécessaires à leur activité. Ils peuvent par exemple ne pas se sentir à l'aise pour essayer de vendre à des personnes plus âgées. Les jeunes les moins expérimentés peuvent ne pas être au courant des dispositifs de soutien qui existent, tandis que les diplômés sont souvent plus capables d'accéder à une assistance. En outre, parmi les jeunes appartenant à certains groupes défavorisés, il peut y avoir une certaine méfiance à l'égard des organismes publics. Mais les principales limitations tiennent à leur manque de moyens humains et financiers, et d'expérience du travail et de l'entreprise. Ce déficit de capital humain est mis en évidence par de nombreuses études qui montrent que l'âge de l'entrepreneur est un facteur important pour la survie de l'entreprise. Scott (1995), par exemple, a constaté que les plus de 35 ans qui s'engageaient dans le travail indépendant avaient généralement plus de probabilités de survie. Et en France, l'INSEE (2000) a montré que si un nouvel

entrepreneur a cinquante ans ou plus, la probabilité de survie de l'entreprise à trois ans est de 66 %, alors qu'elle descend à 50 % si l'entrepreneur a moins de 25 ans.

De nombreux jeunes déclarent préférer le travail indépendant (Blanchflower, 1998). Cependant, faute de capital humain et d'expérience, l'entrepreneuriat n'est une solution viable que pour peu d'entre eux. Surtout, en tant que remède au chômage des jeunes défavorisés, l'encouragement de l'entrepreneuriat aura peu d'effet. Comme pour les femmes et les minorités ethniques, la mise en place de dispositifs publics spéciaux pour les jeunes ne se justifie pas forcément. Il vaudrait mieux adapter les programmes existants et les faire connaître par différents moyens appropriés. La formation et les réseaux de tutorat sont essentiels pour aider à compenser le manque d'expérience des affaires. Comme les jeunes disposent généralement de ressources financières limitées, il est particulièrement important de les aider à élaborer leurs plans d'entreprise et leurs demandes de prêt. Il peut falloir que les conseillers d'entreprise possèdent des connaissances sur des secteurs spécialisés ou puissent y recourir, car il arrive parfois que les jeunes aient des projets dans des domaines comme le secteur de la musique ou certains aspects des technologies de l'information qui sont peut-être moins courants parmi les entrepreneurs plus âgés.

Les entreprises sociales

S'il n'existe pas de définition généralement admise de l'entreprise sociale, ce terme s'applique en général aux entreprises qui poursuivent des objectifs sociaux à l'aide de moyens fournis par diverses sources, qui peuvent être l'État, les rabais consentis par les fournisseurs, des dons philanthropiques, du travail de bénévoles et le revenu de ventes de biens et services sur les marchés commerciaux. La conjugaison de financements publics et autres et d'un revenu provenant de transactions commerciales est la principale caractéristique qui distingue les entreprises sociales des organismes à but non lucratif traditionnels. En Europe, c'est à la fin des années 1970 que les entreprises sociales ont commencé à se multiplier. Ce phénomène a coïncidé avec une montée de l'intérêt pour une politique du développement local, et a à certains égards été provoqué par les mêmes changements économiques structurels. Les entreprises sociales sont essentiellement locales. Elles travaillent souvent en étroite coopération avec les pouvoirs publics, des bénévoles locaux, des organismes de type fondation et les bénéficiaires eux-mêmes, dans le but de répondre aux besoins spécifiques locaux. De nombreuses entreprises sociales ont inspiré de nouvelles idées pour les programmes de développement social et économique, et permis de compléter l'action des pouvoirs publics. Elles sont de plus en plus présentes dans les quartiers défavorisés et suscitent un intérêt

croissant des pouvoirs publics locaux. Les principales caractéristiques de ce secteur, le type de statut juridique et les réglementations qui s'y appliquent, ainsi que les raisons de son expansion (surtout dans les pays à haut revenu) sont étudiés dans OCDE (1999b) et Borzaga et Defourney (2001).

Les entreprises sociales ont le plus souvent pour objectif d'améliorer les compétences des chômeurs et des personnes sous-employées et de faciliter leur insertion sur le marché du travail. Elles le font en général en offrant une initiation pratique pendant une durée donnée et/ou des emplois à plus long terme. Elles offrent ainsi une expérience professionnelle intermédiaire entre le chômage et le marché du travail. Un autre de leurs objectifs les plus courants est d'assurer des services socioéconomiques dont l'offre est par ailleurs insuffisante. Le fait qu'il puisse y avoir insuffisance systématique de l'offre de certains services a été expliqué par une insuffisance de financements publics et/ou la nouveauté des services en question et/ou leur faible rentabilité commerciale. Les entreprises sociales qui se consacrent à fournir certains services peuvent aussi assurer une fonction d'insertion, en ce sens qu'elles emploient souvent des personnes qui remplissent les conditions pour une subvention à l'emploi.

Les mesures d'aide aux entreprises sociales existantes doivent être pour l'essentiel identiques à celles qui concernent les entreprises à but lucratif

S'agissant du rôle des pouvoirs publics, il y a lieu de distinguer les mesures destinées au secteur de l'entreprise sociale en lui-même – par exemple la mise en place d'un cadre réglementaire particulier – et celles qui visent à améliorer les capacités des entreprises sociales existantes. Dans un pays donné, l'importance du secteur des entreprises sociales et l'intérêt qu'il y a à le développer sont fonction d'objectifs politiques et d'environnements institutionnels variés qui ont peu de rapport avec l'entrepreneuriat, comme le niveau de développement d'autres organismes du tiers secteur, le rôle du secteur public dans la fourniture de services sociaux et de proximité (par opposition aux rôles dévolus, par défaut ou par tradition, à la famille et aux réseaux informels), et une politique de concession décentralisée des services publics².

Si l'on met de côté la question de la justification des politiques qui s'adressent à ce secteur d'une façon générale, une fois que les entreprises sociales commencent à fonctionner, elles ont besoin d'accéder à certains des services auxquels ont recours aussi des entreprises commerciales. Les dirigeants d'entreprises sociales peuvent se trouver confrontés à des problèmes particuliers, tels que gérer une structure financière qui dépend d'un certain nombre de sources de recettes diverses et incertaines, déterminer la pertinence et le niveau des prix à demander pour certains services, décider

du degré de subvention croisée entre différents bénéficiaires et sources de revenu, négocier des contrats avec des tiers payeurs et surmonter les réticences des banques à travailler avec un type d'entreprises qu'elles connaissent mal. Cependant, les entreprises sociales doivent aussi adopter les méthodes de gestion des entreprises commerciales. A cet égard, une formation peut être particulièrement utile, étant donné surtout que s'adresser à des experts en gestion extérieurs peut être extrêmement onéreux. Des conseils en matière de fiscalité seront utiles aussi dans certains cas. Et des services permettant de créer des réseaux interentreprises – y compris avec des entreprises commerciales – peuvent aider à compenser la petite taille des entreprises sociales, par exemple en leur permettant de s'adresser collectivement aux banques. Dans certains pays, comme la France et l'Italie, les organismes financiers nationaux ont mis en place des fonds d'investissement et de prêt ainsi que des programmes de garantie et d'autres mesures destinées à faciliter le financement des entreprises sociales. Toutefois, au niveau local la demande peut être trop faible pour justifier la mise en place par les pouvoirs publics locaux de dispositifs financiers spéciaux pour les entreprises sociales.

Conclusion

Le présent chapitre a présenté les principales caractéristiques de l'entrepreneuriat, s'agissant des femmes, des minorités ethniques, des jeunes et des entreprises sociales, et constaté son expansion dans certaines de ces catégories. Il en a aussi décrit les liens avec divers aspects du développement local. En gros, s'agissant de l'action publique, l'accent a été mis sur l'adaptation et la spécialisation des structures générales de soutien plutôt que sur la création de services spécifiques. Dans certains cas, la communication et le suivi doivent constituer un volet important de l'action, conjugué à des mesures destinées à faciliter l'interaction avec les groupes cibles et l'utilisation par ceux-ci des services existants. Il est important aussi que les autorités locales fassent bien connaître aux groupes en question les possibilités qui leur sont offertes. Parallèlement, des mesures plus générales sont nécessaires pour lutter contre le sexisme et le racisme et pour créer un environnement qui favorise l'initiative entrepreneuriale dans les groupes concernés (notamment par l'offre de services appropriés de garde des enfants).

Notes

1. La détermination précise de l'ampleur et des caractéristiques particulières de l'entrepreneuriat féminin pose des problèmes, qui tiennent essentiellement au fait que les femmes sont surtout représentées dans les petites entreprises de services, pour lesquelles les statistiques sont souvent incomplètes.

2. Il existe aussi des raisons plus générales. Par exemple, même si un certain nombre d'évaluations sont positives, des évaluations plus approfondies sont nécessaires pour déterminer dans quelle mesure les stagiaires recrutés s'insèrent sur le marché du travail à la sortie des entreprises sociales. Il y a lieu aussi d'examiner ce que coûtent ces mesures aux pouvoirs publics par rapport à d'autres programmes de création d'emplois et de formation, ainsi que les conditions dans lesquelles les entreprises sociales bénéficiant d'une aide publique entrent en concurrence avec les entreprises commerciales.

PARTIE II

Recommandations à l'intention des pouvoirs publics sur l'entrepreneuriat, le travail indépendant et le développement économique local

Résumé. La deuxième partie présente en détail des recommandations relatives aux politiques à suivre pour soutenir l'entrepreneuriat en tant que moyen de faciliter le développement économique local et la création d'emplois. Ces recommandations s'articulent autour de trois thèmes : stratégie, financement et conception des programmes. Chaque recommandation s'adresse à l'échelon de gouvernement qui détient les compétences correspondantes : national, à la fois national et local, et local. Le grand défi que ces recommandations veulent relever est de maximiser les avantages résultant de l'augmentation du nombre des créations d'entreprise, tout en réduisant au minimum les inconvénients (tels que les effets de déplacement d'entreprises). La deuxième partie traite des nombreux choix stratégiques importants que les décideurs doivent faire. Par exemple, il convient de prendre en considération les arbitrages entre le poids mort des programmes et la réussite des entreprises. Est évoqué aussi le choix largement débattu d'objectifs : faut-il focaliser l'aide sur les entreprises déjà établies ou faut-il accorder un soutien prioritaire à la création de nouvelles entreprises ? La deuxième partie conclut en passant en revue les types d'études qu'il faudra mener pour améliorer la compréhension des questions majeures qui se posent aux pouvoirs publics.

PARTIE II
Chapitre 7

**Résumé des politiques
et des considérations pratiques**

Les autorités locales et les bureaux des autorités nationales assumant des responsabilités au niveau local peuvent prendre de nombreuses dispositions pour encourager l'entrepreneuriat. L'éventail des mesures disponibles comprend celles visant à : accroître le flux d'informations et de conseils aux fins de la mise en route, du financement et de la gestion des entreprises ; faire mieux percevoir l'importance de l'activité d'entrepreneur ; faciliter l'accès aux locaux ; améliorer les compétences ; modifier les incitations pour l'offre privée de services clés de création d'entreprises ; et inciter les entreprises à collaborer fructueusement entre elles (en constituant, par exemple, des organismes mutuels de garantie des crédits et des réseaux d'entreprises). D'ailleurs, plusieurs pays, dont l'Italie, ont un long passé d'élaboration de la politique au niveau sub-national, par exemple via des consortiums régionaux de crédit tels que Ervet en Émilie-Romagne (Belussi, 1998).

Les choix qui s'offrent aux pouvoirs publics entraînent inmanquablement des arbitrages

Certains des choix qui s'offrent aux décideurs politiques nécessitent de procéder à d'importants arbitrages. Par exemple, les entrepreneurs qui ont créé des entreprises qui survivent et prospères sont ceux qui contribuent le plus à la création d'emplois. Cependant, prendre des mesures ciblant ce groupe – ce qui a été largement préconisé – ferait supporter aux programmes un plus grand poids mort. En effet, les personnes dont les chances de réussir sur le plan professionnel sont les plus fortes sont également les plus susceptibles de s'établir d'elles-mêmes entrepreneurs. Vouloir combattre la pauvreté et l'inégalité sociale en encourageant les chômeurs ou les personnes à faible revenu à créer une entreprise pourrait réduire le poids mort si les individus moins susceptibles ou capables de devenir entrepreneur le faisaient. Mais cette démarche aura probablement pour effets d'accroître les taux de déplacement des entreprises et de limiter le nombre des emplois créés.

A l'évidence, il faut arbitrer entre le poids mort des programmes et la réussite des entreprises. Un moyen de limiter cet arbitrage consiste à s'attacher en priorité à réduire les obstacles à l'activité d'entrepreneur qui ne concernent pas – ou pas nécessairement – systématiquement la viabilité de l'entreprise (Metcalf et al., 2000). Ces obstacles comprennent l'absence d'historique adéquat des crédits, et la discrimination dont certaines personnes sont l'objet en raison de leur sexe, de leur race, de leur handicap et/ou de leur

casier judiciaire¹. Une démarche allant dans ce sens pourrait faciliter l'accès aux personnes qui ont un projet viable mais appartiennent à un groupe défavorisé. Elle pourrait ainsi réduire le poids mort des programmes sans augmenter les taux d'échec. Ceci dit, cette démarche ne supprimera pas complètement le poids mort. Comme indiqué au chapitre 10, pour limiter certains des arbitrages décrits dans cet ouvrage, un suivi bien conçu s'impose afin de pouvoir sélectionner les bons candidats et projets qui bénéficieront d'un soutien.

L'action des pouvoirs publics devrait-elle se concentrer sur les entreprises établies ou sur la création de nouvelles entreprises?

Les pouvoirs publics doivent également déterminer si l'aide doit se focaliser sur les entreprises déjà établies ou la création d'entreprises. Concentrer l'action publique sur la création de nouvelles entreprises pourrait être accueilli froidement par les entreprises établies pour lesquelles la concurrence s'intensifierait. Les entreprises établies peuvent par ailleurs influencer de façon relativement efficace sur la politique dans la mesure où elles sont mieux organisées que les entreprises nouvelles et leurs préférences sont mieux connues.

Plus précisément, Storey (1993 ;1994), entre autres, a fortement recommandé d'axer l'aide sur les entreprises établies et/ou les entreprises en forte expansion. Les raisons généralement avancées pour justifier de cet ordre de priorité sont que les entreprises établies enregistrent des taux d'échec plus faibles et qu'un petit nombre des entreprises en forte expansion contribuent à un pourcentage extrêmement élevé des créations d'emplois du secteur privé². Une proportion importante des ressources publiques consacrées à la mise en route d'entreprises seront investies à fonds perdus parce que le taux de mortalité des entreprises en début d'exploitation est élevé. L'effet sur la création d'emplois, dit-on, sera en outre inférieur à ce qu'il aurait pu être si l'action publique avait été centrée sur les entreprises établies.

D'après les informations dont on dispose, certains types de programmes, notamment ceux concentrés sur la catégorie des entreprises les plus petites, seront plus efficaces si les entreprises établies en sont l'objet. En étudiant un programme d'aide aux micro-entreprises en vigueur à Washington DC, Schreiner (1991) a constaté que l'effet sur la durée annuelle du travail était plus grand pour les personnes qui étaient déjà propriétaires d'une entreprise. Il conclut que les programmes d'aide aux micro-entreprises produiraient probablement le plus leurs effets lorsqu'ils visent les entreprises établies. D'ailleurs, de façon plus générale, les praticiens observent souvent que si de nombreux programmes ont été mis en place pour encourager la création

d'entreprises, beaucoup moins de mesures ont été prises pour accroître les chances de survie de ces entreprises.

Cependant, on peut opposer au moins trois arguments à l'adoption d'une politique ciblant en priorité les entreprises établies. Premièrement, si les programmes réussissent à élargir le groupe des entrepreneurs – sans diminuer la qualité moyenne des entreprises – le nombre des entreprises à forte croissance progressera vraisemblablement lui aussi. Deuxièmement, certains des échecs dits commerciaux pesant sur l'activité des entreprises peuvent être plus graves dans le cas des entreprises naissantes et de celles en début d'activité. De façon interdépendante, on observe que des obstacles peuvent compromettre le processus de création proprement dit. Par exemple, les enquêtes menées en Écosse dans le cadre de la *Business Birth Rate Strategy* révèlent que la faiblesse des taux de création d'entreprises traduit le fait que les premières étapes à franchir pour faire aboutir un projet de création d'entreprise sont généralement méconnues, même des personnes ayant déclaré être intéressées par l'activité d'entrepreneur. Le troisième argument est propre au développement local et repose sur l'observation selon laquelle les entreprises qui prospèrent ont tendance à se désengager de l'économie locale. Souvent, les entreprises qui se développent vendent une fraction importante de leur production sur des marchés autres que le marché local et s'approvisionnent de même en grande partie à l'extérieur du marché local. Par conséquent, l'économie locale gagnerait à l'apparition de nouvelles vagues de création d'entreprises (Gorton, 1999). Et, comme examiné en détail au chapitre 10, les propositions émises afin de concentrer les services de conseils et d'aide sur les entreprises en forte expansion présentent d'importants inconvénients.

En conclusion, plusieurs raisons expliquent pourquoi la politique devrait, en principe, faciliter la création d'entreprises de haute qualité et soutenir les entreprises déjà établies. Le bon dosage de ces deux objectifs dépend du contexte local particulier. Par exemple, il se peut que certaines zones locales n'aient guère d'autre choix que de centrer les efforts sur l'accroissement du taux de création d'entreprises. Il est possible que dans une localité subissant des restructurations industrielles considérables, les employeurs du secteur privé soient en nombre limité – et qu'ils soient importants et n'aient pas besoin d'une aide publique – alors que tout développement potentiel à long terme de cette localité pourrait passer par une nouvelle génération d'entreprises. Ceci dit, les arguments en défaveur d'une aide à la création d'entreprises doivent être pris au sérieux. Ce serait manifestement du gaspillage de consacrer des ressources publiques à des efforts visant uniquement à accroître le nombre des nouvelles entreprises indépendamment de leurs chances de survie ou de croissance.

La mesure dans laquelle les programmes réussiront à influencer sur le développement local dépend fortement de la situation initiale ainsi que de facteurs échappant au contrôle des autorités locales

De nombreuses variables fondamentales qui influent sur la viabilité d'une entreprise – tels que le taux d'intérêt et le niveau de la demande agrégée – échappent entièrement ou partiellement au contrôle des décideurs politiques locaux. Certes, certaines études ont conclu que le cycle économique joue un rôle limité dans la mortalité totale des petites entreprises, mais de nombreux éléments d'information prouvent que les facteurs macroéconomiques peuvent jouer un rôle fondamental. Par exemple, à partir de données australiennes, Everett et Watson (1998) ont constaté que les dépôts de bilan des petites entreprises étaient imputables dans 30 à 50 % des cas aux conditions macroéconomiques.

Le succès des programmes dépendra en outre de la situation initiale. Par exemple, Cowling et Hayward (2000) ont observé une forte corrélation négative entre le taux de chômage local et la survie des entreprises. Gomez (1999) a par ailleurs constaté que les niveaux de revenu des travailleurs indépendants variaient en fonction du niveau d'instruction moyen des habitants de la localité. Les résultats des programmes varieront également selon que la zone est touchée depuis longtemps par un chômage persistant ou connaît des fluctuations à court terme du niveau de l'emploi. Cela s'explique par le fait que les candidats qui sont des chômeurs de longue durée sont moins susceptibles de diriger une entreprise avec succès. Et pour le travailleur indépendant qui cherche à s'approprier des parts de marché, le travail indépendant sera probablement plus lucratif dans les zones où le nombre des emplois indépendants pré-existants est faible (Robson, 1998) (voir l'étude sur le déplacement des entreprises au chapitre 2).

Les recommandations à l'intention des pouvoirs publics sont résumées dans l'encadré 7.1. Les chapitres suivants présentent en détail les études qui ont respectivement donné lieu à chacune des recommandations. Les recommandations ont été approuvées par le Comité de Direction du Programme de développement de l'économie et de l'emploi local de l'OCDE (LEED). Ces recommandations reflètent les résultats des séries d'études et de séminaires actuellement menées par le LEED sur l'entrepreneuriat et le développement local. L'éventail des activités relatives à l'entrepreneuriat couvre des questions aussi diverses que les pépinières d'entreprises (OCDE/LEED-SOFIREM, 2000 ; OCDE, 1999c), encourager les jeunes à entreprendre (OCDE, 2001b), les entreprises sociales (OCDE, 1999b), la micro-finance (OCDE/IFDEC, 1998), et les études *in situ* sur l'entrepreneuriat au niveau local. Les conclusions ont aussi été tirées à partir de l'examen des sources citées dans la

Encadré 7.1. **Résumé des recommandations**

Stratégie (A l'intention des autorités nationales et locales)

- Expliciter les objectifs stratégiques et d'action de l'aide aux entreprises.
- Ne pas considérer la promotion du travail indépendant et de la micro-entreprise comme la solution à l'exclusion sociale d'un nombre considérable de personnes.
- Adopter une approche commerciale en matière de prestation de services.
- Promouvoir auprès du public l'activité d'entrepreneur en recourant à différents médias.
- S'assurer que les dispositifs d'aide aux entreprises couvrent convenablement les micro-entreprises.
- Identifier et déjouer les pièges des prestations, qui peuvent décourager la création d'entreprises.
- Faciliter l'accès à la formation afin d'améliorer la performance des entreprises et d'accroître leur taux de survie et le nombre des emplois créés.
- Encourager les petites entreprises à utiliser l'Internet, en mettant l'administration en ligne et en faisant valoir les avantages des TIC.
- S'attendre à ce qu'encourager l'entrepreneuriat ne génère à court terme qu'un nombre limité d'emplois mais étudier les mesures visant à accroître les effets sur l'emploi.

Stratégie (A l'intention des autorités locales)

- Veiller à garantir la mise à disposition de locaux professionnels à un loyer abordable et avec une formule de bail souple.
- Actualiser les réglementations locales et réduire au minimum leur poids sur l'entreprise.

Financement (A l'intention des autorités nationales)

- Envisager d'introduire une certaine souplesse au niveau régional dans les conditions des programmes publics de garantie des prêts, de manière à refléter les différences régionales de valeur réelle du parc de logements.
- Envisager de prendre des mesures incitant les banques à soutenir les initiatives en faveur de la micro-finance.

Encadré 7.1. Résumé des recommandations (suite)

- Accorder une attention particulière aux caractéristiques opérationnelles et à l'élaboration des programmes de micro-crédit.
 - ❖ Envisager la mise en place de prêts conditionnels au revenu
- Veiller à ce que les lois contre la discrimination en matière de prêts bancaires soient appliquées efficacement.
- S'attaquer au problème général du manque de services bancaires dans les communautés défavorisées.

Financement (A l'intention des autorités locales)

- Collaborer avec les banques locales et avec les autres intermédiaires financiers locaux afin de faciliter aux entrepreneurs l'accès aux moyens de financement.
- Envisager de promouvoir les associations mutuelles de garantie des crédits.
- Encourager la participation au capital social via l'éducation et l'information, et soutenir les réseaux d'investisseurs providentiels.

Élaboration des programmes (A l'intention des autorités nationales et locales)

- Envisager de confier de nouveaux objectifs aux institutions existantes plutôt que de créer de nouvelles organisations.
- Introduire une certaine souplesse dans le fonctionnement des programmes d'aide aux travailleurs indépendants.
- Concevoir les programmes de soutien au travail indépendant et aux micro-entreprises de manière à ce que les budgets et ressources de ces programmes puissent être augmentés en période de difficultés économiques.
- Mettre en place des points visibles d'orientation vers les conseillers professionnels, un dispositif public à grande échelle étant coûteux et superflu.
- Garantir l'accès à des services de conseils de haute qualité en phase de pré-démarrage.
- Choisir soigneusement les outils de suivi et de mesure de la performance car ils orientent les résultats des programmes de manières diverses et importante.
- Systématiquement évaluer les programmes et s'assurer que les résultats des évaluations éclairent l'action publique.

Encadré 7.1. **Résumé des recommandations** (suite)**Élaboration des programmes (A l'intention des autorités locales)**

- Pour lutter contre l'effet de déplacement, veiller à ce que les programmes d'aide comprennent un important volet marketing et envisager de durcir les conditions d'attribution de l'aide aux entreprises.
- Encourager la création d'entreprises par des groupes d'entrepreneurs.
- Étudier si les pouvoirs publics peuvent jouer un rôle de catalyseur dans la formation de réseaux dirigés par des agents privés.
 - ❖ Lancer à l'intention des entreprises de vastes campagnes d'information sur le concept de mise en réseau.
 - ❖ Prévoir de fournir une aide au financement d'études de faisabilité, des activités de mise en route et du coût de la fonction d'intermédiaire en réseaux.
 - ❖ Inscire l'action dans des horizons temporels réalistes.
 - ❖ Veiller à ce que des personnes expérimentées fassent office d'intermédiaires en réseaux.

présente publication, et de la consultation avec les principales agences de développement des entreprises dans l'OCDE.

En partie pour faciliter l'exposé, les recommandations s'articulent autour de trois thèmes : la stratégie, le financement et l'élaboration des programmes (ces mêmes recommandations auraient également pu être présentées selon qu'elles se rapportent aux phases de gestation, de mise en route, ou de développement du processus de création d'entreprises). Les recommandations sont par ailleurs adressées aux différents niveaux de gouvernement qui assument les responsabilités correspondantes en matière d'intervention publique : les niveaux national, national et local, et local.

Ces recommandations ne couvrent pas le cadre général telles que les politiques de réglementation, budgétaire et de la concurrence. Dans ces domaines, la politique publique incombe essentiellement aux autorités nationales. Elle n'est généralement pas formulée en tenant compte des compétences des juridictions sub-nationales, et fait l'objet par ailleurs d'une abondante littérature. Ces recommandations n'englobent pas non plus l'éventail plus large des politiques qui influent sur la qualité de la vie dans toute localité – comme les politiques du transport, des soins de santé, de lutte contre la criminalité, etc. – et rendent certains lieux plus attrayants que

d'autres pour constituer et exploiter une entreprise. Certaines des recommandations ont essentiellement pour objet de délimiter le champ de la politique. C'est nécessaire car de faux espoirs peuvent aboutir à un emploi improductif des ressources. En effet, le grand défi que ces recommandations veulent relever est de maximiser les avantages résultant de l'augmentation du nombre des créations d'entreprises tout en réduisant au minimum les inconvénients. D'autres recommandations sont plus normatives en termes de caractéristiques de l'élaboration et de la gestion des programmes.

Les recommandations résultant de l'étude du fonctionnement de marchés clés pour l'activité d'entrepreneur, elles sont applicables tant aux localités pauvres qu'aux localités riches. Cependant, certaines différences dans les conditions économiques et sociales à l'échelle locale peuvent imposer d'appliquer ces recommandations dans un certain ordre de priorité ou séquentiel. Par exemple, on peut envisager qu'une explosion récente du chômage exige de concentrer temporairement les efforts sur la fourniture de conseils en phase de pré-démarrage. Par ailleurs, il se peut que maintes localités suivent déjà dans leur totalité ou presque les recommandations formulées, mais doivent peut-être accorder davantage d'attention aux modes d'élaboration et de mise en œuvre des programmes. Si l'établissement d'un ordre séquentiel ou de priorité des actions s'impose, les acteurs du développement local familiers des questions concernées s'en apercevront généralement.

Notes

1. Les personnes ayant commis une infraction pourraient être nombreuses. En Angleterre, environ 30 % des hommes de moins de trente ans ont été traduits devant un tribunal correctionnel pour infraction, abstraction faite des infractions mineures au code de la route (*The Observer*, 14th April, 2002, p. 18, « Criminal records haunt a third of Britain's men »).
2. En effet, Storey (1993) a observé sur une période de dix ans que, au Royaume-Uni, environ la moitié du total des créations d'emplois dans le secteur privé était attribuable à seulement 4 % des entreprises.

PARTIE II
Chapitre 8

Recommandations sur la stratégie

Recommandations sur la stratégie à l'intention des autorités nationales

Expliciter les objectifs stratégiques et d'action de l'aide aux entreprises

Dans maints pays, une multitude de programmes d'aide aux entreprises ont été mis en place au fil du temps. Par exemple, une enquête réalisée en 1992 dans l'État américain du Wisconsin a révélé que plus de 400 programmes d'aide aux entreprises publiques offrent 700 services, mais avec une connaissance limitée des programmes parmi les entrepreneurs (Reynolds et White, 1997). Souvent, un ensemble de programmes et d'institutions vise à atteindre des objectifs variés et changeants qu'il n'est pas nécessaire d'articuler entre eux. Des objectifs différents sont fréquemment poursuivis simultanément, sans orientation stratégique bien définie. Comme exposé dans les premiers chapitres du présent ouvrage, les programmes visant à stimuler l'esprit d'entreprise ont été justifiés par des raisons diverses allant de la réduction du chômage au renforcement de la compétitivité en passant par la promotion de la culture d'entreprise et le développement des localités défavorisées. Cette prolifération des objectifs est dans une certaine mesure inévitable compte tenu de la diversité des causes et des conséquences sociales et économiques de l'activité d'entrepreneur. Néanmoins, clarifier les objectifs d'action et stratégiques peut contribuer à éclairer les décisions relatives à la façon dont l'aide aux entreprises doit être conçue, ciblée et évaluée. Par exemple, lorsque l'objectif stratégique consiste à régénérer une zone, il n'est peut-être pas nécessaire de mettre les services autant à la disposition des uns que des autres. Comme en outre encourager l'esprit d'entreprise n'aura probablement pas à court terme d'effet positif important sur l'emploi, les stratégies en faveur de l'entrepreneuriat devraient être des constantes du développement et non des réponses aux évolutions à court terme des marchés du travail. Expliciter les stratégies contribuera par ailleurs à évaluer leur faisabilité avant leur mise en œuvre.

Il peut également être important de rendre clairs et transparents les choix qui s'offrent aux pouvoirs publics, en cas de divergences d'intérêt entre les autorités nationales et subnationales. Cela arrive lorsque, par exemple, le ciblage des programmes a pour effet de faire bénéficier de couvertures

différentes les localités à faible revenu et celles à revenu élevé. De façon interdépendante, les principes d'innovation et de flexibilité au niveau local vont parfois à l'encontre du souhait des autorités nationales de normaliser certains types d'intervention. En effet, les approches fondées sur le transfert des responsabilités dans le domaine de l'aide publique ont parfois engendré des différences entre les localités dans la qualité des prestations (Metcalf *et al.*, 2000).

Enfin, les choix qui s'offrent aux pouvoirs publics sont orientés par l'ampleur des ressources disponibles par rapport à l'importance et à la nature des objectifs en matière d'emploi et de développement local. Lorsque les ressources sont suffisantes, les compromis entre les différents moyens d'action possibles ne sont plus contraignants. Mais la rareté des ressources est quasi universelle. Une politique efficace passe donc par une formulation transparente de la politique.

Ne pas considérer la promotion du travail indépendant et de la micro-entreprise comme la solution à l'exclusion sociale d'un nombre considérable de personnes

Le travail indépendant et la micro-entreprise peuvent permettre à certaines personnes d'échapper au chômage et à la pauvreté. Les personnes les plus susceptibles de tirer parti des programmes en faveur du travail indépendant et des micro-entreprises sont celles qui sont motivées, ont une expérience professionnelle et ont accumulé des actifs humains et financiers, ainsi que celles dont l'épouse ou le partenaire est employé(e). Les entreprises qui emploient des salariés sont en outre généralement dirigées par des entrepreneurs ayant de grandes compétences et expérience. Toutefois, comme sur le marché du travail salarié le rendement attendu diminue à mesure que la durée du chômage s'allonge, les chômeurs de longue durée sont davantage incités à se mettre à leur compte. Cowling et Hayward (2000) ont constaté que « les personnes récemment au chômage sont nettement moins susceptibles de suivre jusqu'à son terme le programme [sur le travail indépendant]. En revanche, la probabilité que celles au chômage depuis un ou deux ans le suivent est quatre fois plus grande ». Mais la capacité d'un chômeur à diriger fructueusement une entreprise peut décroître car les compétences diminuent à mesure que la durée du chômage augmente. Ainsi donc, la promotion de l'entrepreneuriat n'aura probablement pas une influence directe importante sur un nombre considérable de pauvres et de marginaux. Dans les zones où la pauvreté est concentrée, la régénération au niveau local nécessite généralement d'accompagner l'aide aux entreprises d'une série d'autres mesures – concernant, par exemple, le logement, l'éducation, la santé et le maintien de l'ordre.

Adopter une approche commerciale en matière de prestation de services

Il conviendrait d'envisager favorablement l'adoption de démarches commerciales en ce qui concerne le développement de l'activité d'entrepreneur. Cela signifie, par exemple, qu'il faudrait laisser le secteur privé fournir les services de préférence par rapport au secteur public. Avant de subventionner, il faudrait s'efforcer de réguler de manière à accroître l'offre de services. Les prêts devraient primer sur les aides financières. Les prêts devraient avoir une fonction d'instrument de dernier ressort. En outre, les garanties des emprunts devraient être examinées préalablement au prêt. La créativité, les ressources et le savoir-faire des marchés peuvent considérablement appuyer l'action publique. Cependant, les décideurs politiques locaux et régionaux négligent souvent le rôle du marché¹. Par exemple, l'étude d'un éventail d'initiatives européennes de micro-finance a fait observer à Evers et al. (2001) que :

« La plus grande difficulté pour les pouvoirs publics est indiscutablement d'aller au-delà de l'hypothèse selon laquelle accorder des aides financières et des subventions est le moyen financier le plus efficace dans tous les cas de soutenir les entreprises et autres activités économiques au niveau local. »

Il est important de s'appuyer sur le marché pour au moins cinq raisons :

- Une démarche commerciale contribuera à éviter les effets de substitution à l'offre privée et de ne pas laisser de place aux emplois du secteur privé. Une approche axée sur le marché peut en fait concourir à créer des emplois dans le secteur privé. Par exemple, il existe aux États-Unis un important et dynamique secteur de petits prestataires privés spécialisés dans les services de formation.
- Adopter une logique de marché peut aider à éviter une concurrence inéquitable entre les bénéficiaires des programmes et les autres.
- Être à l'écoute du marché devrait accroître la pertinence et la qualité des programmes. La nécessité d'une action publique est souvent supposée mais non vérifiée. Les programmes communautaires en faveur du développement des entreprises se concentrent généralement sur l'offre de services de soutien, mais leur mise en œuvre fait rarement suite à quelque forme d'étude préalable de la demande que ce soit (Lichtenstein et Lyons, 2001). Kitching et Blackburn (2002) ont enquêté auprès de plus d'un millier d'entreprises au Royaume-Uni afin de déterminer pourquoi les entreprises ne participaient pas aux programmes publics de formation. Plus d'un quart des entreprises ont répondu que ces programmes ne correspondaient pas à leur besoins. En revanche, les entreprises sont généralement prêtes à exprimer une demande commerciale pour les services qu'elles considèrent répondre à un besoin réel.

- Agir via les marchés peut mobiliser des ressources autres que celles du secteur public. Ainsi, les programmes qui exploitent des ressources privées peuvent bénéficier d'économies d'échelle et être plus rentables que ceux ayant exclusivement recours aux fonds publics.
- Une orientation commerciale est susceptible d'être plus durable et d'avoir ainsi un impact global plus important. Par exemple, les programmes qui prévoient des aides financières et des prêts assortis de conditions avantageuses ne peuvent par nature perdurer. Dans le cas d'une aide financière, les rares ressources financières ne peuvent être recyclées en vue d'une utilisation ultérieure (et les prêts assortis de conditions avantageuses exposent aux lois du marché mais comportent également un élément de libéralité). Les aides financières peuvent en outre créer une demande si forte que la sélection et le suivi ne sont financièrement pas faisables. En conséquence, les aides financières sont plus susceptibles d'être accordées à des personnes qui n'en ont pas besoin ou qui n'en feront pas bon usage. Les aides financières auront en outre un effet régressif dans la mesure où elles financent les entreprises prospères. De plus, le programme qui ne tire pas un revenu de ses bénéficiaires ne sera probablement pas en mesure de fournir le soutien organisationnel et technique spécialisé nécessaire à la pérennité de ce programme. Evers et al. (2001) ont constaté qu'au Royaume-Uni la durée de vie de plus d'un tiers des fonds offrant des prêts à des conditions avantageuses était inférieure à deux ans (voir www.localdeurope.org). A Berlin, le programme de prêts ARP illustre plusieurs des observations précédentes. Ce programme propose aux chômeurs voulant se mettre à leur compte des prêts sans intérêt d'un montant allant jusqu'à quinze mille euros. La Investitionsbank Berlin – banque publique chargée d'administrer le programme – a participé à l'élaboration des procédures de sélection destinées à réduire le nombre considérable des demandeurs. Les distorsions sur le marché ont été un phénomène de grande ampleur et, en août 1999, le budget avait été épuisé après que deux cent soixante quatorze prêts eurent été accordés. De même, une première évaluation du *European Seed Capital Fund Scheme* a montré que les fonds de capital-risque ayant une démarche commerciale créaient plus d'emplois par bénéficiaire et par fonds – et que le taux de survie des entreprises bénéficiaires était supérieur – que les fonds régionaux axés sur le développement. Ces résultats ont été observés alors que les fonds régionaux avaient pour objectif explicite de créer des emplois (Murray, 1998).

A l'évidence, le secteur public doit assumer des fonctions indispensables que les marchés ne peuvent remplir. Définir la stratégie et planifier, veiller à l'efficacité des institutions, fournir les biens publics, redistribuer les ressources et remédier aux dysfonctionnements du marché sont autant de missions dont le secteur public doit manifestement s'acquitter. Comme

indiqué dans d'autres parties du présent document, le secteur public doit en outre dans certains cas encourager l'offre privée (par exemple, en ce qui concerne certains créneaux de services de conseil aux entreprises) et accroître la demande du secteur privé (par exemple, de services de réseau, dont les avantages doivent souvent être montrés aux entrepreneurs). De plus, en abaissant les coûts de transaction des entreprises, et parfois en partageant les risques, le secteur public peut amener les agents privés à fournir des biens et services qui n'existeraient pas sinon. En effet, en général, et quelle qu'en soit la (les) raisons particulière(s), les difficultés économiques à l'échelle locale traduisent un jugement rendu par le marché en ce sens que les marchés ont jugé que tel lieu n'était pas assez attrayant pour y investir ou y recruter. L'intervention des pouvoirs publics s'impose alors si l'on veut modifier ce jugement. Mais s'il est judicieusement aiguillé, le marché peut être amené à s'acquitter de missions longtemps considérées comme réservées au secteur public, telle que la mise en place de l'infrastructure.

Les remarques ci-dessus ne signifient pas que les aides financières n'ont pas un rôle à jouer dans le développement économique². Au contraire, elles soulignent la nécessité pour les décideurs politiques de déterminer les objectifs de développement spécifiques à assigner aux fonds accordés. Les aides financières ne devraient être considérées que comme un moyen d'atteindre des résultats auxquels le marché ne peut parvenir. Par exemple, les aides financières pourraient contribuer à rendre rentables pour les agents privés d'entreprendre des activités dont ils ne recueillent pas tous les fruits. Concrètement, elles pourraient être accordées au titre de la mise en valeur d'un cadre naturel (bien public), ou de la rénovation d'une zone à l'abandon en vue de la rendre attrayante aux yeux des investisseurs privés. Les aides financières peuvent en outre être utilisées sur le plan stratégique afin de créer des synergies entre les programmes. Par exemple, en France, l'organisation nationale de micro-crédit AIDE cible les chômeurs de longue durée. AIDE a conclu des accords avec maintes autorités locales aux termes desquels elles n'accordent d'aide financière qu'aux bénéficiaires d'un prêt de AIDE. Cela permet d'accroître les fonds propres de l'entrepreneur tout en réduisant le risque encouru par l'entreprise et la banque prêteuse. En résumé, il conviendrait d'employer les aides financières de manière à compléter le marché et non à s'y substituer.

Promouvoir auprès du public l'activité d'entrepreneur en recourant à différents médias

Une opinion favorable des gens sur l'entrepreneuriat contribuera à soutenir l'activité d'entrepreneur. Les attitudes envers l'entrepreneuriat varient d'un lieu et d'une culture à l'autre. Par exemple, Gavron *et al.* (1998) informent qu'une enquête montre que 60 % des Allemands estiment que les

Encadré 8.1. **Une approche commerciale de la prestation de services aux entreprises : les cas de Greater London Enterprise Ltd. et de Shorebank**

Greater London Enterprise Ltd.

Greater London Enterprise Ltd. (GLE) est la société de développement économique de la ville de Londres. C'est une société commerciale dont le capital est entre les mains des trente trois quartiers de Londres. Abstraction faite d'une première dotation en actifs provenant des actionnaires publics, GLE n'est pas subventionnée. Chaque année, environ cent millions de livres sont affectés à l'exploitation de la société. GLE emploie ses ressources financières et ses compétences commerciales à la revitalisation économique. Elle y parvient en adaptant ses services de manière à saisir des opportunités commerciales qui seraient sinon sous-exploitées. Les principales activités de GLE sont :

- Acquérir, développer et gérer des biens commerciaux adaptés aux besoins des petites et moyennes entreprises (PME).
- Investir dans les petites entreprises en expansion. Pour ce faire, GLE collabore avec des partenaires très divers à la création et la gestion de fonds d'investissement dans le secteur des petites entreprises. Des fonds ont été collectés auprès des banques grand public, des investisseurs institutionnels et du public. GLE dirige par ailleurs un réseau d'investisseurs providentiels).
- Concourir à l'expansion des PME en facilitant leur financement et la gestion de leur trésorerie. A cet égard, GLE prête sur présentation des factures et assure un service de recouvrement des créances professionnelles.
- Fournir un éventail complet de services d'aide aux PME et aux entreprises nouvellement créées, notamment dans les localités défavorisées. GLE aide aussi les entreprises à saisir via des partenariats et des co-entreprises les opportunités qui se présentent sur les marchés étrangers.
- Rendre accessible aux secteurs public, privé et associatif l'information, le financement et le conseil stratégique sur la revitalisation et le développement économique.

GLE travaille en partenariat afin d'appuyer les objectifs de développement économique de toutes les autorités locales de Londres. Cela consiste notamment à offrir des opportunités d'investissement aux fonds de pension des quartiers de Londres, à fournir des services de développement économique en sous-traitance, et à revaloriser des sites à l'abandon. La valeur des actifs de GLE était en 1993 de £ 8 millions. Ce chiffre avait grimpé à £ 26 millions en 2002.

Encadré 8.1. **Une approche commerciale de la prestation de services aux entreprises : les cas de Greater London Enterprise Ltd. et de Shorebank** (suite)

Comment GLE peut-elle appliquer des méthodes commerciales dans des niches qui rebutent souvent les acteurs purement commerciaux ? L'explication tient aux taux de rendement exigé de GLE, à la longueur de son horizon temporel et à l'échelle de ses activités. En tant que société publique, GLE peut cibler et rester dans des marchés où les marges bénéficiaires sont moindres. En d'autres termes, l'objet de GLE est commercial – afin d'atteindre des objectifs d'intérêt public – mais non la maximisation du profit. Son statut de société publique permet également à GLE de faire preuve de patience afin de libérer des actifs. Par exemple, négocier l'acquisition d'un bien immobilier sous-utilisé peut prendre un temps considérable, au point de dissuader les entreprises purement commerciales. GLE peut supporter une telle attente. Comme elle est détenue par chacun des quartiers de Londres, GLE peut de surcroît exploiter diverses économies d'échelle et de gamme. En particulier, elle peut au sein d'une même zone créer et gérer un portefeuille de locaux, d'une taille qu'un acteur commercial aurait du mal à concurrencer. Travailler à grande échelle permet d'abaisser le coût unitaire de fonctionnement et de générer des économies de gamme (par exemple, en s'occupant du même client plus d'une seule fois, celui-ci déménageant d'un local de GLE pour emménager dans un autre local de GLE).

Shorebank

Shorebank corporation a été créée dans le district de South Shore de Chicago après que toutes les banques commerciales locales de ce quartier aient fermé. C'est actuellement la plus ancienne et la plus importante banque communautaire de développement des États-Unis. Les entreprises et entreprises affiliées de Shorebank – exception faite de sa filiale internationale de services de conseils – ont pour objet d'accroître les actifs et opportunités des communautés en situation de sous-investissement aux États-Unis, tout en répondant aux préoccupations financières individuelles des consommateurs, des entreprises, des communautés religieuses et des associations.

La direction de l'époque a réuni les fonds nécessaires à l'acquisition de South Shore Bank of Chicago en 1973. Au cours des quinze années suivantes, l'investissement a été concentré sur le quartier de South Shore. Deux instruments ont été principalement utilisés : les prêts et le développement immobilier. Au fil des ans, la banque a réussi à stabiliser

Encadré 8.1. Une approche commerciale de la prestation de services aux entreprises : les cas de Greater London Enterprise Ltd. et de Shorebank (suite)

et à améliorer la situation de ce quartier, alors que celle des quartiers adjacents continuait à se dégrader. Au début des années 90, s'est ouverte pour la Shorebank une décennie d'extension de ses activités aux zones rurales du Michigan, de Cleveland, de Detroit et de l'État de Washington.

L'une des principales activités de Shorebank est le prêt et l'investissement dans les PME. Dès sa constitution, Shorebank a constaté qu'aider les entreprises créait de la richesse, des emplois et de plus vastes opportunités sur ses marchés cibles. En 2001, Shorebank et ses partenaires ont apporté aux PME un concours financier excédant \$US 237 millions.

Depuis la fin des années 80, Shorebank joue un rôle actif sur le plan international en aidant les institutions financières locales à appliquer dans leurs pays respectifs certaines des techniques qu'elle a mises au point pour gérer de façon rentable les activités de prêt dans les zones en difficulté. En particulier, Shorebank a accumulé un savoir-faire considérable en matière de création et de gestion de portefeuilles de prêts dans les cas où il n'y a pas d'historique du crédit, où la garantie réelle est faible ou inexistante, et où le secteur informel est important et peu rattaché à l'économie principale.

Lorsque South Shore Bank of Chicago fut achetée, la valeur de ses actifs était tombée à 40 millions \$US. Aujourd'hui, Shorebank est une holding bancaire dont la valeur des actifs avoisine 1.3 milliard \$US et au capital d'environ 80 millions \$US. Elle a quinze filiales et entreprises affiliées en activité et emploie cinq cent personnes.

Les actionnaires de Shorebank se composent d'institutions très diverses, allant des grandes banques commerciales aux organismes de charité en passant par les groupes religieux. La motivation première des actionnaires n'est pas la maximisation du retour sur investissement mais l'amélioration des perspectives et des conditions de vie des communautés ciblées. Parallèlement, les actionnaires et les organismes de régulation du secteur bancaire (comme le Conseil de la banque fédérale de réserve, *Federal Reserve Board*) considèrent que Shorebank doit opérer de façon rentable et méthodique. A l'instar de GLE, Shorebank a des objectifs d'intérêt public et exerce ses activités dans un but lucratif mais sans chercher à maximiser le profit. La longue expérience ciblée de Shorebank en ce qui concerne des communautés et marchés spécifiques – par exemple, la réhabilitation de l'immobilier locatif – lui a fait acquérir un savoir-faire presque unique, grâce auquel elle affiche des taux d'impayés extrêmement faibles.

entrepreneurs jouent un rôle important dans le fonctionnement de l'économie. A l'époque de cette enquête, seulement 30 % des Britanniques partageaient cette opinion.

Dans maints pays les pouvoirs publics se sont efforcés d'influer sur l'attitude envers l'entrepreneuriat. De nombreux programmes ont été mis en place dans les établissements scolaires, de l'école primaire à l'université. Par exemple, le Danemark a créé un « Plan d'action pour la promotion d'une culture de l'entrepreneuriat au Danemark : Entrepreneuriat et innovation » (« *Action Plan for Promoting a Culture of entrepreneurship in Denmark : Entrepreneurship and Innovation* »). Ce plan vise à faire suivre à trente à 40 % des jeunes une formation sur l'entrepreneuriat et sa couverture s'étend du primaire au tertiaire ainsi qu'à l'enseignement professionnel (Lundstrom et Stevenson, non daté). L'Islande a constitué un Fonds pour la création d'entreprises (*New Business Venture Fund*) qui finance un concours annuel national de projets d'entreprise, faisant intervenir de nombreux organismes publics et privés. Au Canada Atlantique, au début des années 90, des programmes de sensibilisation à grande échelle ont été déployés via les médias et le système éducatif. Cette initiative a eu entre autres résultats positifs de faire doubler entre 1991 et 1995 (quoique à partir d'une base faible) le pourcentage de l'ensemble de la population envisageant de créer une entreprise.

Les autorités locales peuvent prendre des mesures concrètes et relativement peu onéreuses pour influer sur les attitudes. Une mesure directe consisterait à mettre en place des formules de récompenses publiques décernées aux entrepreneurs ayant réussi. Pour renforcer l'intérêt, ces formules pourraient se décomposer en plusieurs sous-catégories. Par exemple, on peut envisager de remettre des prix aux entreprises exportatrices, aux entreprises dirigées par des jeunes ou par des femmes, ou aux sociétés exerçant leurs activités dans des sous-secteurs particuliers. Les concours de projets d'entreprise peuvent éveiller l'intérêt tout en développant les compétences. Les autorités locales peuvent également diffuser des exemples de résultats positifs obtenus par des entrepreneurs, promouvoir diverses formes d'interaction entre les entreprises locales et les écoles, et encourager la création de clubs d'entrepreneurs au sein des établissements d'enseignement. Lorsque des organismes locaux participent à l'élaboration des programmes éducatifs, des mesures pourraient être prises afin de donner à tous les étudiants la possibilité de suivre des cours d'entrepreneuriat.

Le simple fait d'attirer l'attention sur les possibilités d'affaires pourrait avoir entre autres avantages celui d'encourager les créations d'entreprise. Reynolds et al. (2000) ont constaté que « les personnes persuadées d'avoir de bonnes opportunités de créer une entreprise dans leur communauté sont trois fois plus susceptibles de s'engager dans cette voie que celles qui ne le pensent pas ». Les actions de sensibilisation pourraient également jouer un rôle

important en influant sur l'attitude des agents des services publics envers l'entreprenariat. Par exemple, Metcalf et al. (2000) ont observé que les chômeurs ne se voient pas toujours proposer une aide pour se mettre à leur compte, même lorsqu'ils ont les capacités nécessaires.

Scottish Enterprise, principale agence de développement de l'Écosse, a mis en place l'un des plus vastes programmes en faveur de la création d'entreprises de l'OCDE. Sa Stratégie sur le taux de naissance des entreprises (*Business Birth Rate Strategy*) tire son origine d'une étude montrant que la population écossaise n'avait guère envie de créer une entreprise et était peu consciente du rôle économique joué par les entrepreneurs. En outre, les personnes enclines à créer une entreprise passaient rarement à l'action. En réponse, plus d'une centaine d'initiatives ont été lancées afin de modifier les attitudes et d'encourager la création de nouvelles entreprises. Ces initiatives ont compris le parrainage d'une série télévisée, la désignation de 1995 comme étant en Écosse l'Année de l'entrepreneur, la création de six Centres d'entreprenariat (*Centres of Entrepreneurship*) au sein d'universités écossaises, la préparation de matériel pédagogique sur l'entreprenariat pour les écoles primaires et secondaires, et huit manifestations itinérantes présentant toutes les facettes de la création d'entreprise. La période 1992-1997 a enregistré une hausse considérable du nombre de personnes se déclarant prêtes à créer avec enthousiasme une entreprise. Les données montrent aussi que la campagne a eu pour effet d'aiguiller un nombre significatif de fois vers les centres de développement de l'entreprise (Deakins et al., 1998). Le nombre de personnes qui auraient pu, mais ne voulaient pas, mettre sur pied une entreprise a en outre diminué. Entre 1995 et 1997, le taux de croissance annuel des créations d'entreprises a dépassé 7 %. La mesure dans laquelle ces évolutions sont directement attribuables à la Stratégie sur le taux de naissance des entreprises est un enseignement utile pour l'élaboration des politiques dans maints pays et mérite d'être étudiée davantage.

Toutefois, il est difficile de déterminer dans quelle mesure la propension à créer une entreprise peut être influencée

Comme pour nombre des initiatives étudiées dans cette publication, les données sur l'efficacité des programmes de sensibilisation sont rares. Les résultats sont parfois modestes. Ainsi, maints praticiens assurent que les cours d'entreprenariat n'augmentent pas sensiblement le pourcentage des étudiants qui mettent sur pied une entreprise³. Par exemple, au Royaume-Uni, le *Graduate Enterprise Programme* est une initiative comprenant des séminaires de sensibilisation, ateliers et cours de formation sur l'activité d'entreprise organisés à l'université. Une étude a montré que ce programme avait principalement pour résultat de faire avancer les projets de création d'entreprise élaborés par des étudiants qui de toute façon voulaient devenir

entrepreneurs, et non de modifier le pourcentage des étudiants qui décident de constituer une entreprise (Gavron *et al.*, 1998). Cox et Moss (1997) ont constaté que les cours d'entrepreneuriat dispensés au niveau universitaire avaient entre autres effets celui de réduire les attentes irréalistes. A la fin des cours, le nombre d'étudiants envisageant de constituer une entreprise avait diminué. Cela se produit très vraisemblablement lorsque les étudiants n'ont été confrontés au préalable que de façon limitée aux réalités de la création et de l'exploitation d'une entreprise.

Provoquer un changement de comportement nécessite sans doute en outre des efforts à moyen et long terme. Même une campagne de promotion générale ne sera qu'un facteur d'influence parmi une multitude d'autres. L'environnement économique et politique sont également susceptibles d'orienter les attitudes au fil du temps. En effet, il n'y a guère de résultats positifs à attendre d'un investissement dans des programmes visant à modifier l'image que les gens ont de l'activité d'entrepreneur lorsque l'environnement général est défavorable à la création et au développement des entreprises.

Il est d'autant plus difficile de s'efforcer de changer les attitudes et comportements que l'on n'a guère d'informations sur les capacités sociales et cognitives caractéristiques des entrepreneurs. Les efforts déployés pour déterminer les traits psychologiques saillants ne sont généralement pas concluants. Par exemple, Blanchflower et Oswald (1998) ont effectué une série de tests sur l'incidence des caractéristiques psychologiques de l'enfant sur la probabilité qu'il se mette à son compte à l'âge adulte. Ces tests n'ont donné aucun résultat solide. Certaines études mettent en évidence des qualités qui sont difficiles à enseigner ou qui sont souhaitables indépendamment de leur lien avec l'activité d'entrepreneur, tels que l'intelligence, la créativité, le sens critique et la capacité à être autonome (Hornaday et Bunker, 1970). Il arrive aussi que les entrepreneurs n'aient pas les caractéristiques psychologiques qu'on leur prête couramment. Par exemple, l'idée reçue selon laquelle les entrepreneurs éprouvent un attrait pour le risque est remise en question par des données indiquant qu'ils ont peut-être simplement plus confiance dans leur propre évaluation du risque sans pour autant avoir plus le goût du risque que des salariés (Gavron *et al.*, 1998). A cet égard, il est intéressant de noter que des travaux de recherche aux États-Unis ont montré que les entrepreneurs arrivent souvent à faire supporter à d'autres une part importante du risque associé à la création d'une entreprise. Les fondateurs d'une entreprise en expansion rapide encourent le risque professionnel et financier maximal après création de cette entreprise (NCOE, 2001). Si les entrepreneurs ont en commun certains traits psychologiques, ces derniers se manifestent vraisemblablement sous forme de combinaisons de caractéristiques et non sous forme d'attributs uniques. En outre, certaines caractéristiques peuvent

être un atout dans certains domaines du développement d'une entreprise mais un handicap dans les autres domaines de ce type (Ray, 1993). Par exemple, l'individu très autonome et attiré par le risque aura peut être des difficultés à constituer une équipe soudée. Par ailleurs, les études visant à déterminer les caractéristiques psychologiques se heurtent à des problèmes méthodologiques complexes, voire insolubles. Au final, de par les différences mêmes qui existent entre les entrepreneurs, il est improbable qu'ils puissent présenter un profil psychologique commun et spécifique.

Les attitudes envers les carrières dans les petites entreprises jouent également un rôle important

La question du comportement comporte une dimension plus générale liée au nombre croissant de diplômés auxquels s'offre la perspective de travailler dans une petite entreprise. Maints diplômés rechignent à envisager cette possibilité. Cela n'est pas étonnant car l'emploi dans les grandes sociétés est généralement associé à une rémunération supérieure, de meilleures conditions de travail et un plus grand prestige. Parallèlement, il existe dans beaucoup de petites entreprises un préjugé défavorable au recrutement de diplômés, dont l'expérience est parfois estimée à tort comme peu appropriée. Ce déséquilibre sur le marché du travail bride le développement des petites entreprises – les diplômés pouvant apporter de nouvelles idées et compétences. Il pèse en outre sur l'activité d'entrepreneur en général – les employés des petites entreprises aspirant souvent à devenir eux-mêmes propriétaire d'une petite entreprise.

Des efforts ont été entrepris pour réduire ce déséquilibre par divers moyens d'action. Westhead (1998) a analysé un programme pour l'emploi des diplômés – le *Shell Technology Enterprise Programme* – ciblant les petites entreprises dans l'objectif de lutter contre les préjugés en matière de recrutement et de recherche d'emploi. Son étude montre que les diplômés se sont forgés au cours de ce programme une opinion plus favorable sur les carrières dans une petite entreprise – encore que ce changement d'opinion n'ait pas été très marqué, et que nombre d'entre eux ont profité de l'accroissement de leur employabilité pour rejoindre de grandes entreprises (après obtention de leur diplôme, les participants étaient nettement plus susceptibles de se voir offrir des postes à plein temps que les autres étudiants n'ayant pas participé au programme mais présentant le même profil). Toutefois, bien que les trois quart des entreprises ayant participé au programme aient déclaré en avoir tiré des avantages, aucune différence statistiquement significative n'a été constatée douze mois après dans les méthodes de recrutement des diplômés. La conclusion de cette étude est que, pour changer le plus possible les comportements, les programmes doivent cibler les entreprises qui n'emploient pas déjà un diplômé. Des mesures

d'incitation s'imposent également pour développer l'offre de programmes de ce type et leur adoption par les petites entreprises, en particulier parce que dispenser une formation ne fait peut-être pas partie des préoccupations à court terme des entreprises concernées.

S'assurer que les dispositifs d'aide aux entreprises couvrent convenablement les micro-entreprises

Certes, les micro-entreprises sont l'objet de nombreux programmes spécifiques, mais il arrive également que d'importantes mesures d'aide ne les concernent pas. Par exemple, les dispositifs de garantie des crédits ne s'appliquent parfois qu'à des prêts d'un montant trop élevé pour répondre aux besoins de nombreuses micro-entreprises. Des études menées par la *North American Business Incubators Association* font aussi apparaître que les sources publiques de conseil aux entreprises ne fournissent pas suffisamment une aide spécialisée aux entreprises qui en sont dans leur première phase de développement, compte tenu du fait que les programmes sont parfois tenus de fournir un conseil à tout demandeur. Les micro-entreprises peuvent en outre ne pas être portées à la connaissance des organismes de statistiques. Par exemple, les statistiques sur l'immatriculation à la TVA excluent souvent les petites entreprises (voir Johnson et Conway, 1997)⁴. De surcroît, d'autres sources d'information, comme les bases de données des Chambres de Commerce, peuvent ne pas être représentatives ou complètes.

Ainsi donc, au sein des différentes institutions qui soutiennent l'entreprenariat, il conviendrait peut-être d'attirer l'attention sur les besoins et opportunités propres à la catégorie d'entreprises la plus petite.

Identifier et déjouer les pièges des prestations, qui peuvent décourager la création d'entreprises

Le chapitre 2 a présenté certaines des façons par lesquelles des systèmes de prestations d'une conception erronée, inflexibles et/ou inefficaces sont susceptibles de dissuader certaines personnes d'exercer l'activité d'entrepreneur. Les incitations créées par les systèmes de prestations sont peut-être à réexaminer. En ce qui concerne les chômeurs ou les employés à bas salaire envisageant de se mettre à leur compte, une approche pourrait consister à mettre en place une aide transitoire. Un pourcentage des prestations antérieures pourrait être accordé dans les premiers temps où ils se mettent à leur compte. Au Royaume-Uni, par exemple, les demandeurs qui choisissent la formule du travail indépendant dans le cadre du dispositif actuel du *New Deal* reçoivent une formation et des conseils et bénéficient en plus d'une période allant jusqu'à six mois de mise à l'épreuve de leur entreprise, au cours de laquelle ils ont toujours droit aux indemnités de

chômage mais ne peuvent percevoir les bénéfices générés par leur entreprise. Le conseil aux entreprises pourrait également comprendre des conseils sur la gestion et la planification de l'endettement afin d'assurer la transition entre la période des prestations et celle de l'indépendance.

Les problèmes résultant de la dépendance vis-à-vis des prestations seront probablement considérables dans les zones de concentration de la pauvreté, où un pourcentage important des habitants reçoivent des prestations sociales ou des indemnités de chômage. Cependant, la mesure dans laquelle il incombe aux autorités locales de définir et de gérer les prestations concernées varie d'un pays à l'autre. Les autorités nationales jouent généralement le rôle principal.

Faciliter l'accès à la formation afin d'améliorer la performance des entreprises et d'accroître leur taux de survie et le nombre des emplois créés

De nombreuses entreprises font faillite pour des raisons indépendantes de la viabilité du projet d'entreprise. L'insuffisance des compétences managériales de base explique un pourcentage important du taux de mortalité des nouvelles et petites entreprises. S'il est normal dans le cadre d'un processus efficace d'allocation des ressources que des entreprises fassent faillite, les pouvoirs publics devraient néanmoins se fixer comme objectif de diminuer le nombre des faillites d'entreprise évitables. Sur le plan du développement local, allonger la durée de vie des entreprises peut permettre d'accroître les possibilités d'acquisition de compétences professionnelles, les recettes fiscales et les effets sur l'économie locale. La formation doit jouer un rôle dans la réduction du nombre des faillites d'entreprises et dans l'amélioration des différents résultats liés à la performance de l'entreprise.

Plusieurs études montrent que certains propriétaires de micro-entreprises ne développent pas leur entreprise en raison des difficultés associées au management et au recrutement du personnel. Cette situation traduit partiellement un manque de temps à consacrer à la formation des nouvelles recrues. Mais elle peut aussi être symptomatique du coût et des difficultés associés à l'identification d'une formation externe appropriée. Par exemple, Fielden *et al.* (2000) ont observé qu'environ 40 % des propriétaires de micro-entreprise ne tenteront pas de développer leur entreprise en raison des difficultés associées à l'embauche. En général, la proportion de travailleurs à leur propre compte qui deviennent employeurs est faible, ce qui indique que le manque de compétences en management et recrutement du personnel sont peut-être des obstacles à la création d'emplois (OCDE, 2000). Les

dysfonctionnements possibles du marché des services de formation aux petites entreprises ont été étudiés au chapitre 5.

La relation entre le développement de l'entreprise et le capital humain des propriétaires de l'entreprise et des employés comporte plusieurs dimensions. Cowling et Hayward (2000) ont constaté que la durée de vie de l'entreprise augmente lorsque l'entrepreneur a les qualités professionnelles requises. L'étude de Cressy (1999) sur le rôle primordial joué par le capital humain dans la durée de vie de l'entreprise a été citée dans les chapitres précédents. Dans une autre étude (1996), Cressy affirme que les travailleurs ayant un plus haut niveau de capital humain perçoivent une rémunération plus forte et ont donc un patrimoine plus important à investir dans la formation professionnelle [à cet égard, Egeln *et al.* (1997) ont trouvé une corrélation positive entre les niveaux de salaire régionaux en Allemagne – qui reflètent partiellement l'offre de capital humain – et le taux de création d'entreprises]. Cowling *et al.* (1997) ont montré que les travailleurs indépendants les plus susceptibles de créer des emplois sont ceux ayant un haut niveau de compétences professionnelles (plutôt que des diplômés).

Plusieurs études ont fait apparaître une relation positive entre le capital humain de la main-d'œuvre et la productivité au niveau de l'entreprise (Lynch et Black, 1995 ; Bartel, 1989). L'utilisation des nouvelles technologies est également corrélée positivement avec la présence de travailleurs qualifiés – même si le lien précis entre la formation et l'utilisation de la technologie est difficile à déterminer (Doms *et al.*, 1997). Black et Lynch (1996) ont constaté que la formation informatique accroît la productivité dans les entreprises non manufacturières. Les employés qualifiés sont en outre plus susceptibles de se voir offrir la possibilité de se perfectionner. De surcroît, des statistiques canadiennes montrent que les entreprises qui investissent dans la formation ont plus de probabilités de croître, et ce indépendamment des stratégies qu'elles adoptent en matière d'innovation (Baldwin, 1998).

Mais les effets des diverses formes de formation des cadres sont variés et parfois difficiles à déterminer

Pendant, la recherche menée sur les effets exercés sur la performance de l'entreprise par différentes formes de formation a aussi donné des résultats inattendus et contradictoires. Plusieurs études sur les investissements dans la formation des cadres ont montré qu'ils augmentent sensiblement les taux de survie (Storey, 1994 ; Cosh *et al.*, 1998). D'autres études font apparaître une amélioration notable de la croissance des ventes et d'autres aspects du développement des entreprises. Par ailleurs, le lien entre la formation des cadres et l'amélioration de la performance est peut-être plus étroit dans les petites entreprises (Cosh *et al.*, 1998). Toutefois, le lien entre la formation et la performance de l'entreprise n'est probablement pas aussi fort qu'on le pense

généralement. Il est fait remarqué dans OCDE (2002a) que beaucoup d'analyses de la formation des cadres présentent des points faibles sur le plan méthodologique (par exemple, ne tiennent pas convenablement compte des facteurs exogènes et des autres facteurs endogènes, qui influent sur la performance de l'entreprise). C'est ainsi que les études font souvent apparaître des résultats moins probants lorsque d'autres pratiques non managériales sont prises en compte. En outre, la sélection des entreprises peut être biaisée car les particularités qui conduisent une entreprise à investir dans la formation peuvent également être associées à d'autres caractéristiques qui améliorent la performance. De surcroît, il n'est pas toujours facile de distinguer les causes des effets : doit-on dire que les entreprises prospères décident de former ou que la formation est à l'origine de la prospérité⁵ ?

En étudiant un échantillon de plus de trois cent entreprises, Amos (1998) n'a trouvé qu'un faible lien entre l'éducation, la formation et la performance des entreprises. Ce résultat s'explique peut-être partiellement par le fait que, notamment dans les grandes entreprises, l'éducation et la formation sont parfois traitées de façon modulaire, indépendamment de la stratégie globale de l'entreprise, et que les employés en bénéficient parfois sous forme d'avantage en nature. Par ailleurs, la faiblesse de la relation constatée par les chercheurs entre la performance de l'entreprise et les dépenses de formation indique que la qualité de la formation pourrait jouer un rôle. Il est possible que les dépenses n'aient guère d'incidence parce que la formation est inadaptée ou de qualité inférieure à la normale. Le lien entre la qualité de la formation et la performance mérite des travaux plus poussés.

La formation peut être dispensée via différents dispositifs

Il existe différents dispositifs institutionnels pour dispenser les services de formation aux petites entreprises. Dans plusieurs pays, comme les États-Unis, ces services sont généralement fournis par le secteur privé. Dans d'autres, comme l'Allemagne, les Chambres d'Industrie et les associations jouent un rôle prépondérant. Les organismes publics, les établissements d'enseignement supérieur et les universités sont tous d'importants prestataires de services dans maints pays.

En ce qui concerne les entreprises implantées, on constate que la formation générale a une plus grande incidence sur la productivité que des formations spécifiques (Barret et O'Connell, 1999). Il est noté dans OCDE (2000a) que la formation est probablement plus appropriée aux démarrages d'entreprises qu'aux entreprises implantées car les créateurs des nouvelles

entreprises se heurtent à un ensemble de problèmes managériaux plus ou moins similaires. Comme le rapport l'indique :

« Lorsqu'un entrepreneur crée une entreprise, il est confronté à un certain nombre de questions "génériques", dont la plupart sont englobées dans l'élaboration d'un business plan, comprenant l'évaluation du marché, la politique de prix et de coûts, le financement et le cash flow. Ces questions peuvent également inclure des aspects tels que le recrutement des employés, la santé et la sécurité, les droits de propriété intellectuelle, etc. Une formation s'adressant à des groupes similaires d'entrepreneurs débutants peut les sensibiliser à ces questions. » (p. 23)

Les services de conseil sont plus appropriés aux entreprises implantées car elles sont généralement confrontées à un ensemble de défis à relever plus diversifiés. OCDE (2000a) recense un certain nombre de domaines de formation essentiels comprenant l'élaboration de business plans, le recrutement d'employés qualifiés, l'identification des marchés et la conformité aux réglementations gouvernementales. Les études de cas indiquent aussi apparemment que la formation devrait cibler les groupes d'entrepreneurs qui rencontrent des problèmes ou difficultés similaires OCDE (2000a). Par conséquent, la formation devrait être conçue de manière à répondre aux besoins de groupes spécifiques (les femmes, les jeunes, les exportateurs, les entreprises qui utilisent les TI). La formation devrait en outre être proposée sous une forme souple – par exemple, via des modules de durée variable et pratiques pour les employeurs et les employés – et dispensée par des organismes locaux capables d'adapter les différentes formules aux besoins locaux.

Il existe souvent d'importantes différences géographiques en matière de compétences de la main-d'œuvre et d'offre de formation. Par exemple, on estime qu'en 2003 il manquera à l'Union Européenne plus d'un million et demi d'employés compétents en matière de commerce électronique. La Commission Européenne a récemment demandé à tous les pays membres de l'Union Européenne si leurs locaux de formation et d'enseignement liés aux TI étaient surdemandés. Seuls deux pays ont répondu être dans ce cas : le Portugal et l'Irlande. Toutefois, de nettes pénuries ont été constatées au niveau infra-national, l'offre de formation étant fréquemment plus importante dans les localités les plus attrayantes. Ce phénomène pourrait bien aggraver à certains égards la fracture numérique – fracture qui existe tant entre les lieux et localités qu'entre les groupes de revenu. La question de l'accès à la formation est donc manifestement un sujet de réflexion pour les décideurs politiques locaux.

Encourager les petites entreprises à utiliser l'Internet, en mettant l'administration en ligne et en faisant valoir les avantages des TIC

Nombre de nouvelles et petites entreprises n'ont guère conscience des possibilités d'affaires que peuvent leur ouvrir l'Internet et le commerce électronique. En effet, plus les TIC seront d'une utilisation répandue dans la vie courante et professionnelle, plus les personnes ou entreprises qui n'ont pas d'accès aux systèmes de TIC ou qui en ont un limité se feront exclure. En étudiant les premières données disponibles au niveau des entreprises, Atrostic et Nguyen (2001) ont trouvé de fortes relations positives entre la productivité du travail et la présence de réseaux informatiques. Une étude de l'OCDE (2000b) cite le travail de recherche effectué en France par l'Institut National de la Statistique et des Études Économiques (INSEE), montrant que dans les petites entreprises le recours à Internet est associé à de meilleurs résultats. Les petites entreprises industrielles qui utilisent l'Internet se développent deux fois plus vite et exportent deux fois plus leur production que les autres. Les entreprises utilisatrices d'Internet déclarent en outre des revenus plus élevés par salarié, une valeur ajoutée plus importante, des créations de poste plus nombreuses et un nombre de brevets enregistrés proportionnellement supérieur (cependant, il est difficile de savoir si l'adoption d'Internet est la cause ou la conséquence de ces meilleurs résultats). Des données ponctuelles provenant des États-Unis font également apparaître que les petites entreprises utilisatrices de l'Internet ont des revenus supérieurs à ceux des entreprises qui ne l'emploient pas.

Les pouvoirs publics des pays de l'OCDE ont pris diverses mesures afin d'inciter les nouvelles et petites entreprises à adopter les TIC. Ces initiatives comprennent des programmes de sensibilisation aux avantages procurés par le commerce électronique, des systèmes de récompense, des dispositifs de formation et un éventail de services de conseil et d'aide spécialisés (OCDE 2001c). Nombre des moyens d'action susceptibles d'accroître l'adoption des TIC sont entre les mains des autorités nationales (c'est le cas, par exemple, les mesures visant à assurer la sécurité des transactions et à mettre en place des infrastructures de réseau à faible coût.) Toutefois, les autorités locales et régionales soucieuses de la compétitivité des entreprises de leur zone doivent avoir conscience de l'importance des compétences en TIC et de l'accès aux TIC⁶. Un autre fait intéressant pour les autorités locales est que les nouvelles technologies peuvent permettre à certaines formes d'emploi de se développer plus facilement dans des lieux éloignés des clients. Par exemple, maintes formes de services de conseil dispensés généralement par les travailleurs indépendants sont assurées via les nouvelles technologies de la communication. Ainsi, aux États-Unis, plus de la moitié des déclarations fiscales remplies par les entreprises en 1999 l'ont été pour des activités exercées depuis le domicile (Phillips, 2002). Nombre de ces entreprises

emploient des moyens électroniques. On a également constaté une augmentation significative du nombre d'entreprises spécialisées dans le traitement à distance de l'information professionnelle.

Non seulement la mise en ligne progressive des services administratifs offre aux pouvoirs publics (locaux) la possibilité d'être plus efficaces, mais en outre elle peut encourager les petites entreprises à découvrir au moyen d'Internet des occasions d'affaires. Certains services publics pourraient être assurés efficacement par voie électronique, qu'il s'agisse de fournir des renseignements administratifs ou de recevoir les déclarations fiscales. Les petites entreprises qui se lancent en contactant les pouvoirs publics (locaux) par Internet constatent par expérience l'utilité de ce moyen de communication. Parallèlement, elles se familiarisent avec les systèmes de certification, d'authentification et de sécurité (OCDE, 2001c). La mise en ligne des appels d'offre publics est par ailleurs susceptible de réduire les distorsions qui jouent contre les petites entreprises dans le domaine des marchés publics. Toutefois, le secteur public n'exploite apparemment pas à fond les nouveaux services et applications. Par exemple, la passation des marchés publics via Internet semble très limitée bien que des objectifs aient été fixés à cet égard en 1999 au Sommet de Lisbonne de l'Union européenne.

De façon plus générale, de nombreuses autorités publiques ont mis en place des programmes destinés à familiariser davantage le public aux TIC. Par exemple, la ville irlandaise de Ennis (www.ennis.ie) a bénéficié du plus important projet technologique communautaire au monde. Ennis a subventionné l'acquisition de micro-ordinateurs par les ménages afin de connecter la ville aux autres marchés et d'accroître en général les compétences en matière de TIC. Ainsi donc, d'importantes mesures peuvent être prises pour encourager l'adoption des technologies de l'information dans des communautés entières. Par exemple, OCDE (2000b) présente l'initiative de Moussac, petite ville française. En 1995, les autorités locales ont mis en place un réseau d'écoles rurales, le « Réseau Vienne-Gartempe », dans le but d'équiper les écoles d'un ordinateur multimédia et d'assurer la formation des enseignants. Un effet secondaire du projet a été de sensibiliser les habitants des zones concernées car le matériel a été mis à la disposition de la population adulte après les heures de classe. Il existe également des programmes dans le cadre desquels des entreprises ont donné des ordinateurs (ou mis en place des formules de location-vente à un prix modique) à une proportion importante de leur personnel afin de le familiariser davantage aux TIC. Par exemple, au Danemark, Danska Bank a donné un micro-ordinateur à chaque membre de son personnel (et il a été demandé aux autorités fiscales danoises de considérer cette action comme une recette directe et non comme un avantage en nature imposable). Les

autorités locales pourraient chercher à collaborer avec des entreprises partenaires afin d'encourager les programmes de ce type.

En ce qui concerne le cadre réglementaire, la plupart des économies avancées imposent pour les services téléphoniques conventionnels d'assurer un service universel sans discrimination de prix. Par contre, l'obligation de service universel ne s'applique pas aux nouveaux services des TIC. Comme OCDE (2000b) l'indique :

« Cette obligation couvre le service téléphonique et, par extension (en termes tarifaires et techniques), l'accès à l'Internet de base au tarif des communications locales. Elle ne concerne pas les transmissions de données numériques ni l'éventail des nouveaux services à haut débit destinés avant tout aux utilisateurs professionnels mais qui visent aussi les particuliers, susceptibles de profiter des avantages de l'accès à l'Internet à grande vitesse. »

Les politiques nationales des TIC n'ont souvent pas de dimension territoriale. Les municipalités n'ont généralement pas de pouvoir réglementaire sur les industries des TIC. L'infrastructure des TIC étant mise en place en fonction du niveau de la demande de services de TIC, ne pas imposer d'assurer un service universel aura tout particulièrement une incidence sur les zones où la densité de la demande est faible et le coût de l'investissement initial élevé, comme les zones rurales isolées. OCDE (2000b) note que la réglementation de plusieurs pays commence à permettre aux collectivités locales de prendre des mesures concernant l'offre de l'infrastructure liée aux TIC lorsque le secteur privé ne réalise pas les investissements nécessaires. En France, par exemple, une loi entrée en vigueur en juin 1999 autorise les investissements publics locaux lorsque l'offre privée de services ou de réseaux à haut débit est insuffisante. Les collectivités locales doivent ensuite louer l'infrastructure à un opérateur d'une manière non discriminatoire.

S'attendre à ce qu'encourager l'entrepreneuriat ne génère à court terme qu'un nombre limité d'emplois mais étudier les mesures visant à accroître les effets sur l'emploi

Comme exposé au chapitre 2, encourager la création d'entreprises n'a généralement qu'un effet relativement limité sur la croissance des emplois, en particulier à court terme. Cela s'explique, notamment pour les petites entreprises, par les faibles taux de survie, le déplacement des entreprises existantes, les effets de poids mort, la petitesse de la taille et la faiblesse du taux de croissance. Néanmoins, des mesures peuvent être prises pour améliorer la situation de l'emploi. Par exemple, il conviendrait de veiller à informer les entrepreneurs sur les dispositifs de subvention salariale mis en œuvre par certains pays pour le recrutement de nouveaux employés. Il est peut-être également possible d'accroître l'efficacité des intermédiaires locaux

du marché du travail qui participent aux services pour l'emploi et de formation professionnelle, comprenant les services publics décentralisés pour l'emploi, les partenariats locaux et les associations. Par exemple, aux États-Unis, Theodore et Carlson (1998) décrivent comment la restructuration industrielle a fragmenté les relations entre les entreprises et certaines agences pour la formation professionnelle et pour l'emploi. La dépendance vis à vis des données régionales sur les créations de poste a restreint encore plus l'efficacité de plusieurs agences. Les auteurs donnent des exemples d'organismes qui ne se sont pas contentés de simplement collecter des informations auprès des contacts des employeurs et en puisant dans les bases de données étatiques et locales sur l'emploi. Ces organismes ont appliqué des méthodes plus fréquemment employées par la communauté du développement économique, créant des profils détaillés sur les entreprises et les postes locaux à partir de sources de données non conventionnelles afin de cibler les emplois et la formation dans les zones de petite taille.

Westall et al. (2000) décrivent le *Interview Guarantee Scheme* administré par la ville de Durham (Angleterre), dont l'objectif est de sensibiliser les entreprises locales aux avantages procurés par l'emploi d'une main-d'œuvre locale. Les employeurs participant à ce programme ont déclaré avoir constaté entre autres effets une hausse des ventes locales attribuable à une meilleure insertion dans la communauté. Diffuser les avantages commerciaux présentés par l'emploi d'une main-d'œuvre locale peut constituer un moyen d'action intéressant pour les agences de développement local, notamment s'il s'accompagne de mesures efficaces en faveur de la formation et de l'emploi.

Westall et al. (2000) présentent aussi *Purchase Local First*, initiative de la Chester West and City of Durham Enterprise Agency visant à accroître l'approvisionnement en facteurs de production auprès des fournisseurs locaux. Cette incitation à acheter aux entreprises locales pourrait sans doute contribuer à préserver leurs emplois. Les initiatives de ce type peuvent également renforcer l'efficacité dans le cas où elles facilitent l'accès à l'information sur les opportunités de vente et d'achat sur les marchés locaux. Cependant, leurs effets nets sur l'emploi au niveau d'un groupe de localités s'annuleraient probablement car les importations auxquelles sont substituées des produits locaux dans une localité représentent des exportations de pertes pour une autre localité.

Recommandations sur la stratégie, à l'intention des autorités locales

Veiller à garantir la mise à disposition de locaux professionnels à un loyer abordable et avec une formule de bail souple

L'absence de locaux adéquats est souvent invoquée par les micro-entreprises pour expliquer pourquoi elles quittent les localités qui en manquent. Les micro-entreprises et les petites entreprises ont besoin de formules de bail faciles à souscrire et à résilier. Elles doivent également pouvoir passer successivement à des locaux de surfaces différentes. Pour les locataires potentiels, la difficulté tient apparemment plus au manque de flexibilité des capacités d'hébergement qu'au prix.

Le dysfonctionnement des marchés des locaux professionnels a été décrit au chapitre 3. La réponse des pouvoirs publics n'implique pas nécessairement l'utilisation de fonds publics pour le volet immobilier des pépinières. Cela représenterait un usage intensif de ces fonds, avec un retour sur investissement négligeable lors de la revente (en raison du comportement adopté par les promoteurs immobiliers privés face à cet investissement, phénomène décrit au chapitre 3). Il est préférable pour les pouvoirs publics de garantir le loyer des immeubles financés par le secteur privé. L'expérience montre que cela présente un faible risque lorsque les entreprises locataires sont bien sélectionnées (et bien gérées). Le secteur public devient alors le locataire principal, évitant ainsi d'immobiliser des fonds publics considérables dans l'immobilier des pépinières, tout en mettant en route le financement privé⁷.

Une autre solution aux problèmes liés à la gestion de l'immobilier destiné aux petites entreprises consiste à adopter une stratégie de gestion de portefeuille⁸. En proposant davantage d'unités de diverses surfaces dans différents endroits, le fournisseur de locaux pour les petites entreprises peut mieux répartir le risque. Il peut aussi réaliser d'importantes économies d'échelle et de gamme (par exemple, en relogant plusieurs fois les mêmes entreprises locataires). En outre, son large éventail d'actifs et son important taux de rotation le placeront en meilleure position pour accroître ses investissements. Une démarche fondée sur la mise en place d'incitations au développement des activités commerciales peut s'avérer plus efficace que

l'octroi au niveau local de subventions publiques à l'hébergement des petites entreprises privées (destinées à compenser les coûts de transaction élevés). Accorder des subventions au niveau local peut sembler une réponse raisonnable lorsque le problème est considéré uniquement du point de vue local.

Ces dernières années, le programme LEED de l'OCDE a réalisé plusieurs études sur les pépinières d'entreprises. L'encadré 8.2 présente le résumé des recommandations d'action auxquelles ce travail a donné lieu.

Actualiser les réglementations locales et réduire au minimum leur poids sur l'entreprise

Bearse (1989) a présenté plusieurs recommandations visant à réduire le poids des réglementations locales et régionales supporté par les petites entreprises. Ces propositions ne sont pas toutes applicables à tous les pays car, en matière de réglementation, les responsabilités des autorités locales varient d'un pays à l'autre. Cependant, ces recommandations sont de portée générale et applicables en général. Les propositions sont les suivantes : veiller à ce que les responsables de la réglementation soient sensibilisés aux problèmes rencontrés par les petits entrepreneurs ; mettre en place une analyse obligatoire de l'impact de la réglementation ; réviser la réglementation en vigueur de manière à faciliter sa mise en application ; fournir une information plus abondante et de meilleure qualité sur la réglementation ; apporter un soutien technique aux entreprises afin de les aider à appliquer la réglementation ; harmoniser la mise en application de la réglementation par les différentes juridictions ; rendre les réglementations plus spécifiques ; relever les normes de performances du personnel des organismes de réglementation ; accorder des autorisations uniques ; intégrer des clauses de temporisation dans les réglementations ; et, tenir compte de l'opinion des petites entreprises au cours du processus d'élaboration de la réglementation.

Phillips (2002) montre comment les réglementations applicables aux entreprises établies au domicile pourraient être assouplies et adaptées en cet ère où les entreprises utilisent fréquemment les moyens électroniques. Par exemple, les réglementations définissant les heures de travail des entreprises établies au domicile – s'il y a lieu – sont parfois très éloignées des réalités du monde des entreprises de commerce électronique et de services professionnels. Il peut être nécessaire que la réglementation sur le nombre de personnes autorisées à travailler au domicile tienne compte du type de l'entreprise et de la superficie du domicile.

Encadré 8.2. **Résumé des recommandations de l'OCDE sur les pépinières d'entreprises**

- L'intervention des pouvoirs publics doit être expressément justifiée par référence aux lacunes de l'offre privée ou de l'offre de services publics. Dans ce cas, il est préférable de s'appuyer sur le marché plutôt que de chercher à se substituer à lui.
- La faisabilité de chaque programme de pépinières d'entreprises doit être étudiée avant que le soutien des pouvoirs publics ne soit acquis. Dans tous les cas, les techniques autres que la création de pépinières d'entreprises – et susceptibles de produire des effets identiques – doivent également être envisagées.
- Il est essentiel de disposer d'un cahier des charges clair pour chaque programme. Les effets recherchés par l'emploi de fonds publics doivent être explicitement précisés, afin d'éviter des effets de substitution à l'offre privée. Le cahier des charges peut également éclairer les choix politiques, la gestion du programme de pépinière et l'évaluation de l'aide publique. Il est indispensable de définir des objectifs réalistes, dans une perspective de terme suffisamment longue.
- Le développement économique doit être privilégié par rapport à la création d'emplois. Dans le processus de création d'entreprises en pépinière, la création d'emplois est d'autant mieux assurée qu'elle est la conséquence d'un développement réussi des entreprises en question. Des initiatives plus générales destinées à favoriser l'esprit d'entreprise devraient conforter les pépinières d'entreprise.
- Lorsqu'il est acquis, le soutien des pouvoirs publics doit intervenir dans les premières étapes de la création des pépinières, mais pas à travers des subventions destinées à réduire les coûts de fonctionnement. A défaut d'être exposées aux lois du marché, les pépinières risquent de rester incapables d'offrir des prestations compétitives.
- Les autorités locales et les promoteurs des pépinières d'entreprises devraient encourager le soutien de l'économie locale et de la communauté locale toute entière. Ils doivent également chercher à relier les pépinières à de plus vastes réseaux d'entreprises.
- Les pépinières doivent avoir pour objectif d'atteindre une taille critique. Une dimension suffisante permet de réduire les coûts et risques, et aussi d'être attractif pour les financements d'origine privée.

Encadré 8.2. **Résumé des recommandations de l'OCDE sur les pépinières d'entreprises** (suite)

- Les pépinières de petite taille doivent faire l'objet d'une attention particulière. Lorsque c'est possible, il est sans doute préférable de regrouper ces pépinières au sein d'organisations ou de réseaux à visées plus larges. Ce que l'on dénomme « pépinière virtuelle » peut être un moyen économique d'offrir des services – hors immobilier – dans des zones qui recèlent un potentiel limité de créateurs d'entreprises.
- Il faut éviter l'acquisition directe des biens immobiliers par le secteur public. Il est préférable que les pouvoirs publics s'autorisent à garantir les loyers d'immeubles financés par le secteur privé, tandis que le secteur public se cantonnerait à sous-louer des surfaces aux entreprises hébergées par les pépinières. Les autorités locales et régionales devraient apprécier si les mesures d'incitation sont de nature à permettre l'accroissement de l'offre privée d'immobilier résidentiel et commercial, en permettant aux promoteurs de faire des économies d'échelle et de gamme ainsi que de réduire leurs risques.
- Comme la réussite des programmes de pépinières d'entreprises tient souvent à la qualité de son management, il est utile d'encourager les programmes de formation professionnelle en ce sens.
- Les organismes locaux et régionaux qui soutiennent les programmes de pépinières d'entreprises doivent s'assurer que la pépinière dispose d'un conseil d'administration présentant un large éventail de compétences et d'expériences.
- Les pépinières doivent offrir des services de bonne qualité pour attirer des entreprises de bonne qualité.
- Il faut s'assurer que tous les programmes de pépinières d'entreprises soutenus par des fonds publics disposent de procédures rigoureuses d'évaluation et de mesure des performances.
- Le développement d'associations professionnelles de pépinières d'entreprises doit être encouragé, dans le but de faire connaître les bonnes pratiques en cette matière, de créer des instruments de mesure de la performance et de dispenser de la formation. Les associations peuvent aussi être incitées à créer des instruments de normalisation.
- Il serait utile de lancer des études approfondies pour étudier l'apport spécifique des pépinières d'entreprise, leur rapport coût/efficacité par comparaison avec d'autres dispositifs ayant des objectifs identiques, et leurs effets économiques indirects.

Source: OECD/LEED-SOFIREM (2000).

Notes

1. Les décideurs politiques locaux sont souvent en contact fréquent avec les bénéficiaires potentiels des programmes dans des conditions autres que celles rencontrées par les décideurs politiques au niveau national. Ils connaissent parfois directement les entreprises et personnes en difficulté et peuvent subir une pression considérable pour qu'ils répondent aux besoins des électeurs locaux. En outre, faute de la vision d'ensemble que confère naturellement l'élaboration des politiques au niveau national, les marchés peuvent paraître une abstraction du point de vue local. D'ailleurs, en matière de développement économique subnational, les exemples de mesures apparemment rationnelles du point de vue local mais inefficaces sur le plan national abondent.
2. Wren (1998) a montré que les aides financières avaient un effet direct sur l'emploi probablement plus important dans le cas des petites entreprises que des grandes, malgré le taux de mortalité élevé des premières. Ce résultat n'est valable que pour les entreprises qui viennent d'être créées ou sont relativement récentes et dont le coût du financement est supérieur à celui d'entreprises plus grandes. En l'absence d'aide, ces entreprises mettent en œuvre des projets de moindre importance. L'aide permet d'accroître proportionnellement l'envergure des projets entrepris. Toutefois, comme l'auteur le reconnaît, cette étude ne tient pas compte des éventuels effets indirects de l'aide, comme l'effet de déplacement d'entreprises. En outre, il est probable que les projets auraient en moyenne moins d'effets sur l'emploi si les décideurs politiques cherchaient à augmenter le nombre de projets des petites entreprises par le truchement de subventions (même abstraction faite des autres inconvénients des aides financières exposés dans ce chapitre). Un autre inconvénient de l'octroi de subventions est son éventuel effet négatif sur l'entreprise subventionnée. Bergström (2000) montre que les apports en capital fournis en Suède sont visiblement associés à une faible productivité, et ce d'autant plus que le temps passe et que le montant des subventions s'accroît.
3. Diverses évaluations des cours d'entrepreneuriat font apparaître qu'un pourcentage élevé des diplômés crée effectivement une entreprise. Mais nombre d'entre elles omettent de vérifier que ceux les plus susceptibles de devenir un entrepreneur ont suivi ce type de cours.
4. Inversement, certaines entreprises semblent être des micro-entreprises mais, en fait, ne le sont pas car une partie de leurs employés appartient au secteur informel.
5. Il est noté dans OCDE (2000a) que la recherche menée au Royaume-Uni a révélé l'existence d'une corrélation positive entre la formation et la performance passée mais n'a pas fait apparaître de lien bien établi entre la formation et la performance ultérieure.
6. Les nombreuses façons dont les nouvelles technologies de l'information et des communications auront une incidence sur les économies locales et régionales sont loin d'être totalement appréhendées. Il est de notoriété publique que les prévisions technologiques, économiques et sociales sont sujettes à erreur et, de fait, nombre d'entre elles se sont avérées inexactes. Par exemple, la fin de la suprématie d'un nombre restreint de centres internationaux de services financiers, comme Londres et New York, a souvent été annoncée, mais pour l'instant ne s'est toujours pas produite. L'incidence spatiale des TIC ne deviendra clair que dans quelque temps. En Europe, du moins, il est manifeste qu'une proportion significative des petites et moyennes entreprises qui se connectent à Internet le font plus pour collecter des informations qu'à des fins de distribution et de gestion de la chaîne d'approvisionnement. Lorsque ces formes d'utilisation

d'Internet plus élaborées seront répandues, les impacts spatiaux seront sans doute plus prononcés.

7. Voir *When Does Public Support for Business Incubators Make Economic Sense*, de Ian George Dalton, dans OCDE/LEED-SOFIREM (2000).
8. Voir les commentaires de M. Greg Clark sur la stratégie de portefeuille appliquée à la gestion de biens immobiliers dans OCDE/LEED-SOFIREM (2000).

PARTIE II
Chapitre 9

Recommandations sur le financement

Recommandations sur le financement à l'intention des autorités nationales

Envisager d'introduire une certaine souplesse au niveau régional dans les conditions des programmes publics de garantie des prêts

Dans un même pays – et du fait qu'un logement peut être un important moyen de garantir un financement professionnel – des personnes ayant des projets similaires en termes de faisabilité peuvent voir peser sur la création et le développement de l'entreprise des contraintes différentes parce que les prix de l'immobilier résidentiel échappent à leur contrôle. Pour contribuer à contrer cet effet, Robson (1998) a proposé que les conditions des programmes publics de garantie des prêts puissent varier dans une certaine mesure d'une région à l'autre. Ces variations reflèteraient les différences régionales de valeur réelle du parc de logements. A cet égard, Cowling (1998) a montré qu'il existe au Royaume-Uni des disparités régionales significatives de couverture des petites entreprises par le Programme de garantie des prêts aux petites entreprises (*Small Firm Loan Guarantee Scheme*). Ce programme est le plus utilisé dans les régions où les marchés financiers sont plus développés. Les programmes de garantie pourraient être conçus de manière à différer selon les régions en termes de prime et de pourcentage garanti pour chaque prêt. En effet, Cowling a observé que les entreprises et les banques sont très sensibles à l'évolution de ces paramètres. Les modalités d'élaboration et de fonctionnement des programmes de garantie des crédits sont exposées dans l'encadré 9.1.

Compte tenu du montant minimum obligatoire des emprunts, il est peut-être nécessaire d'étudier l'utilité pour les micro-entreprises de ces programmes de garantie des crédits. Les programmes de garantie pourraient s'étendre aux intermédiaires du micro-crédit et aux établissements financiers communautaires. Par exemple, au Royaume-Uni, le Phoenix Fund offre des garanties sur les investissements dans les institutions locales et de micro-finance.

Encadré 9.1. **Les programmes de garantie des crédits : objets, élaboration et conséquences**

Les programmes de garantie des crédits visent à faciliter aux entreprises ayant un projet viable l'accès aux prêts bancaires auxquels elles n'auraient sinon pas droit. Ils sont conçus pour y parvenir en garantissant le remboursement d'une partie des pertes subies par les banques sur les prêts. L'avantage de ces programmes de garantie est que le poids mort est faible parmi les emprunteurs : leur coût élevé n'incite guère à y recourir, sauf en dernier ressort.

La quasi-totalité des pays européens ont un fonds national de garantie. Par exemple, la Finlande a le dispositif Finnvera et l'Espagne le programme CERSA, et la Suède a lancé l'initiative Almi. Les associations de garantie des crédits sont plus répandues en France et en Italie que dans les autres pays, où les *fonds* de garantie prédominent.

L'élaboration d'un fonds de garantie doit tenir compte des paramètres de fonctionnement cruciaux suivants :

- le risque doit être réparti entre les intéressés de manière à ce que la mesure dans laquelle les banques participent et les emprunteurs manquent à leurs obligations soit raisonnable et gérable :
- les employés doivent avoir des compétences managériales (verser rapidement les indemnités, appliquer des critères transparents aux demandes d'indemnisation, maintenir à un faible niveau les frais administratifs, etc.) et techniques (évaluer efficacement les emprunts, établir les échéanciers appropriés des commissions et les volumes totaux des emprunts, etc.) suffisantes pour convaincre les banques participant qu'ils sont des partenaires fiables ;
- les programmes ne doivent pas être dépourvus de liens avec les emprunteurs car ils aboutissent apparemment à de meilleurs résultats lorsque les employés connaissent bien l'entreprise emprunteuse et l'environnement dans lequel elle évolue et lorsqu'il existe en outre des services de soutien technique aux emprunteurs (qu'ils soient fournis par le programme ou par un tiers).

Les entreprises emprunteuses versent généralement une commission de garantie, qui finance partiellement les frais de l'évaluation de l'investissement réalisée par le fonds et ses autres frais de fonctionnement. Pour la plupart des programmes, les commissions ne suffisent pas à couvrir les indemnités à verser au titre des impayés, sauf lorsque l'évaluation des prêts est stricte et que le taux d'impayés est en conséquence faible. En cas d'insuffisance des recettes des commissions,

**Encadré 9.1. Les programmes de garantie des crédits :
objets, élaboration et conséquences (suite)**

les pouvoirs publics mettent souvent en place des cautionnements de recours. Par exemple, en Allemagne, l'État fédéral couvre par un cautionnement de recours à 60 % chaque garantie donnée par les seize banques régionales de garantie (Evers et al., 2001). Il peut être difficile de définir l'échéancier approprié des commissions lorsque les projections statistiques des taux d'impayés ne sont pas fiables. La navigation à vue est parfois inévitable, les échéanciers des commissions étant ajustés au fil du temps via une série d'itérations.

Certains programmes prévoient d'accepter automatiquement les évaluations des prêts réalisées par les banques. Ce type de pratique peut compromettre la pérennité du fonds. En effet, les banques peuvent être tentées de recourir au programme pour garantir leurs prêts risqués, notamment ceux pour lesquels les garanties offertes sont insuffisantes. A cet égard, il a été proposé que, pour les banques juridiquement tenues de prêter dans des communautés défavorisées, les programmes de garantie servent à seulement couvrir cette fraction du portefeuille de prêts. Par ailleurs, lorsque les banques prêteuses doivent évaluer les prêts, le programme ne contribue pas à réduire les coûts de transaction des banques alors que cette réduction devrait justement être un des avantages retirés par les banques de leur participation. Il est donc nécessaire que les programmes soient relativement indépendants des banques concernées. Cela requiert du personnel bien formé, notamment dans le domaine de l'évaluation des prêts. La façon dont les demandes d'indemnisation sont traitées par le programme de garantie, par exemple, joue un rôle fondamental dans la décision des banques de participer ou non.

Dans plusieurs pays, les contributions financières aux programmes de garantie des crédits proviennent des banques, des associations commerciales, des chambres de commerce, et des autorités locales, régionales et nationales. Dans d'autres, comme aux Pays-Bas, il n'existe pas de fonds, mais l'État s'engage à rembourser les banques de leurs pertes. Aux États-Unis, un programme dirigé par la United States Small Business Administration a permis aux banques de vendre sur le marché monétaire comme titres garanties par l'État les emprunts couverts par ce programme. Dans certains cas, le montant des garanties offertes est défini par la loi, et dans d'autres, c'est un multiple de la valeur du fonds de garantie. Les programmes pour lesquels les demandes d'indemnisation sont en moyenne d'un faible montant ont offert des garanties équivalentes à vingt à vingt cinq fois la valeur du fonds (Levitsky et Prasad, 1987).

Encadré 9.1. **Les programmes de garantie des crédits : objets, élaboration et conséquences** (suite)

Le paramètre opérationnel le plus important pour un programme de garantie est le degré de risque supporté par la banque prêteuse, le programme de garantie et l'emprunteur. Lorsque les prêts bancaires bénéficient d'une garantie totale, il est possible que l'incitation à évaluer convenablement les demandes d'emprunt soit faible et que les banques soient susceptibles de recourir au programme pour prêter à des emprunteurs présentant un risque ou pour remercier les bons clients en leur permettant de substituer partiellement la garantie du prêt au nantissement habituellement exigé. Confrontées à un risque trop grand, les banques pourraient ne pas participer du tout, considérant que leurs services doivent impérativement évaluer le prêt. D'après Levitsky et Prasad (1987), l'expérience montre qu'il convient de demander aux banques prêteuses d'assumer entre vingt à 30 % du risque. Les auteurs proposent que le risque supporté par les banques puisse varier en fonction de la fréquence et du montant de leurs demandes d'indemnisation, ce qui pourrait aider à les dissuader de recourir abusivement au programme.

En outre, les pouvoirs publics sont réticents à financer les programmes de garantie lorsque les banques ne supportent aucun risque. Cependant, d'après la recherche menée, les programmes pour lesquels les banques n'assument aucun risque ne subiraient pas nécessairement des pertes excessives dès lors que certaines conditions de base sont réunies. Ces conditions sont les suivantes : les prêts doivent être convenablement évalués ; un manquement aux obligations du prêt doit être sanctionné par une forte diminution de la possibilité pour l'emprunteur d'emprunter ultérieurement ; et, les banques doivent s'efforcer de préserver la réputation qu'elles ont de faire preuve de discernement en matière de prêt que les prêts soient ou non garantis (Levitsky et Prasad, 1987). Inversement, le montant des garanties exigées des emprunteurs doit inciter au remboursement du prêt sans décourager la participation. Les emprunteurs pourraient trouver aisément une porte de sortie dans la cessation de paiement s'ils n'engageaient pas une partie de leurs propres actifs.

Les taux d'impayés des différents programmes traduiront partiellement le fait que la population visée se compose principalement d'emprunteurs présentant un risque élevé ou d'emprunteurs présentant un risque faible. Le programme qui ne souffre d'aucun impayé ne remplit

Encadré 9.1. **Les programmes de garantie des crédits : objets, élaboration et conséquences** (suite)

probablement pas la fonction qui lui a été assignée, les prêts allant vraisemblablement aux emprunteurs les plus sûrs. En effet, les programmes ont rarement été évalués en regard du critère de complémentarité. Les rares études de ce type comprennent l'évaluation de la Loi canadienne sur le prêt aux petites entreprises (*Canada's Small Business Loan Act*) (Riding et Haines, 2001) et celle au Royaume-Uni du Programme de garantie des prêts aux petites entreprises (*Small Firms Loan Guarantee Scheme*) (KPMG Management Consulting, 1999). *Entre autres*, cette dernière étude estime que de 0.3 à 0.6 emplois ont été créés dans chaque entreprise bénéficiaire, compte tenu des effets de déplacement. Elle constate que le nombre d'emplois supplémentaires diminue avec la taille de l'entreprise et s'accroît avec sa durée d'existence. Une corrélation positive a de surcroît été observée entre les activités innovantes et nouvelles et une complémentarité accrue. De même, les prêts d'un montant important sont associés à des niveaux élevés de financement et d'emplois complémentaires. Globalement, il a été constaté qu'environ 60 % des fonds prêtés dans le cadre de ce programme étaient complémentaires (environ un cinquième des prêts garantis du programme avaient pour objet la création d'entreprises).

Autre source : Levitsky (1993).

Envisager de prendre des mesures incitant les banques à soutenir le micro-crédit

Plusieurs banques commerciales appuient les initiatives en faveur du micro-crédit pour diverses raisons commerciales et philanthropiques. Le NatWest Community Bond, créé en 1999 au Royaume-Uni en est un exemple. Des mesures d'incitation pourraient être prises afin d'accroître le soutien apporté par les banques – et éventuellement par les individus – aux établissements de micro-crédit. Ces mesures pourraient consister en des crédits d'impôt attachés aux investissements dans ces organismes, et/ou des déductions fiscales sur les revenus associés à ces investissements, ainsi qu'en des récompenses publiques.

Accorder une attention particulière aux caractéristiques opérationnelles et à l'élaboration des programmes de micro-crédit

Les micro-crédits peuvent être d'une aide précieuse aux entreprises les plus petites, notamment dans les premières phases de leur démarrage lorsque

les banques ne leur offrent pas encore la possibilité d'emprunter à moyen ou long terme ou de bénéficier d'une autorisation de découvert. Les initiatives visant à accorder des prêts d'un faible montant à ceux qui envisagent de créer ou de développer une entreprise sont maintenant monnaie courante dans les pays membres de l'OCDE. En témoignent, pour n'en citer que quelques unes, le programme *Goldrausch Frauennetzwerk* à Berlin, le réseau RACINES en France, et *Génération banlieue* – coopérative d'investissement apporte son concours aux micro-entreprises des jeunes des quartiers défavorisés de Paris. Aux États-Unis, au milieu des années 90, le Trésor a alloué à la Small Business Administration cent vingt cinq millions de dollars par an pour soutenir les initiatives novatrices de micro-crédit. La multiplication des programmes et un intérêt accru de la part des pouvoirs publics ont été partiellement provoqués par les exemples de programmes réussis dans les pays en développement. Dans l'ensemble, le micro-crédit est un phénomène qui a pris une ampleur significative. A la fin des années 90, l'encours du portefeuille de prêts des deux cent principaux organismes de micro-crédit dépassait sept milliards de dollars (Conaty et Fisher, 1999). Par ailleurs, la perspective de réduire la pauvreté grâce à des activités lucratives a valu au micro-crédit l'adhésion de l'ensemble des partis politiques.

Les programmes de micro-crédit diffèrent par leurs objectifs et leurs modes de fonctionnement. Certains s'attachent à atteindre des objectifs sociaux, en ciblant les groupes minoritaires et socialement défavorisés. D'autres ont un objet plus explicitement économique, visant à intensifier les créations d'entreprises et le développement *proprement dit*. Les clients comprennent les personnes ayant des revenus faibles à modestes, les employés pauvres, les chômeurs, et les bénéficiaires de prestations sociales (Bhatt et Tang, 2001). En d'autres termes, les emprunteurs recourant à ces programmes appartiennent aux groupes qui auront probablement le plus difficilement accès à une source officielle de crédit, compte tenu des risques importants, des coûts élevés et des garanties limitées présentés. Ils sont également parmi ceux qui ont probablement le plus besoin d'un crédit officiel, la valeur nette de leurs actifs financiers étant faible en moyenne.

Certains programmes de micro-crédit financent la création d'entreprises tandis que d'autres sont dédiés au financement du fonds de roulement. Les programmes prêtent souvent à un taux d'intérêt égal ou supérieur à celui du marché (bien que dans certains pays, comme les États-Unis, les programmes ont vu leur taux d'intérêt plafonné). Le prêt au taux du marché reflète les pressions exercées pour parvenir à la viabilité financière, et l'opinion de nombreux praticiens selon laquelle l'accès au crédit pour le développement d'une entreprise est un obstacle plus important que le coût financier de l'emprunt (cependant, une recherche plus poussée sur la sensibilité de la demande de crédit au taux d'intérêt chez les emprunteurs ayant un faible

revenu s'impose). Contrairement aux pratiques des banques commerciales, les programmes prêtent fréquemment sans garantie. Par ailleurs, les programmes diffèrent par la mesure dans laquelle ils proposent une formation, développent des réseaux d'entreprises et fournissent d'autres services de soutien tels que des services d'assistance aux enfants et des conseils juridiques.

Le micro-crédit constitue un service financier distinct, spécialisé et novateur

Les programmes de micro-crédit constituent un produit financier spécialisé et emploient des méthodes très novatrices. Ces innovations visent à réduire les coûts élevés de transaction associés au prêt répété de faibles montants ainsi qu'à dissuader l'emprunteur de se déclarer en cessation de paiement. Par exemple, les programmes de micro-crédit ont utilisé diverses formes de financement par cercle d'emprunt. Dans un système de financement par cercle d'emprunt, les emprunteurs forment des petits groupes afin de garantir collectivement le remboursement de l'emprunt¹. La formule du financement par cercle d'emprunt comporte des variantes dans lesquelles les prêts sont accordés directement au groupe proprement dit, ce qui permet au prêteur de traiter avec une seule entité et non plusieurs. Le groupe est alors chargé à son tour de prêter à un ou plusieurs membres du groupe les fonds empruntés. Du point de vue du prêteur, un autre avantage de cette variante est que le groupe assume aussi les fonctions (et supporte les coûts) associés à la sélection du projet et de l'emprunteur, et à la mise en application des contrats de prêts. Dans certaines variantes, les membres du groupe ont le droit d'emprunter à tour de rôle, après que chaque emprunteur a fait la preuve de sa solvabilité. En théorie, les contrats de prêts fondés sur le système du regroupement peuvent aider les prêteurs à repérer les emprunteurs présentant des niveaux de risque similaires. En effet, un emprunteur n'a pas intérêt à joindre un groupe d'emprunteurs présentant un niveau de risque différent (Ghatak, 1999).

Par ailleurs, maints programmes fonctionnent selon le principe du prêt progressif. Ils donnent accès aux emprunteurs à des prêts d'un montant progressivement de plus en plus important à condition que les précédents emprunts aient été remboursés. Cette méthode peut réduire les risques supportés par les programmes, en excluant les emprunteurs moins rentables (mais son éventuel inconvénient est de limiter les entreprises en expansion rapide dans leur recours à l'emprunt [Servon et Bates, 1998]). Les contrats de micro-crédit se caractérisent aussi par un échéancier prévoyant des remboursements réguliers, les premiers remboursements étant souvent exigés peu de temps après le versement des fonds prêtés. Ces conditions peuvent servir à attirer l'attention des programmes à un stade précoce sur

l'apparition d'un problème de remboursement et à fournir une indication sur la fiabilité de l'emprunteur (Morduch, 1999).

Les programmes de micro-crédit présentent d'importants avantages

On a constaté que les programmes de micro-crédit procurent d'importants avantages. Par exemple, aux États-Unis, les bénéficiaires de plusieurs grands programmes de micro-crédit recourent sensiblement moins à l'aide publique, et la rentabilité des entreprises, la croissance de leurs fonds propres et leur revenu net ont augmenté de façon notable (Bhatt et Tang, 2001). Dans les économies en transition, le micro-crédit a contribué à faire entrer des petites entreprises dans l'économie formelle. Certains programmes ont signalé une plus grande employabilité des emprunteurs, notamment lorsque l'emprunt s'est accompagné d'une formation et d'un mentorat. Il a également été constaté que les coûts de la création d'emplois via le micro-crédit sont relativement faibles. Après avoir étudié plusieurs initiatives, Evers et al. (2001) affirment qu'un nouvel emploi créé via le micro-crédit coûte souvent moins de cinq mille euros. En Pologne, il a été observé qu'environ quatre prêts à court terme accordés dans le cadre du programme *Fundusz Mikro* génèrent en moyenne un nouvel emploi. Et dans le monde, il est souvent observé que les taux d'impayés des programmes de micro-crédit sont inférieurs à ceux des banques commerciales qui prêtent aux petites entreprises.

Des avantages moins tangibles ont également été notés, notamment les effets psychologiques positifs exercés sur les emprunteurs par le fait de se voir confier des fonds. Les résultats exigés des emprunteurs et la confiance qui leur est accordée peuvent de même les inciter à une plus grande auto-discipline. En outre, les programmes créent fréquemment des réseaux d'entreprises et d'aide entre les participants, aux effets bénéfiques. Par exemple, le financement par cercle d'emprunt a souvent pour conséquence importante de permettre aux femmes de partager l'expérience relative aux difficultés associées à l'exploitation d'une entreprise. Aux États-Unis, des programmes ont créé d'importants réseaux, tant entre les emprunteurs qu'entre les programmes et les autres institutions (Servon, 1998) [à cet égard, Gomez (1999) a observé en étudiant un projet mis en œuvre à Toronto que les emprunteurs passant par un cercle d'emprunt réussissaient légèrement mieux que les autres emprunteurs]. De façon plus générale, les programmes fructueux témoignent aussi qu'il est possible pour les personnes pauvres et les chômeurs de créer et d'exploiter des entreprises solvables.

Il faut toutefois aussi remarquer que les évaluations des programmes de micro-crédit ont rarement fait appel à des groupes témoins ou à des méthodes statistiques d'évaluation complexes. De surcroît, nombre des résultats positifs

déclarés avoir été obtenus par les programmes doivent être traités avec prudence. Par exemple, un taux élevé de remboursement des prêts implique rarement qu'un programme soit rentable (Morduch, 1999). De plus, les effets d'un programme peuvent être considérablement surestimés s'il n'est pas tenu compte de ce que la sélection des participants peut présenter un biais en faveur des emprunteurs d'une grande qualité de signature.

Mais le micro-crédit pose des questions complexes sur les plans institutionnel et de l'action publique

Le micro-crédit est une activité spécialisée et grande consommatrice de compétences, qui pose des questions complexes sur les plans institutionnel et de l'action publique. Les banques se spécialisent rarement dans ce domaine (en effet, les banques auront probablement pour principale fonction d'être des grossistes du financement pour les établissements spécialisés dans le micro-crédit). En outre, les programmes imposent habituellement des périodes de planification et d'expérimentation plus longues. Cependant, les initiatives en faveur du micro-crédit ont parfois été prises sans qu'il ait été convenablement procédé à une étude de faisabilité, et n'ont souvent en fin de compte bénéficié qu'à un nombre restreint de clients et accordé que quelques prêts par an (Evers et al., 2001). Aux États-Unis, les programmes ont fréquemment subi de lourdes pertes sur les prêts, supporté des coûts d'exploitation excessifs et été d'une portée limitée (Bhatt et Tang, 2001). Chapman et al. (1998) citent la recherche menée en Australie, montrant l'absence de démarche commune en matière de micro-crédit et la faible viabilité des fonds de micro-crédits.

La viabilité se décompose en viabilité financière et viabilité opérationnelle. La viabilité financière est obtenue quand les revenus couvrent au moins les dépenses d'exploitation et le coût commercial du capital. La viabilité opérationnelle est assurée quand les revenus couvrent au moins les dépenses d'exploitation. Une faible viabilité s'explique par diverses raisons. Par exemple, les économies d'échelle réalisables dans les pays en développement, qui comptent souvent un nombre considérable d'emprunteurs potentiels, ne le sont généralement pas dans les pays de l'OCDE. Aux États-Unis, la majorité des programmes de micro-crédit subventionnés par le Trésor n'ont pas atteint leur taille critique (Conaty et Fisher, 1999). Opérer à trop petite échelle est un point faible encore plus important pour les programmes ciblant les zones défavorisées. Il sera encore plus difficile de rendre viables les programmes ciblant les emprunteurs les plus défavorisés, centrés sur la phase de démarrage des entreprises, ou comportant une part d'expérimentation. Il n'est donc pas surprenant qu'aux États-Unis largement plus de la moitié de l'ensemble des clients des programmes les plus anciens ne sont pas des individus ayant un faible revenu.

(Bhatt et Tang, 2001). Les pouvoirs publics aggravent parfois les problèmes résultant de la petitesse de l'échelle des opérations en subordonnant l'allocation des fonds à des conditions excessivement restrictives et rigides. Les ressources sont souvent liées aux groupes cibles de clients, aux dispositifs fondés sur le partenariat, aux emplois du capital prêtés, au financement pour la création de nouvelles entreprises, etc. Limiter les conditions de l'appui financier peut restreindre les possibilités d'atteindre la taille critique. Cela peut en outre réduire l'investissement dans des fonctions essentielles auxquelles les bailleurs de fonds publics accordent parfois une faible priorité, telle que l'étude de marché.

Dans la pratique, les programmes de micro-crédit sont rarement viables sur le plan opérationnel. Ils le sont encore plus rarement sur le plan financier, même dans les pays en développement. Ils n'en sont pas pour autant à dédaigner car leurs avantages sociaux pourraient être plus importants que leurs rendements financiers. Cependant, les travaux d'évaluation ne sont pour l'heure pas assez nombreux pour permettre d'étudier quantitativement tout l'éventail des avantages procurés par les subventions aux programmes. Les pouvoirs publics ne savent guère quel est le niveau de subvention le mieux à même de faciliter aux emprunteurs ayant de faibles revenus l'accès aux prêts professionnels, d'avoir une incidence significative sur les revenus et d'atteindre d'autres objectifs².

L'élaboration et la gestion des programmes se heurtent à des difficultés communes

Quels sont les pièges les plus fréquents en matière d'élaboration et de gestion des programmes de micro-crédit et comment les déjouer ? De nombreux auteurs ont décrit les différents problèmes qui affectent le micro-crédit. Bhatt et Tang (2001) ont réalisé une étude particulièrement claire et synthétique. Ils décrivent trois problèmes dont souffrent régulièrement les programmes en vigueur aux États-Unis. Ces trois problèmes sont les suivants : faiblesse de la procédure visant à susciter la participation des emprunteurs potentiels et à les former ; difficultés de gestion du risque et de minimisation des coûts de transaction ; et, carences dans l'administration des programmes. L'analyse effectuée par Bhatt et Tang des difficultés rencontrées dans ces trois domaines est résumée ci-dessous :

- Les faiblesses de la procédure visant à susciter la participation des emprunteurs potentiels et à les former.

Les clients potentiels n'ont pas suffisamment connaissance des programmes. En effet, la principale difficulté rencontrée par le secteur aux États-Unis est plus le nombre insuffisant des demandes présentées pour bénéficier des programmes que le sous-financement des

programmes (Glackin, 2002; Burrus, 2002). Les facteurs qui y contribuent sont : un investissement insuffisant et/ou inadapté en termes de couverture ; l'isolement des emprunteurs, notamment dans les zones rurales ; et, les barrières culturelles et linguistiques. Quant à la préparation des emprunteurs, la formation dispensée est souvent trop générale.

- La gestion du risque et la minimisation des coûts de transaction

Certains bailleurs de fonds des programmes méconnaissent le rôle joué par la garantie. Les comptes rendus des programmes de micro-crédit bien connus en vigueur dans les pays en développement ont parfois trop insisté sur la non obligation de garantie, faisant ainsi passer à l'arrière-plan l'emploi de diverses formules suppléant aux garanties dans maints programmes réussis. En outre, les liens sociaux qui sous-tendent le financement par cercle d'emprunt dans de nombreux pays en développement peuvent être extrêmement faibles dans les communautés à faible revenu du centre-ville aux États-Unis et dans d'autres pays membres de l'OCDE. Le concept de co-responsabilité peut ne pas être inscrit dans l'expérience et l'histoire locales. Ainsi, même dans les pays en développement, comme Woolcock (1999) l'a montré, des relations sociales distendues entre le personnel chargé du programme et les emprunteurs potentiels et effectifs compromettent gravement la viabilité des programmes fondés sur les groupes. La faiblesse des accords d'emprunt de groupe a donc empêché de réduire les coûts au minimum, les coûts de transaction – de filtrage, de surveillance et de mise en place des prêts – ayant dû être supportés par le programme. A cet égard, l'encadré 9.2 présente la recherche menée sur les façons dont les caractéristiques du voisinage ont eu une incidence sur le succès du programme de micro-crédit aux travailleurs indépendants de la région de Toronto. De façon plus générale, par rapport aux programmes de micro-crédit des pays en développement, ceux des pays développés ont des coûts non financiers, notamment de personnel, élevés.

- Les carences dans les méthodes et la gestion des programmes

L'absence d'exposition aux lois du marché est un problème fréquemment rencontré. Lorsque des fonds de micro-crédit bénéficient de sources de financement à des conditions préférentielles, le risque est que les ressources soient considérées comme ne coûtant rien et prêtées sans la diligence voulue. Les analystes européens pensent en outre que c'est un obstacle important au développement du micro-crédit (Evers et al., 2001).

Lorsque des emprunteurs se déclarent en cessation de paiement mais continuent de se voir accorder des prêts – peut-être parce que les promoteurs du programme et responsables pensent qu'il a une fonction de

Encadré 9.2. Effets du voisinage, capital social et financement par cercle d'emprunt : leurs rôles dans la réussite des travailleurs indépendants

Gomez (1999) a mené une recherche sur le capital social, les caractéristiques du voisinage et le financement par cercle d'emprunt, et leurs rôles dans la réussite des petits indépendants. Son étude s'appuie sur l'enquête transversale qu'il a conçue et qui a été effectuée en 1998 et sur les dossiers clients de près de six cent cinquante petits indépendants habitant et/ou travaillent à Toronto. Les répondants étaient tous clients de Calmeadow Metrofund, fonds sans but lucratif qui propose des micro-crédits. Le Calmeadow Metrofund prête aux indépendants habituellement négligés par les établissements financiers traditionnels. Sa clientèle est composée à 30 % d'entreprises de moins d'un an d'existence. Cette catégorie ne peut généralement pas bénéficier des services des banques, car elles imposent souvent aux demandeurs de fournir des bilans personnels et professionnels sur un à trois ans.

L'étude utilise trois grands indicateurs de la qualité du voisinage : la proportion d'immeubles résidentiels et commerciaux construits avant 1960 ; la proportion de personnes ayant fréquenté l'école pendant moins de 13 à 15 ans qui permet de déterminer l'ampleur du capital humain du quartier ; et le pourcentage de propriétaires résidentiels. Les relations entre le capital social et la réussite de l'entreprise ont été évaluées à partir des outils de mesure suivants : la solidité des relations sociales, qui a été établie en demandant aux répondants s'ils pouvaient toujours compter sur leurs amis ou parents pour obtenir de l'aide ; une variable fictive désignant les personnes qui participaient activement à des regroupements, organisations, clubs ou équipes ; le rôle des contacts dans la création de débouchés ; et l'importance accordée aux normes sociales, telle que mesurée par le fait que le répondant considère que vivre dans un quartier où presque tout le monde se connaît est un facteur clé de la réussite de l'entreprise.

Il a été observé que les travailleurs indépendants qui avaient reçu un prêt individuel gagnaient en moyenne plus que ceux appartenant à un groupe de pairs. Toutefois, les demandeurs de prêts individuels qui étaient passés par le mécanisme du groupe des pairs gagnaient plus que les demandeurs de prêts individuels et que les demandeurs de financement par cercle d'emprunt. Bien que le coefficient n'ait pas été significatif, il a été constaté que les « diplômés » d'un groupe de pairs gagnaient 21 % de plus que les emprunteurs individuels comparables.

Encadré 9.2. Effets du voisinage, capital social et financement par cercle d'emprunt : leurs rôles dans la réussite des travailleurs indépendants (suite)

Les personnes qui ont dit avoir des liens très étroits avec leur famille et leurs amis gagnaient sensiblement plus (13 %) que les autres, toutes autres caractéristiques étant égales. Cependant, il est difficile de distinguer les causes des effets : il est possible qu'un travailleur indépendant disposant d'un revenu supérieur ait plus de facilités pour nouer des relations sociales. De même, certaines personnes peuvent avoir des traits non observés qui les prédisposent au succès sur le marché du travail tout en consolidant et en multipliant les relations sociales.

Le fait d'être membre d'un club, d'une équipe, d'une association ou d'une organisation actif était associé positivement à la réussite commerciale. Les personnes caractérisées par une telle appartenance gagnaient en moyenne 40 % de plus que les autres. Les répondants ayant déclaré que les contacts n'étaient pas utiles à leur entreprise gagnaient 100 % de moins que celles ayant affirmé que les contacts leur avaient procuré des avantages. La taille de l'échantillon n'a pas permis à l'étude d'obtenir des résultats concluants sur l'incidence des caractéristiques du voisinage sur la réussite des travailleurs indépendants.

Cependant, il a été constaté que les entrepreneurs travaillant à leur domicile gagnaient 37 % de moins que ceux travaillant dans un magasin, un marché ou un parc industriel. Il est par ailleurs intéressant d'observer que les personnes qui résident et/ou travaillent dans un quartier où l'on trouve plus de gens ayant poursuivi leurs études au-delà de l'école secondaire gagnent sensiblement plus que les autres, toutes autres caractéristiques étant égales.

En résumé, les emprunteurs présentant des caractéristiques par ailleurs identiques n'ont apparemment pas tiré le même avantage de leur participation à ce programme de micro-crédit. Des facteurs moins facilement observables par les prêteurs, tels que les relations sociales, l'accès à l'information, l'enracinement dans la communauté, et le fait que le travailleur indépendant se soit ou non volontairement mis à son compte, jouent également un rôle dans la réussite du travailleur indépendant.

Source: Gomez (1999).

redistribution et non commerciale – les emprunteurs effectifs et potentiels sont incités à faire de même. Les diverses parties concernées par le programme peuvent également avoir des objectifs différents, voire conflictuels. Par exemple, un bailleur de fonds du secteur public peut souhaiter que d'importants volumes de crédit soient accordés. Y parvenir imposera peut-être d'assouplir les procédures de sélection. Parallèlement, la performance des responsables du programme sera peut-être évaluée en regard de leur capacité à réduire au minimum les impayés sur les prêts, alors que le taux d'impayés augmentera probablement si la sélection devient moins sévère.

Facteurs jouant un rôle dans l'élaboration de programmes de micro-crédit viables et efficaces

Les décideurs politiques doivent laisser un programme en vigueur un temps considérable pour qu'il devienne viable. Le *Fundusz Mikro* – le programme polonais sus-mentionné – bénéficie de la générosité du Polish-American Enterprise Fund et de USAID, et a mis près de cinq ans pour parvenir à la viabilité opérationnelle. Le *Street UK*, programme récemment créé, devrait être viable après une quinzaine d'années d'exploitation (et avec quelques quarante bureaux disséminés dans le Royaume-Uni au service d'environ vingt mille clients).

Les décideurs politiques doivent en outre allouer un capital de démarrage significatif – et/ou encourager les autres à y contribuer. Cette première mise de fonds ne génère généralement qu'un retour sur investissement nul ou faible. Des réserves devront par ailleurs être constituées pour faire face aux pertes attendues. De surcroît, l'activité de conseil aux entreprises, notamment aux entreprises nouvelles, pourrait nécessiter des moyens financiers importants. Evers et al. (2001) préconisent de recourir à des sources de financement privées et publiques variées. Traiter avec des bailleurs de fonds différents peut renforcer la discipline du processus de prêt et accroître la stabilité financière d'un programme. Ainsi, plusieurs programmes de micro-crédit donnent lieu à des partenariats entre les secteurs public, privé et associatif. Par exemple, en Irlande, le programme *First Step* a reçu le soutien d'entreprises. Au Canada, le *Fonds de Développement Local et Régional au Québec* a été financé par les gouvernements fédéral et locaux, les syndicats, les coopératives, les banques commerciales et les entreprises privées, ainsi que par des groupes de citoyens et des communautés religieuses.

Bhatt et Tang (2001) proposent de s'attacher tout particulièrement à mettre en place des capacités et à améliorer les méthodes des programmes de micro-crédit dans les quatre grands domaines suivants : la sélection des techniques de prêt ; le choix des produits financiers offerts ; les mécanismes utilisés pour

fournir les services non financiers ; et, la gestion des programmes. Ces recommandations sont présentées succinctement ci-dessous :

- Techniques de prêt

Comme indiqué précédemment, il est essentiel d'employer des méthodes de micro-crédit spécifiques si l'on veut abaisser les coûts de transaction et inciter les emprunteurs à rembourser. Ces méthodes sont fondamentales pour les programmes ayant une orientation locale et comportant de nombreux prêts d'un faible montant. Lorsque les possibilités de prêts à des groupes sont limitées dans des communautés du centre-ville, d'autres méthodes peuvent être utilisées pour évaluer le risque-crédit. Par exemple, il peut être demandé des attestations du propriétaire, des relevés d'épargne, des factures de services publics et d'autres historiques des paiements. On peut aussi envisager de recourir à des formes de garantie inhabituelles, tels que des meubles, des voitures ou des postes de télévision.

- Produits financiers

Les services financiers proposés devraient répondre le plus possible aux exigences du marché. Par exemple, les travailleurs pauvres peuvent avoir besoin d'emprunter plus que les autres. De même, les produits financiers devraient être adaptés aux besoins des clients travaillant dans des segments spécifiques du marché. Par exemple, les entrepreneurs du secteur des services auront peut-être plus besoin d'emprunter pour financer leur fonds de roulement tandis que ceux du secteur manufacturier demanderont peut-être à emprunter pour investir dans du matériel.

- Services non financiers

La formation et l'assistance technique pourraient être fournies par des institutions spécialisées – tels que les collèges communautaires aux États-Unis et les Chambres de commerce en Allemagne. Le coût élevé du mentorat a compromis la viabilité de plusieurs programmes (Evers *et al.*, 2001). Les programmes de micro-crédit peuvent chercher à former des partenariats avec des prestataires de service spécialisés. Cela pourrait concourir à abaisser les frais généraux et à accroître l'efficacité.

- Procédures de gestion

Une action toute aussi importante qu'allouer des fonds est pour les promoteurs de s'assurer que les responsables des programmes ont les compétences nécessaires. Des compétences spécialisées et de l'expérience s'imposent dans plusieurs domaines telles que la mise en place de structures internes de contrôle et de gouvernance, la négociation et le maintien d'une relation de confiance avec des organes de financement variés, la gestion à long terme du financement et de la planification du programme. Créer un programme employant du personnel maison ne sera

probablement pas une initiative fructueuse si ces employés ne sont pas des spécialistes. Les compétences requises ne se trouveront pas non plus nécessairement dans les banques locales, car peu d'entre elles exercent l'activité spécialisée de micro-crédit. Les responsables devront peut-être aussi faire preuve de diplomatie si le mode de fonctionnement d'un programme est menacé par une intervention politique. Dans maints pays de l'OCDE, des formations à l'intention des responsables des programmes de micro-crédit sont maintenant proposées.

Même après adoption de ces pratiques, il reste d'importantes difficultés à surmonter pour que le programme de micro-crédit soit viable et efficace. Par exemple, bien qu'ayant suivi nombre des recommandations ci-dessus, et en collaboration avec un organisme hautement professionnel, ACCION USA, peut-être le principal programme américain de micro-crédit, a éprouvé des difficultés à atteindre sa taille critique. Des travaux plus poussés s'imposent dans les pays de l'OCDE afin d'identifier, de diffuser et de mettre en œuvre les meilleures pratiques et mesures en matière de micro-crédit.

Envisager la mise en place de prêts conditionnels au revenu

Chapman *et al.* (1998) présentent une approche novatrice du financement des travailleurs indépendants potentiels. Les auteurs font d'abord remarquer que les aides financières peuvent avoir un effet régressif dans la mesure où elles subventionnent les entreprises qui réussissent. D'un autre côté, les prêts professionnels devant être remboursés par tranches prédéterminées font courir le risque de cessation de paiement, ce qui dissuade ceux éprouvant une aversion pour le risque. Il est donc proposé que les prêts soient remboursés en fonction des revenus ou bénéfices futurs. Les prêts conditionnels au revenu (PCR) de ce type ont apporté en Australie une solution concrète au problème du financement des études supérieures, via le *Higher Education Contribution Scheme* mis en place en 1989 et le *AUSTUDY Loans Supplement* de 1993 (les analyses de ces programmes figurent dans Chapman, 1992; 1997). Fournir aux entreprises une aide financière fondée sur des conditions de remboursement liées au revenu ou au bénéfice présenterait des avantages. Premièrement, les PCR protègent les bénéficiaires contre le risque de défaillance en ce sens qu'il n'y a guère de risque qu'ils ne puissent rembourser puisque que le remboursement est subordonné à l'obtention d'un niveau de revenu ou de bénéfice spécifié. Ainsi donc, les emprunteurs n'ont pas nécessairement à craindre de voir leur réputation se ternir pour cause de cessation de paiement, ce qui aurait pour conséquence de leur fermer l'accès à d'autres sources de financement. Deuxièmement, les effets de redistribution des PCR seront probablement progressifs. Les programmes pourraient être conçus de manière à ce que les entrepreneurs qui créent des entreprises prospères payent le plus et ceux dont les entreprises font faillite payent le moins.

Les caisses de crédit mutuel peuvent aussi jouer un rôle important

Les caisses de crédit mutuel reposent sur le principe de la création d'un fonds commun financé par l'épargne régulièrement versée par leurs membres. Les prêts sont réservés aux membres de la caisse. Les fonds sont la propriété des membres et sont gérés par eux dans un but non lucratif. Le nombre des membres d'une caisse de crédit mutuel varie considérablement d'un pays à l'autre. Aux États-Unis, environ 30 % de la population adhère à une caisse de crédit mutuel. Par comparaison, ce chiffre avoisine 1 % au Royaume-Uni (HM Treasury 1999). Cependant, la mesure dans laquelle les caisses de crédit mutuel financent les micro-entreprises diffère aussi considérablement. Aux États-Unis, les coopératives d'épargne et de crédit (CDCU, *Community Development Credit Unions*) ont pour objet de financer tout un éventail d'activités qui contribuent au développement local, en particulier dans les communautés ayant un accès limité aux établissements financiers traditionnels. Dans maints pays, les caisses de crédit mutuel financent principalement les prêts à la consommation. Mais pour certains travailleurs indépendants, il peut être impossible de dissocier le budget du ménage de celui de l'entreprise. C'est pourquoi, accroître l'accessibilité des services financiers personnels – par le truchement des caisses de crédit mutuel et d'autres intermédiaires financiers – pourrait contribuer à soutenir l'activité des micro-entreprises locales (ainsi, les travaux théoriques cités au chapitre 5 ; voir Parker, 2000) soulignent que l'épargne peut être un moyen de faciliter aux entrepreneurs l'accès au crédit). Une réglementation adaptée, et mise en application, est nécessaire pour permettre le développement des caisses de crédit mutuel et la protection des droits des déposants. Par exemple, aux États-Unis, les caisses de crédit mutuel sont assurées par la National Credit Union Administration, ce qui permet aux membres de placer leur épargne dans une caisse de crédit mutuel sans risque de perte.

Veiller à ce que les lois contre la discrimination en matière de prêts bancaires soient appliquées efficacement

Des études économétriques et des faits isolés montrent qu'il existe sur les marchés du crédit une discrimination à l'encontre de certaines minorités ethniques et des femmes. Chez les premiers, l'activité d'entrepreneur est souvent concentrée géographiquement et il n'est pas rare qu'elle soit exercée dans des environnements peu propice aux affaires. Les prêts des banques aux groupes minoritaires, aux femmes, aux handicapés, et aux autres personnes devrait être contrôlée de manière à garantir l'absence de discrimination, et, le cas échéant, il pourrait être envisagé d'inscrire dans la loi l'obligation pour les banques de divulguer leurs activités de prêts (comme c'est le cas aux États-Unis). La législation contre la discrimination devrait être mise en application.

S'attaquer au problème général du manque d'agences bancaires dans les communautés défavorisées

Les banques sont particulièrement avantagées lorsqu'elles prêtent aux petites entreprises. Elles peuvent collecter de précieuses informations sur les emprunteurs grâce aux comptes de dépôt et à la fourniture d'autres services financiers riches en informations. (Petersen et Rajan, 2001). Pour l'entrepreneur potentiel, l'absence de contact antérieur avec le secteur bancaire – par exemple, ne pas avoir ouvert de compte courant privé – rendra l'accès au crédit plus difficile. Dans certains pays et localités, ce peut être un grave problème. Au Royaume-Uni par exemple, environ 10 % des ménages n'ont pas de compte bancaire (HM Treasury, 1999a), et les travailleurs indépendants qui habitent dans une zone défavorisée sont moins susceptibles d'avoir un compte courant privé que ceux qui résident ailleurs (Bank of England, 2002). Parallèlement, la libéralisation financière a fait subir aux banques une concurrence accrue. Cette pression a entre autres effets celui d'amener les banques à fermer des agences situées dans les communautés locales, même si ces fermetures sont probablement moins fréquentes dans les zones où l'activité professionnelle est plus importante.

Toutefois, il semble n'y avoir guère de moyens au niveau local de retenir les agences bancaires. Les autorités locales pourraient s'engager dans la banque en collaboration avec un établissement particulier en contre-partie de l'engagement d'une présence permanente dans la localité. Mais la plupart des mesures adaptées relèvent des autorités nationales. Par exemple, aux États-Unis, le Trésor a créé le *Bank Enterprise Award*, programme comprenant des mesures d'incitation financière à prêter dans les communautés en difficulté. Plusieurs pays ont également cherché à fournir des services bancaires via les bureaux de poste et les banques publiques. Les pouvoirs publics pourraient aussi encourager la conclusion entre banques commerciales de conventions garantissant au moins un point bancaire commun dans les petites communautés. Une loi analogue à la *Community Reinvestment Act* (voir ci-dessous) aux États-Unis, sans équivalent en Europe, stimulerait les prêts bancaires dans les communautés démunies et pourrait modifier les facteurs motivant la fermeture des agences. Des programmes de banque communautaire ont également été administrés à des fins lucratives ou non par des institutions spécialisées. Par exemple, en Australie, Bendigo Bank gère sur la base de la participation aux bénéficiaires un programme de banque communautaire et régionale en collaboration avec les communautés concernées (www.bendigobank.com.au).

La Community Reinvestment Act est une loi d'une grande portée qui a visiblement eu des effets positifs

La Loi de réinvestissement communautaire (CRA, *Community Reinvestment Act*) est entrée en vigueur en 1977 en réponse à l'insuffisance de l'offre par les banques de prêts hypothécaires et d'autres services financiers aux communautés pauvres. La loi était à l'origine centrée sur le prêt hypothécaire. La CRA autorise le citoyen lambda à évaluer la performance des banques en matière d'offre de prêts et autres services bancaires aux communautés pauvres et aux minorités. Dans le cas où la performance d'une banque est considérée insuffisante, la loi habilite les citoyens à déposer une réclamation auprès des agences de réglementation financière. Lorsqu'une banque veut s'engager dans des opérations nécessitant une autorisation réglementaire (telles que les fusions et acquisitions, les demandes d'ouverture d'agence, de charte fédérale et d'assurance des dépôts), il est tenu compte de la notation qui lui a été attribuée dans le cadre de la CRA. Il existe quatre notations : « remarquable », « satisfaisant », « à améliorer » et « insuffisant ». Ces notations sont établies à partir de l'étude de différents indicateurs de performance quantitatifs et qualitatifs pondérés, dont le portefeuille de prêts, l'emplacement des agences à ouvrir/fermer, l'offre de services aux communautés pauvres, le soutien apporté aux organisations sans but lucratif, et l'historique du partenariat avec les agences publiques.

Dans les premières années de son application, la CRA n'a visiblement guère eu d'incidence sur les établissements de prêt, seules quelques banques développant de nouveaux produits destinés aux marchés à faible revenu. Un changement notable s'est produit dans les pratiques de prêts à la fin des années 80. Plusieurs facteurs en sont à l'origine, dont le rejet pour cause de performance médiocre en regard de la CRA d'une demande d'autorisation de fusion présentée par Continental Bank of Chicago, et les poursuites engagées contre une importante association d'épargne et de prêt pour prêt arbitraire (Belsky et al., 2000). En 1995, un amendement législatif a créé des incitations à prêter aux petites entreprises dans les localités à faible et moyen revenus (la CRA stipule qu'un prêt à une petite entreprise est un prêt professionnel d'un montant inférieur à 1 million \$US et/ou un prêt à une entreprise dont les revenus sont inférieurs à 1 million \$US). Zinman (2002) estime que la CRA a facilité l'accès au crédit à environ 5 % des entreprises des zones visées. Les banques concernées ont augmenté de 12 à 15 % leurs activités de prêt aux petites entreprises. Cette évolution ne s'est apparemment pas produite au détriment de la qualité des prêts ou des bénéfices des banques. Des effets réels positifs sur les entreprises ont également été constatés. Dans les comtés (subdivision géographique des États-Unis) où les banques opèrent sous l'aiguillon de la CRA, la masse salariale des entreprises s'est accrue d'environ 1 % et les faillites ont diminué de 4 à 5 %. La CRA a eu entre autres effets celui

d'attirer l'attention des banques sur l'opportunité commerciale de proposer des services bancaires dans les communautés défavorisées et aux personnes à faible revenu. En outre, de grandes banques ont commencé à prêter à des fins de développement des communautés, recourant parfois aux intermédiaires financiers du développement communautaire.

L'adoption éventuelle dans d'autres pays d'une loi similaire à la CRA doit être étudiée attentivement

La création de la CRA reflète l'histoire institutionnelle, économique et sociale propre aux États-Unis. Les conditions dans lesquelles cette loi a été créée sont les suivantes : ségrégation non négligeable *de facto* sur les marchés de l'immobilier résidentiel ; importantes inégalités entre les groupes ethniques et les groupes de revenu ainsi qu'entre les zones géographiques ; et, insuffisance de l'offre de services de certaines banques à des quartiers particuliers au motif de la composition raciale de la population et/ou de l'âge du parc de logements. L'ampleur et la gravité de ces problèmes aux États-Unis montrent que la question de savoir s'il convient de transposer la CRA dans d'autres environnements doit être étudiée attentivement. De surcroît, les autres politiques de développement américaines qui ont eu une incidence sur l'industrie du prêt hypothécaire, et les bonnes conditions macroéconomiques observées dans les années 90 ont probablement joué un rôle dans l'obtention par la CRA de certains de ses résultats positifs (Belsky et al., 2000). La promulgation dans un autre pays d'une loi similaire à la CRA ferait supporter au secteur public des coûts de mise en application non négligeables. De plus, le poids de la réglementation pourrait être significatif pour les banques (voir Zinman, 2002). Ceci dit, le bilan de la CRA est riche d'enseignements susceptibles d'être adaptés de diverses manières. Par exemple, Belsky et al. (2000) indiquent que l'obligation pour les banques de fournir un décompte de leurs prêts, et le désir de ne pas voir ternir leur réputation, suffisaient à amener les membres du conseil d'administration de nombreux établissements à revoir les pratiques en matière de prêt.

Recommandations sur le financement, à l'intention des autorités locales

Collaborer avec les banques locales et avec les autres intermédiaires financiers locaux afin de faciliter aux entrepreneurs l'accès aux moyens de financement

Dans la plupart des pays, les banques sont de loin la plus importante source de financement institutionnel pour les entreprises locales. Les autorités locales devraient envisager de collaborer avec les banques locales. La collaboration entre les banques et les agences de développement local présente des avantages potentiels pour chacune des deux parties. Les frais généraux et de fonctionnement peuvent être partagés, de même que le risque. Chacune de ces deux types d'organisation peut fournir des services spécialisées et des compétences d'expert. En ce qui concerne l'évaluation des prêts, par exemple, un programme de soutien aux entreprises locales peut apporter aux banques la connaissance technique des secteurs et des projets qui leur fait défaut. En effet, les fonds offrant des prêts à des conditions avantageuses obtiennent apparemment de meilleurs résultats lorsque les collectivités s'impliquent plus (Evers *et al.*, 2001). Les programmes de formation dirigés par des agences de développement local peuvent contribuer à améliorer la qualité des demandes d'emprunt présentées aux banques. En outre, la formation peut atténuer la crainte de certains emprunteurs potentiels de ne pouvoir démarcher avec succès les banques. Les programmes peuvent également apporter aux banques la garantie financière qu'elles demandent pour (co)-prêter, facilitant ainsi à un organisme de mise en route l'accès aux sources de financement des projets viables.

Inversement, il peut être demandé aux banques qu'elles orientent vers les programmes de conseils ceux dont la demande d'emprunt a été refusée. Cela peut éviter de décourager les entrepreneurs potentiels dans la mesure où des projets quasiment viables peuvent être reformulés de manière à être faisables. Les banques peuvent également agir en tant que partenaires au sein des organismes qui proposent des services de micro-finance, en mettant à disposition des employés assumant les fonctions de conseillers et de mentors et en éclairant sur les questions relatives à la gestion du programme. Plusieurs banques ont accordé des réductions sur les commissions de service perçues

sur les comptes professionnels des clients des organismes de micro-finance. La présence d'une banque peut en elle-même renforcer la crédibilité d'une initiative de prêt. En outre, les banques ont souvent une connaissance étendue des marchés locaux utile aux agences locales d'entreprise. Par ailleurs, les banques disposent déjà de fonds prêtables, alors qu'il peut être très long et coûteux pour un programme de soutien de rassembler à partir de zéro les fonds à prêter. D'ailleurs, dans plusieurs pays européens, la législation interdit aux organisations locales ou de micro-finance de prêter sans avoir formé au préalable un partenariat avec une banque (Evers et al., 2001).

Une meilleure connaissance des services d'affacturage pourrait être utile

Les programmes publics concourent rarement au financement du fonds de roulement. Les sociétés d'affacturage et de remise sur facture peuvent faciliter aux petites entreprises la gestion de leur fonds de roulement. Les services d'affacturage et de remise sur facture peuvent aussi apporter une solution intéressante au grave problème de la gestion du cash-flow, rencontré par les petites entreprises du fait que les grandes entreprises (et l'État) les règlent en retard. Les sociétés d'affacturage spécialisées – ou affactureurs – payent les créances d'une entreprise et assument la responsabilité de leur recouvrement et de leur gestion. Les affactureurs assurent donc une forme de financement à court terme en prenant en garantie les créances d'un client. L'affacturage ne dépend donc pas de l'évaluation par une banque des perspectives de croissance de l'entreprise. Les banques et des organismes indépendants spécialisés proposent des services d'affacturage.

Cependant, l'affacturage peut être onéreux. La recherche menée au Royaume-Uni à la fin des années 90 montre aussi que la possibilité de recourir à l'affacturage diffère selon les entreprises. Les entreprises les plus récentes et les plus petites ont tendance à être exclues, certains secteurs se voient accorder la priorité et les grandes entreprises ont généralement moins besoin de services d'affacturage (Soufani, 2001). Les affactureurs indépendants sont plus susceptibles de répondre aux besoins des entreprises petites et récentes, mais facturent leurs prestations plus chers que les affactureurs sous contrôle des banques. Les pouvoirs publics auront vraisemblablement pour tâche essentielle d'attirer l'attention des entrepreneurs sur le moment où il vaut mieux recourir à l'affacturage et à la remise sur facture.

Envisager de promouvoir les associations mutuelles de garantie des crédits

Les associations mutuelles de garantie des crédits visent à faciliter aux entreprises ayant des projets viables l'accès aux prêts bancaires auxquels elles n'auraient sinon pas droit. Pour ce faire, elles garantissent le remboursement

partiel de tout impayé supporté par les banques sur ces prêts. Leur objectif est analogue à celui des fonds de garantie (décrits dans l'encadré 9.1) mais leur mode de fonctionnement diffère. En effet, les membres de l'association se portent collectivement garants des fonds prêtés à un emprunteur individuel. Le risque est ainsi réparti entre les membres de l'association. Créées à l'origine en Europe, les associations de garantie des crédits sont aujourd'hui très répandues en France, en Italie, au Japon et dans d'autres pays. Un de leurs avantages est que l'évaluation des risques associés au prêt peut être faite plus efficacement par les membres d'une association qui travaillent dans le même secteur et que la pression des pairs peut inciter au remboursement. On peut supposer que les co-garants auront des informations sur les caractéristiques du projet auxquelles les banques n'ont pas nécessairement accès. Ils seront aussi incités à fournir à l'association des informations qu'ils pourraient ne pas souhaiter confier à une banque (Hughes, 1997). En exploitant les informations à la disposition des entreprises fonctionnant dans des branches d'activité voisines, les associations mutuelles de garantie apportent une solution au problème de l'asymétrie de l'information entre les banques et les entreprises décrit au chapitre 5. Les associations peuvent aussi négocier avec les banques afin d'obtenir des taux préférentiels. En France, au Japon et dans d'autres pays, ces associations ré-assurent en outre les prêts, et il existe dans plusieurs pays des programmes de ré-assurance subventionnés par l'État. Les dispositifs de garantie des crédits peuvent revêtir des formes institutionnelles très variées, même si la taille du groupe est un élément clé. La pression des pairs et la capacité à sélectionner soigneusement les projets peuvent être plus importantes lorsque le groupe est de petite taille, mais la possibilité de partager le risque est réduite d'autant. Ainsi, le montant des garanties offertes par les petites associations a tendance à être faible.

Le nombre de ces organismes mutuels de garantie diffère considérablement en Europe du nord et en Europe du sud. Des centaines de milliers de petites entreprises italiennes reçoivent des fonds garantis par des associations mutuelles de garantie. A l'opposé, les organismes mutuels de garantie sont extrêmement rares au Royaume-Uni. Pour les pouvoirs publics, la principale question a trait à l'identification d'éventuels obstacles à la constitution de tels organismes par les agents privés. Dans plusieurs pays, le secteur privé a créé et géré lui-même des associations mutuelles de garantie des crédits. Il a été affirmé, cependant, que la formation d'associations de ce type comportait des dimensions relevant des biens publics, quoique ce soit discutable. Dans les secteurs où l'expérience en la matière est faible ou inexistante, il pourrait être judicieux que les pouvoirs publics jouent un rôle d'amorçage en diffusant l'information et, éventuellement, en finançant des études de faisabilité. Cette intervention serait en accord avec les objectifs

récents que la Commission Européenne cherche à atteindre en soutenant les projets pilotes dans ce domaine.

Brusco et Righi (1989) ont décrit avec précision le fonctionnement d'une association de crédit prospère en Italie. A l'époque où cette étude fut rédigée, le Consortium de Garantie des Crédits de Modène (CGC) (*Loan Guarantee Consortium*) comptait nettement plus de trois cent membres. Lorsqu'un membre est dans l'incapacité de rembourser un prêt, le CGC procède au remboursement puis cherche à recouvrer ces fonds auprès du membre concerné. Le CGC négocie les taux d'intérêt pour le compte de ses membres, obtenant généralement un taux inférieur à celui accordé ailleurs pour des prêts similaires. Seuls les prêts destinés au financement du fonds de roulement sont garantis et le CGC prélève une commission de souscription de 1 %. Une caractéristique intéressante du CGC est qu'il a des membres en commun avec la Confédération Nationale des Artisans (CNA) (*National Confederation of Artisans*) et avec deux partis politiques nationaux. Les demandes de garantie d'un prêt sont évaluées tant en regard de la probité du demandeur et de sa réputation professionnelle que de sa situation financière. Ces qualités sont déterminées à partir de l'historique des relations que le demandeur a entretenues avec la CNA, le personnel local de la CNA connaissant les activités du demandeur et l'aidant à tenir ses comptes. Le personnel du CGC connaîtra généralement bien lui aussi l'entreprise du demandeur et les perspectives du sous-secteur. Une connaissance approfondie du demandeur et l'appartenance commune à des partis politiques et à la CNA permettent apparemment de bien cibler les garanties et aux pairs d'exercer une pression considérable pour que les fonds empruntés soient remboursés. De 1976 à 1989, le CGC a garanti des prêts pour un montant de dix milliards de lires, sur lesquels seulement soixante-dix millions n'ont pas été recouverts.

Toutefois, les organismes mutuels de garantie des crédits ne sont pas adaptés à toutes les situations. L'association mutuelle qui méconnaît la culture des entreprises au niveau local ou national peut mettre un temps considérable à se former et ne rassembler que quelques participants. Les pays dotés de systèmes bancaires plus développés peuvent par ailleurs considérer que ces organismes sont inutiles.

Encourager la participation au capital social via l'éducation et l'information, et soutenir les réseaux d'investisseurs providentiels

Il est essentiel pour maintes entreprises en expansion de bénéficier d'un apport en capital social de la part des investisseurs institutionnels. Le chapitre 3 a montré que l'offre de capital-risque officiel aux nouvelles et petites entreprises est insuffisante. De nombreuses études font apparaître également que l'offre et la demande de capital-risque officiel sont très

concentrées géographiquement. Rares sont les entreprises qui apportent du capital-risque dans les régions et zones moins dynamiques où l'activité dans le secteur des services financiers n'est pas substantielle (Mason et Harrison, 1991). Les gouvernements ont créé un large éventail de mesures visant à accroître les prises de participation dans le capital social des petites entreprises et dans les communautés défavorisées (voir encadré 9.3). Dans plusieurs pays, la contribution des pouvoirs publics au capital social des petites entreprises a été significative en termes quantitatifs. Par exemple, en 1995, aux États-Unis, le montant de la participation au capital prise et/ou garantie par les pouvoirs publics représentait plus de 60 % de celui des fonds de capital-risque traditionnels (même si cette participation répondait plus à des objectifs technologiques que de développement d'une zone) (Lerner, 1999).

Cependant, il n'est pas certain que les mesures destinées à accroître les niveaux d'investissement en capital-risque auront une grande incidence dans les localités défavorisées. Tout d'abord, seule une petite minorité d'entreprises a besoin de capital-risque. A peine deux nouvelles entreprises européennes sur mille reçoivent un capital-risque de la part d'investisseurs institutionnels – malgré la prolifération des programmes publics de soutien. Aux États-Unis, à peine plus de 0.5 % des nouvelles entreprises ont reçu en 1999 un financement sous forme de capital-risque officiel (NCOE, 2001). Et dans les vingt-neuf pays couverts par le *Global Entrepreneurship Monitor 2001*, moins de vingt mille entreprises ont bénéficié en 2000 d'un apport en capital-risque officiel. Ensuite, les entreprises à fort potentiel de croissance qui sont les plus susceptibles d'attirer le capital-risque sont moins nombreuses dans les communautés pauvres.

Néanmoins, des études montrent que les sociétés financées par capital-risque jouent un rôle sans commune mesure dans la création d'emplois, et que tout investissement financé par du capital-risque sera manifestement le bienvenu dans les communautés pauvres. Cependant, comme la section suivante l'explique, il est indispensable pour le bon fonctionnement des fonds de capital-risque qu'ils atteignent une certaine taille. Ceci, et le faible nombre des opérations potentiellement rentables au niveau local – notamment dans les communautés pauvres – signifie que le niveau le plus approprié pour une intervention n'est généralement pas le niveau local mais les niveaux régional et national. L'expérience montre aussi qu'il est indispensable que les fonds de capital-risque ayant un objectif d'intérêt public soient gérés explicitement selon les lois du marché. La dilution des objectifs commerciaux limiterait la capacité à séduire les investisseurs privés et les gérants professionnels de fonds. Comme indiqué ci-dessous et dans le chapitre 5, l'action publique en faveur des fonds de capital-risque ayant une démarche commerciale se justifie essentiellement par l'existence de seuils d'investissement dans le

Encadré 9.3. **Stimuler l'investissement en capital-risque dans les communautés pauvres**

Small Business Investment Corporation – États-Unis

En 1958, le Congrès des États-Unis a créé le programme des Small Business Investment Corporation (SBIC).

Les SBIC sont des sociétés d'investissement à capitaux privés, dont les dirigeants sont des agents privés, agréés par la Small Business Administration (SBA). Les deux principaux critères pour obtenir un agrément sont la compétence des dirigeants et un niveau suffisant de capitaux privés. Les SBIC sont des sociétés à but lucratif, qui proposent du capital-risque, des prêts à long terme et une assistance managériale aux petites entreprises indépendantes éligibles, qu'elles soient nouvelles ou déjà établies. Les SBIC n'investissent que dans les petites entreprises, telles que définies par la SBA. Certaines des entreprises américaines les plus réputées, dont Federal Express et Intel, ont bénéficié à un moment ou l'autre d'un investissement d'une SBIC.

Les SBIC proposent différents moyens de financement (fonds propres, facture, mezzanine, etc.) adaptés aux besoins de leurs clients, petites entreprises appartenant à des secteurs très variés. La plupart des SBIC ont leur capital entre les mains de petits groupes d'investisseurs locaux. D'autres sont détenues par des banques commerciales, et certaines sont des sociétés cotées en bourse. L'investissement en capitaux privés est au minimum de 5 à 10 millions \$US. Les SBIC investissent leurs propres fonds et les fonds empruntés via l'État fédéral. Il est possible de mobiliser des fonds publics par émission d'emprunts garantis par la SBA. Toutefois, certains se sont demandés s'il était judicieux de recourir à cette source de financement car des décalages peuvent apparaître entre les échéanciers de remboursement et la structure des échéances des investissements en capital-risque. Il pourrait être préférable de mettre en place des incitations fiscales soigneusement conçues (Bates, 2002) (les SBIC bénéficient déjà de plusieurs avantages fiscaux, telle que l'exonération totale de l'impôt sur les dividendes). D'après la SBA, le coût total du programme des SBIC est inférieur aux recettes fiscales annuelles tirées des investissements fructueux réalisés par les SBIC.

Des SBIC spécialisées, appelées SSBIC, ciblent les entrepreneurs originaires de milieux socialement et économiquement défavorisés. Cependant, un nombre considérable de SSBIC ont cessé leurs activités ou se sont réorientées vers les marchés plus attrayants sur le plan commercial. Les SSBIC ont connu un succès limité et, en 1995, les législateurs ont

Encadré 9.3. **Stimuler l'investissement en capital-risque dans les communautés pauvres** (suite)

décidé de ne plus agréer de nouvelles SSBIC. Cette expérience décevante montre combien il est dangereux de gérer des fonds de capital-risque de petite taille – et donc très risqués et très coûteux – qui poursuivent des objectifs non commerciaux et sont par conséquent souvent centrés sur des opportunités d'investissement très risquées, à faible rendement potentiel et à longue échéance (Bates, 2002). Cette expérience cadre avec l'évaluation qui a été faite à un stade peu avancé du European Seed Capital Fund Scheme (Murray, 1998). Le taux d'échec chez les entreprises dans lesquelles les fonds de capital-risque ayant une démarche commerciale et relevant de ce programme ont investi était sensiblement inférieur à celui enregistré par les fonds régionaux axés sur le développement. Les fonds ayant une démarche commerciale créaient plus d'emplois tant par entreprise bénéficiaire que par fonds.

Propositions récemment formulées au Royaume-Uni

En octobre 2000, le Groupe de travail sur l'investissement social au Royaume-Uni (United Kingdom's Social Investment Task Force) a recommandé au Chancelier de l'Échiquier un large éventail de mesures à prendre afin de relever les niveaux d'investissement dans les communautés pauvres. Il préconisait notamment de mettre en place de nouveaux crédits d'impôt au titre de l'investissement dans les organismes de financement du développement communautaire (qui investissent dans des entreprises sans but lucratif et dans celles à but lucratif). Il a également recommandé de créer un Community Development Venture Fund afin d'investir du capital-risque dans les zones défavorisées. Divers investisseurs privés, professionnels et caritatifs bénéficieraient de fonds publics de contrepartie et de crédits d'impôts.

Parallèlement, il a été suggéré d'inciter les banques à divulguer leurs activités de prêt dans les communautés souffrant de sous-investissement – et le cas échéant à les y obliger. Les autres propositions comprennent les mesures d'aide financière, de garantie des fonds de capital-risque pour le développement des communautés, et d'encouragement des organismes caritatifs à apporter des fonds propres. Une dernière proposition consiste à accroître la taille des organismes de financement du développement communautaire en renforçant leur représentation et les réseaux formés entre eux et en collectant à grande échelle les fonds disponibles pour investissement. Cette idée d'un intermédiaire de l'investissement chargé de sélectionner, renseigner sur, normaliser, et

Encadré 9.3. **Stimuler l'investissement en capital-risque dans les communautés pauvres** (suite)

orienter les ressources vers les investissements dans les organismes communautaires de financement du développement a été émise par Bates (2002) après étude de programmes similaires aux États-Unis.

Les propositions formulées par le département du Commerce et de l'Industrie (Department of Trade and Industry) en vue de créer dans toutes les régions de l'Angleterre des fonds de capital-risque investissant dans les entreprises en phase de démarrage se sont attirées des critiques. Mason et Harrison (2002) se sont montrés dubitatifs quant aux chances de succès de ces fonds. Leurs réserves portent essentiellement sur : la capacité des fonds régionaux à séduire les investisseurs ; la rareté des compétences en matière de capital-risque de la première heure ; la faible probabilité de parvenir à la rentabilité financière ; et la nécessité de tenir compte des contraintes de la demande, faute de quoi les fonds du secteur privé pourraient pâtir d'un effet de substitution (car ils concurrenceraient les fonds publics subventionnés dans leurs efforts de captation du flux relativement faible des opérations potentielles). Ces préoccupations justifiées sont par ailleurs riches d'enseignements pour les autres pays. Si la rareté des compétences en matière de capital-risque de la première heure compromet les chances de réussite des fonds de capital-risque régionaux au Royaume-Uni – qui a l'industrie du capital-risque la plus importante d'Europe – les pays où le capital-risque est moins développé pourraient rencontrer de sérieux obstacles à la réalisation d'objectifs d'action similaires.

capital social. Comme expliqué ci-dessous, au niveau local, soutenir les réseaux d'investisseurs providentiels pourrait procurer d'importants avantages. Une éducation, une formation et une information appropriées pourraient contribuer à rendre les entrepreneurs moins réfractaires à l'ouverture du capital social de leur entreprise.

La taille est un facteur clé pour les fonds de capital risque

Comme étudié en détail au chapitre 5, plusieurs raisons expliquent pourquoi l'investissement officiel en capital social est effectué principalement par les grands fonds de capital-risque sous forme de prises de participations importantes après la phase de démarrage des entreprises. A l'opposé, l'investissement officiel dans les entreprises naissantes est réalisé

essentiellement par des fonds de petite taille qui supportent des coûts unitaires élevés et des niveaux de risque considérables. La mise en place de différents dispositifs de garantie/renforcement du capital social explique peut-être pourquoi dans certains pays – comme les Pays-Bas – le capital-risque représente un pourcentage plus important des investissements de la première heure. A cet égard, Murray (1999) présente les éléments jouant un rôle fondamental dans l'élaboration d'un dispositif de garantie/renforcement du capital social. Les trois types de possibilités suivants s'offrent : assurer contre les pertes de fonds de l'entreprise ; fournir un « *upside leverage* » (type de financement suivant : le secteur public co-investit avec un fonds de capital-risque en des termes tels que tout bénéfice auquel cet investissement donne lieu est affecté en majeure partie à ce fonds, et que toute perte à laquelle cet investissement donne lieu est supportée tant par le secteur public que par ce fonds) ; et subventionner partiellement les coûts de fonctionnement des fonds. Il peut être important de faire bénéficier un petit fonds d'un filet de sécurité financière mais cela risque d'inciter les capital-risqueurs à moins s'assurer qu'ils prennent les bonnes décisions d'investissement. Les instruments visant à fournir un *upside leverage* ont un effet de levier financier tel que les sociétés de capital-risque et leurs investisseurs en recueillent essentiellement les fruits. Les simulations réalisées par Lurray font apparaître que, pour diverses raisons, un programme de *upside leverage* a une plus grande incidence sur la rémunération des partenaires au fonds de capital-risque qu'un dispositif de garantie. De plus, le financement par *upside leverage* ne génère un rendement que lorsque l'investissement est fructueux et ne soustrait pas les dirigeants aux conséquences de décisions peu judicieuses. Aernoudt (1999) estime lui aussi que les garanties publiques ont un rôle à jouer dans l'accroissement du capital-risque de la première heure.

Les décideurs politiques pourraient également s'attaquer aux facteurs limitatifs de la demande

Le chapitre 5 a étudié le rôle joué par la demande dans la détermination du niveau de la participation des investisseurs institutionnels au capital social. Il a été montré que certains entrepreneurs refusent un financement externe du capital social, peut-être parce qu'ils n'ont pas envie de céder le contrôle de leur entreprise. C'est pourquoi maintes sociétés sont sous-capitalisées, augmentant d'autant le risque qui leur est associé. La croissance et la survie de nombreuses petites entreprises seraient facilitées si leurs propriétaires étaient plus disposés à renforcer leurs fonds propres par financement externe. La demande de financement externe du capital social pourrait être augmentée via la politique fiscale et, éventuellement, l'éducation, la formation et l'information. Un autre facteur limitatif de la demande est le fait que de nombreuses propositions d'investissement financé

par du capital-risque sont incomplètes ou développées inconsidérément. Mason et Harrison (2001) présentent les grandes lignes d'un programme structuré d'ateliers, de séminaires et de services de conseils, susceptible de supprimer les principaux facteurs limitatifs de la demande.

Soutenir les réseaux d'investisseurs providentiels sera probablement le moyen le plus efficace pour les décideurs politiques locaux

Les réseaux dits « d'investisseurs providentiels » visent à mettre en relation des investisseurs informels et des entreprises en quête d'un faible montant de capitaux propres. De par sa nature informelle, le montant de la prise de participation des investisseurs providentiels est aléatoire. Cependant, on estime qu'aux États-Unis l'investissement informel en capital social est au moins le double du capital-risque officiel, et d'après certaines estimations ce multiple serait sensiblement supérieur (Lange *et al.*, 2002). Reynolds *et al.* (2001) ont calculé que l'investissement informel en capital social atteindrait 1 à 2 % du PIB dans les vingt-neuf pays couverts par le *Global Entrepreneurship Monitor*.

Les investisseurs providentiels investissent généralement dans les entreprises en phase de démarrage, souvent dans des sociétés qui ne sont pas encore disposées à recourir au capital-risque officiel³. Les investisseurs informels en capital social sont eux-mêmes souvent de brillants entrepreneurs. Par exemple, aux États-Unis, environ les deux tiers des investisseurs providentiels tirent l'essentiel de leur revenus des précédents placements à risque qu'ils ont réalisés (Lange *et al.*, 2002). Ces investisseurs apportent donc un savoir-faire et une expérience significatives aux entreprises dans lesquels ils investissent. Les ressources non financières fournies par les investisseurs providentiels comprennent généralement une aide dans les domaines tels que la stratégie de l'entreprise, la recherche d'autres moyens de financement, le recrutement du personnel clé, et le gouvernement d'entreprise (Ardichvili, 2001). Le degré de contrôle de l'entreprise est souvent inférieur à celui exigé par les capital-risqueurs officiels (Lange *et al.*, 2002). De surcroît, la période de temps laissée aux investissements informels pour produire leurs effets est fréquemment plus longue que celle accordée aux investissements officiels. Par ailleurs, les investisseurs providentiels ne rechignent pas à investir dans les entreprises technologiques (Mason et Harrison, 1997). Fait important pour le développement territorial, les investisseurs providentiels sont en outre dispersés géographiquement et investissent au niveau local (Mason et Harrison, 1994). Les investisseurs informels en capital social peuvent par ailleurs concourir à relever le niveau de la qualité des propositions d'investissement soumises aux fonds de capital-risque de la première heure. En effet, ils sélectionnent les projets et, en collaborant intensément avec les

entrepreneurs, contribuent à remédier aux défauts de conception ou de présentation susceptibles de dissuader les investisseurs officiels. En ce sens, les investisseurs providentiels aident à supprimer les facteurs limitatifs de la demande sur le marché du capital-risque officiel que nous avons déjà exposés (Mason et Harrison, 2002).

L'action des pouvoirs publics en faveur des réseaux d'investisseurs providentiels se justifie, en principe, par l'existence d'obstacles au fonctionnement efficace du marché informel du capital social. Une barrière de l'information peut exister sur ce marché lorsque les investisseurs providentiels ne sont pas disposés à divulguer leur volonté d'investir et que les entrepreneurs sont réticents à révéler leurs idées novatrices. En outre, les investisseurs providentiels ne sont généralement pas organisés en groupes. Ils s'en remettent souvent à leurs amis et à leurs relations professionnelles pour connaître les opportunités d'investissement. Ce recours aux réseaux et aux contacts reflète le temps nécessaire pour chercher et évaluer les possibilités d'investissement, et le fait que maints investisseurs providentiels ne consacrent qu'une partie de leur temps à investir (Mason et Harrison, 1997). Les barrières de l'information et du coût de la recherche auxquelles se heurtent l'offre et la demande sur ce marché peuvent être réduites par des mesures de soutien aux réseaux d'investisseurs providentiels (d'autres moyens d'accroître l'investissement informel en capital social s'offrent par ailleurs aux autorités nationales, et comprennent diverses formes d'allègements fiscaux et des mesures visant à faciliter la sortie de ces investissements).

Des réseaux d'investisseurs providentiels existent aux États-Unis, au Canada et dans plusieurs pays d'Europe. En 1999, l'Union européenne comptait plus de cent réseaux actifs, même s'ils étaient situés à environ 80 % dans seulement trois pays (Commission, 2000). Avec quarante-quatre réseaux d'investisseurs providentiels, le Royaume-Uni est le pays européen qui en a le plus. Un réseau procède en moyenne à environ neuf opérations par an. Les réseaux sont indépendants de l'opération d'investissement proprement dite, leur fonction étant généralement de mettre en relation confidentiellement, de sélectionner et de renseigner. Dans d'autres pays, certains dispositifs prévoient des services de mentorat et de mise en contact avec des banques et des capital-risqueurs officiels. En France, une centaine de clubs d'investissement local – appelés Cigales – financent les sociétés locales naissantes. Les membres d'un club versent tous les mois une certaine somme sur un fonds commun placement utilisé pour financer les projets identifiés et approuvés par le groupe (Evers et al., 2001).

La plupart des réseaux d'investisseurs providentiels opèrent à l'échelle locale, et avec le soutien des pouvoirs publics, dans un but non lucratif⁴. L'expérience montre que les tentatives d'exploitation de ces réseaux à des fins

lucratives se heurtent à d'importants obstacles, même si le secteur privé a récemment pris des initiatives dans ce sens (Mason et Harrison, 1997 ; Mason et Harrison, 1995). Les organisations du secteur privé prélèvent une commission de mise en relation, ou prennent une participation dans le capital social de l'entreprise financée via le réseau. L'étude de Mason et Harrison (1997) fait apparaître qu'au Royaume-Uni les nouveaux réseaux du secteur privé donnent lieu à des opérations plus importantes et intervenant à un stade plus avancé du développement de l'entreprise par rapport à celles des réseaux sans but lucratif, et que les investisseurs s'impliquent moins directement dans les entreprises bénéficiaires. Les organisations sans but lucratif sont donc visiblement d'une nature différente de celle des réseaux à but lucratif, qui sont plus récents et moins nombreux. Ils méritent de ce fait, en principe, un soutien continu de la part des pouvoirs publics afin de contribuer à remédier à l'insuffisance des investissements en capital social d'un très faible montant.

Les réseaux d'investisseurs providentiels peuvent par ailleurs créer des synergies en établissant des liens avec les réseaux de mentorat, les chambres de commerce, les clubs d'entrepreneurs et d'autres organismes similaires. La législation sur les valeurs mobilières peut limiter le rôle des réseaux à la mise en relation. Par exemple, comme au Royaume-Uni, il peut être interdit aux réseaux de participer au montage des opérations. Les investissements nécessitant un suivi étroit, le champ d'action des réseaux d'investisseurs providentiels est généralement local. Toutefois, les réseaux nationaux peuvent eux aussi être un moyen intéressant de rapprocher les entreprises en quête de financement des investisseurs à partir de critères pré-définis. Aux États-Unis, par exemple, le Angel Capital Electronic Network (ACE-Net) a fait office à l'échelle nationale de listing Internet des petites entreprises innovantes, dont l'accès est réservé aux abonnés. Ainsi donc, le nombre des services proposés à l'échelle nationale, notamment par les organisations à but lucratif, s'est accru ces dernières années (Mason et Harrison, 1997).

Les réseaux d'investisseurs providentiels utilisent par ailleurs de plus en plus les technologies de l'information pour abaisser les coûts d'information et de recherche (Lange *et al.*, 2002). Les nouvelles technologies de l'information peuvent entraîner une certaine désintermédiation en ce qui concerne les opérations réalisées via un réseau, en permettant aux entrepreneurs de se passer des services de mise en relation traditionnels. Il a été supposé que cette désintermédiation obligera au moins certains réseaux à s'efforcer d'accroître la valeur ajoutée en s'engageant dans d'autres activités. Ils peuvent, par exemple, contribuer davantage à structurer et à guider les nouvelles entreprises, à ne sélectionner que les projets les plus prometteurs, et à subordonner les flux de revenus plus directement à la réussite des entreprises

dans lesquelles il est investi, comme c'est le cas des accords prévoyant une prise de participation en contre-partie de prestations de services (Lange et al., 2002).

Les réseaux d'investisseurs providentiels présentent des caractéristiques particulièrement intéressantes pour la politique de développement local : aucun effet de distorsion, correction des imperfections du marché et mobilisation de l'épargne et du savoir-faire locaux. Cependant, à l'instar d'autres dispositifs destinés à accroître les niveaux d'investissement en capital-risque, ces réseaux sont peu adaptés aux besoins des entreprises les plus marginalisées. Par ailleurs, il est important aux fins d'évaluation que les réseaux bénéficiant de l'appui des pouvoirs publics établissent et conservent l'historique des investissements réussis. C'est rarement le cas (Lange et al., 2002). Or une évaluation correcte est indispensable pour procéder à l'étude exhaustive des effets positifs de l'action publique en faveur des réseaux d'investisseurs informels en capital social.

Notes

1. Gomez (1999) constate que les individus membres d'une association, d'un club ou d'une organisation, réussissent mieux que les emprunteurs travaillant à leur compte et présentant sinon des caractéristiques similaires. Sur la base de ce constat, il préconise aux prestataires à but non lucratif de signifier aux emprunteurs qu'ils doivent préalablement à l'obtention d'un prêt adhérer à une organisation liée à leur domaine d'activité professionnelle. Les efforts d'ouverture destinés à attirer de nouveaux clients pourraient par ailleurs être étendus aux associations existantes de travailleurs indépendants et/ou de micro-entreprises.
2. Nombre des individus les plus pauvres ont peut-être plus besoin de services micro-financiers autres que le micro-crédit, tels que le paiement des factures à un coût abordable, des instruments d'épargne et des produits d'assurance (Conaty et Fisher, 1999).
3. Cela implique en outre l'existence d'un lien indirect avec l'industrie du capital-risque officiel: les investissements providentiels pourraient baisser si le capital-risque officiel venait pour une raison quelconque à diminuer.
4. Cependant, il existe aussi des réseaux régionaux, nationaux et même internationaux. BAMS, par exemple, opère en Belgique, au Luxembourg et dans le nord de la France (Lange et al, 2002).

PARTIE II
Chapitre 10

**Recommandations sur l'élaboration
des programmes**

Recommandations sur l'élaboration des programmes à l'intention des autorités nationales

Envisager de confier de nouveaux objectifs aux institutions existantes plutôt que de créer de nouvelles organisations

Dans maints pays, un grand nombre de programmes d'aide aux entreprises ont été développés au fil du temps. Par exemple, au Royaume-Uni, Conaty et Fisher (1999) ont observé qu'il y avait « 200 initiatives de l'État en faveur des entreprises, soutenues par cinq départements, pour un coût total en 1995/96 de 632 millions de livres ». Souvent, l'ensemble des mesures de soutien se caractérise par le chevauchement et la parcellisation des programmes, l'interruption du financement, la concurrence entre les agents prestataires, les doublons entre programmes, et la confusion semée chez les bénéficiaires visés. L'évaluation des programmes est d'autant moins facile et significative que la parcellisation de l'architecture générale de l'aide publique peut aboutir à des procédures de compte rendu et de suivi non normalisées (ce qui accroît en plus le travail de compte rendu des prestataires de services). Une mesure rentable et préférable à la création de nouvelles structures consisterait à faire connaître davantage les programmes existants. Avant d'établir de nouvelles structures, les décideurs devraient penser à incorporer de nouveaux objectifs dans les institutions existantes.

Introduire une certaine souplesse dans le fonctionnement des programmes d'aide aux travailleurs indépendants

Les modalités de versement de l'aide financière pourraient varier selon la situation financière des bénéficiaires. A l'évidence, un cadre au chômage ayant accumulé des économies a vraisemblablement moins besoin de percevoir l'aide financière sous la forme d'une somme forfaitaire que le chômeur diplômé d'un établissement d'enseignement supérieur. Des données montrent que les taux de survie des entreprises augmentent quand l'aide financière est versée sous forme de somme forfaitaire (Meager, 1993), ce qui traduit partiellement le fait que le bénéficiaire d'une somme forfaitaire voit ainsi augmenter sa capacité à créer une entreprise plus grande et hors secteur

tertiaire. Les avantages et inconvénients associés au paiement des prestations sous forme d'une somme forfaitaire et de versements réguliers sont étudiés au chapitre 3.

Concevoir les programmes de soutien au travail indépendant et aux micro-entreprises de manière à ce que les ressources de ces programmes puissent être augmentées en période de difficultés économiques

Des études ont montré que l'entrée dans l'emploi indépendant est sensible au niveau du chômage local. C'est pourquoi il est nécessaire d'introduire une certaine flexibilité dans les procédures d'allocation des ressources destinées aux programmes de soutien au travail indépendant et aux micro-entreprises. Il devrait être possible d'étendre ces programmes en période de difficultés économiques, quand la demande de services fournis par ces programmes est censée s'accroître (les variations du nombre de chômeurs en termes de sexe et d'âge influent peut-être aussi sur la demande de certains types d'aides aux entreprises).

Mettre en place des points visibles d'orientation vers les conseillers professionnels

La division du travail étant limitée au sein des petites entreprises, elles ont généralement besoin d'accéder à des formes de conseil différentes. En effet, des études ont fait apparaître une relation positive entre le recours à un conseil extérieur et la taille de l'entreprise. De nombreux éléments d'information indiquent qu'il est indispensable pour la survie et la croissance d'une entreprise que ses dirigeants soient hautement compétents. L'accès à l'information et aux conseils sont les éléments clés d'une bonne gestion.

Les entreprises puisent à des sources d'information et de conseils très variées, comprenant les banques, les comptables, les conseillers juridiques, les fournisseurs, les clients, les associations commerciales, les organismes publics, et les groupements socioprofessionnels. Les sources privées sont les plus fréquemment sollicitées. D'après plusieurs études, cela vient de ce que les sources privées ont des connaissances spécialisées et de ce que la (l'auto-) réglementation qui gouverne les métiers telles que la banque et la comptabilité engendre un climat de confiance (Bennett et Robson, 1999). Les différentes sources d'information sont apparemment utilisées à des fins diverses. Par exemple, les entreprises interrogent souvent les clients pour collecter des informations sur les questions de développement des produits et savoir comment vendre sur les nouveaux marchés. Par ailleurs, elles demandent fréquemment aux organismes publics de les renseigner sur la réglementation. Une source d'information servant de multiples objectifs et

hautement prisée est l'appartenance d'une petite entreprise à un réseau d'entreprises (Malecki et Poehling, 1999). En effet, dans maintes enquêtes, les chefs d'entreprise ont affirmé que des contacts plus fréquents avec des entrepreneurs dirigeant une entreprise analogue à la leur leur seraient profitables.

Les programmes publics visant à fournir ou à subventionner l'offre des services de conseils aux petites entreprises sont monnaie courante. Par exemple, les *Small Business Development Centres* sont implantés dans tous les états des États-Unis et proposent un large éventail de services de conseils aux entreprises. Cependant, on ne dispose guère d'informations sur l'incidence des services de conseils. Une étude récente fait apparaître l'existence d'une relation très étroite entre la croissance des entreprises bénéficiaires et les sources de conseil privées tels que les avocats, les comptables, les clients, et les amis exerçant une activité professionnelle. Cette étude – qui ne couvre pas les entreprises naissantes – montre que les services de conseils financés par les pouvoirs publics n'ont guère d'incidence sur la croissance, mais que, par contre, ils aident vraiment les entreprises en difficulté à s'en sortir (Bennett et Robson, 1999). Les organismes publics ont peut-être aussi tendance à formuler plus des conseils axés sur la survie que la croissance de l'entreprise. Cela vient de ce que les clients contactent souvent les services publics lorsqu'ils sont en difficulté et de ce que les conseils axés sur la survie sont utiles à la majorité des entreprises (Mole, 2000). Ainsi donc, par rapport aux sources privées, les services publics de conseil sont généralement d'une nature différente et s'occupent d'un autre segment de la population des petites entreprises.

Sur le plan pratique, un dispositif public général à grande échelle sera onéreux, voire d'un coût prohibitif s'il s'agit de fournir un service personnalisé à un grand nombre de micro-entreprises. En outre, des entreprises à des stades de développement différents ont besoin d'informations et de conseils différents, pouvant aller de l'approbation des plans de l'entreprise à des conseils sur la réglementation, les obligations fiscales, la responsabilité civile, la commercialisation et les études de marché, la tenue de la comptabilité, l'adoption de la norme de qualité ISO 9000, etc. Il est manifestement difficile de rassembler au sein d'un même service de conseils des compétences d'expert dans des domaines aussi variés. De plus, le personnel employé par les organismes publics de conseils a souvent reçu une formation générale sur les entreprises sans avoir fait de lui-même l'expérience du monde de l'entreprise alors que les entrepreneurs préfèrent souvent être conseillés par leurs pairs. Tout ce qui précède met en évidence la nécessité de disposer d'un service efficace d'orientation en fonction de la demande vers les services de conseil et de mentorat du secteur privé.

Le fonctionnement du marché des services de conseils aux petites entreprises a été étudié au chapitre 5. L'examen a montré la difficulté de tirer

une conclusion générale sur l'efficacité de ce marché. Toutefois, ce marché étant susceptible de présenter des dysfonctionnements et la question de l'accès des groupes à faible revenu et des chômeurs étant aussi préoccupante, il est raisonnable d'envisager d'encourager le recours aux prestataires privés qui proposent leurs services aux entreprises les plus petites et aux personnes les plus défavorisées sur le marché du travail¹. Ce soutien pourrait revêtir la forme de programmes de coupons, d'aides financières ou d'autres types de subventions destinées à réduire le coût des conseils privés supporté par les entrepreneurs ciblés. On peut également envisager que les pouvoirs publics contribuent temporairement à étendre le recours à ces services lorsque cela augmente la perception qu'ont les petites entreprises des avantages résultant de l'utilisation de types particuliers de services (les nouvelles applications, telles que les technologies de l'information) (Feller, 1999)².

Accorder des subventions au titre de l'utilisation de services de conseils privés exige d'étudier comment allouer ces ressources. Subventionner l'utilisation des services en se fondant sur le critère « premier à solliciter, premier servi » orientera vraisemblablement la demande vers les entreprises les mieux informées (Storey, 2003, à paraître). Il sera probablement nécessaire de facturer une certaine somme et de recouvrer le coût dans une certaine mesure afin d'éviter un dérapage des dépenses publiques. Le choix de la formule de facturation dépend aussi de l'objectif des pouvoirs publics. Comme nous l'avons déjà fait remarquer, il n'est peut-être pas judicieux de vouloir recouvrer totalement les dépenses dans le cas des personnes à faible revenu ou au chômage. En outre, comme Storey l'indique, si l'objectif est de permettre à un grand nombre d'entreprises de bénéficier au moins partiellement des avantages potentiels d'un service de conseils, il pourrait être préférable de ne pas facturer. Par contre, si l'objectif immédiat est d'influer sur la performance de l'entreprise, la facturation s'impose pour pouvoir fournir les ressources nécessaires, cet objectif étant une tâche plus absorbante. Définir clairement les objectifs de l'action publique contribuera à déterminer les arbitrages auxquels les différentes options peuvent donner lieu.

Les autorités nationales et locales peuvent concourir à stimuler le marché des services de conseils privés

Plusieurs pays, comme le Danemark et la Finlande, ont mis en place des programmes d'agrément et d'assurance-qualité à l'intention des prestataires de services aux entreprises. Ces programmes fonctionnent souvent à travers des organismes nationaux comme les ministères de l'Industrie. Les autorités locales pourraient contribuer à encourager les demandes d'agrément et le recours aux sources de conseils agréées. En effet, l'information nécessaire pour stimuler le développement d'un marché efficace des services aux entreprises présentent les caractéristiques d'un bien public. Il est donc

judicieux que les pouvoirs publics se préoccupent de sa fourniture. Les programmes d'agrément pourraient être particulièrement utiles aux consultants parce que ces derniers comptent habituellement sur leur réputation et les recommandations dont ils sont l'objet pour que les clients potentiels se tournent vers eux et parce qu'ils sont généralement moins sollicités que d'autres sources de conseils. De façon plus générale, en l'absence de mesures d'incitations à l'utilisation et à la fourniture de services de conseils ciblés à petite échelle, les prestataires de services de conseils du marché privé auront tendance à s'attacher en priorité à servir le segment le plus rentable du marché des services aux entreprises.

Un dispositif d'orientation des clients pourrait renvoyer sur des sources de conseil très variées. Outre les prestataires à but lucratif traditionnels, les associations professionnelles, les chambres de commerce, les organisations non gouvernementales et les mentors professionnels pourraient jouer un rôle important. Les idiosyncrasies institutionnelles des différents pays montrent qu'il n'existe pas un modèle optimal de prestation.

Il est important d'avoir une bonne visibilité institutionnelle car la pléthore d'organismes qui proposent une aide prête souvent à confusion. Les points d'accès au dispositif d'orientation devraient être nombreux et situés dans des lieux susceptibles d'être fréquentés par des hommes d'affaires en activité et potentiels. Il est important que les banques, les comptables, les conseillers juridiques, les organismes de formation, les chambres de commerce, les associations professionnelles, etc. soient encouragés à recommander aux entrepreneurs de solliciter l'aide des services publics concernés. Par exemple, les personnes dont les demandes d'emprunt ont été refusées pourraient être orientées vers une agence de développement afin de relever la qualité des demandes d'emprunt, des projets d'entreprise, des prévisions financières, etc. (et quand le secteur public se met à fournir directement des services, l'obtention de la norme ISO 9000 devrait être un objectif). Il faut également faire en sorte que les chômeurs aient accès aux informations les concernant. Les chômeurs se rendent peut-être rarement à la banque ou à l'un des autres points de contact sus-mentionnés. Les entrepreneurs potentiels devraient pouvoir accéder facilement à un guichet unique, où tous les documents et formulaires nécessaires pourront être pris au cours d'une seule et même visite.

Les entrepreneurs ne devraient pas voir leur recherche de conseils entravés par des procédures longues. Les pouvoirs publics devraient créer des « guides des services de soutien aux entreprises » facilement compréhensibles, et des répertoires des contacts. Il conviendrait en outre d'utiliser les médias locaux pour faire connaître l'existence de ces informations. Lorsque cela est possible, les consultants devraient avoir en plus une connaissance approfondie de la

communauté locale (ce qui sera probablement le cas avec un dispositif local d'orientation).

Il ne suffit pas de faire connaître l'existence des services de conseils. Il faut également faire valoir les avantages présentés par ces services. Par exemple, diverses études ont montré que les femmes (entre autres, Carter, 1997) et les minorités ethniques (entre autres, Fadahunsi *et al.*, 2000) ne sollicitaient guère de conseils. La faible demande des pauvres pourrait s'expliquer en partie par leur méconnaissance des avantages potentiels de l'utilisation de ces services. On peut raisonnablement penser que ce problème touchera le plus les entreprises les plus petites.

Dans maints pays, l'Internet a élargi considérablement l'accès aux informations professionnelles. Par exemple, en Australie, le département des Relations au Travail et des Petites Entreprises du gouvernement fédéral a créé un site Internet riche en informations à l'intention des travailleurs indépendants et des autres. Après avoir indiqué leur État et/ou secteur d'activité, les travailleurs indépendants ont accès aux thèmes correspondant à leur activité professionnelle. Toutefois, à ce jour, aucune étude n'a apparemment été menée sur l'incidence des services de conseils s'appuyant sur l'Internet. Par ailleurs, rares sont les expériences permettant d'évaluer si l'enseignement à distance répond aux besoins des entrepreneurs. Il serait particulièrement intéressant pour les agences de développement desservant des zones isolées et faiblement peuplées, ainsi que pour celles au service d'un grand nombre d'entreprises, de connaître les impacts de ces services.

L'aide des pouvoirs publics en matière de conseils devrait-elle être ciblée ?

Comme expliqué dans les premières sections de cet ouvrage, la politique n'est plus centrée dans plusieurs pays sur la satisfaction des besoins des entreprises naissantes. Dans ce contexte, et afin de cibler l'offre de services de conseils, certains analystes ont proposé plusieurs critères à partir desquels identifier les entreprises susceptibles de créer un nombre significatif d'emplois. Utiliser au mieux les budgets limités des agences de développement est à l'évidence un objectif important. Cependant, les propositions émises afin que les services de conseils ciblent les entreprises en rapide expansion et les autres catégories d'entreprises présentent des difficultés :

- Certaines caractéristiques des entreprises et des entrepreneurs vont globalement de pair avec la croissance (comme le secteur d'activité) et la survie (comme la taille de l'établissement). On peut donc raisonnablement supposer que les décideurs augmenteraient la probabilité que les ressources soient allouées aux entreprises ayant un potentiel de croissance

s'ils décidaient de cibler les entreprises présentant ces caractéristiques. Néanmoins, déterminer les perspectives de croissance des entreprises au cas par cas reste un exercice périlleux. Les fonds de capital-risque – dont la *raison d'être* impose d'identifier les entreprises à fort potentiel de croissance dans lesquelles ils pourraient investir, et qui ont par ailleurs accès à une information de meilleure qualité que celle dont disposent les agences publiques – ont des portefeuilles d'investissement afin de tenir compte de ce risque.

- Selon la façon dont l'aide est apportée en matière de conseil, la démarche consistant à cibler en prenant comme critère le potentiel de croissance pourrait être superflue dans une certaine mesure si elle est adoptée car les entreprises en expansion rapide sont plus susceptibles que les autres de repérer et d'exploiter les sources d'information du secteur privé.
- La voie de développement des petites entreprises est parfois irrégulière, les stratégies alternant au fil du temps entre subsistance et croissance. (Johnson et al., 1998).
- A la lumière des inconvénients sus-mentionnés, certains observateurs ont suggéré de renoncer à la majorité des critères de ciblage spécifiques pour se concentrer à la place sur les entreprises ayant survécu à la phase de démarrage (Storey, 1993 ; 1994). Cependant, le fait qu'une entreprise ait survécu ne préjuge pas de sa croissance future (même s'il contribue probablement à déterminer les chances de survie future).
- Des études ont fait apparaître une relation positive entre la croissance des entreprises et le recours à des services extérieurs de conseils, mais on ne dispose guère d'informations sur la rentabilité des programmes publics de services de conseils destinés aux différentes catégories de petites entreprises. Les études disponibles sont souvent des sondages d'opinion des entrepreneurs ayant bénéficié de services de conseils. Par contre, rares sont les études fondées sur des groupes soigneusement construits d'entreprises ayant reçu des conseils et de groupes témoins d'entreprises n'en ayant pas reçu (une exception est l'étude récente de Wren et Storey [2002]). Il est donc toujours possible que l'effet complémentaire de l'aide publique soit moins important dans le cas des entreprises en expansion rapide que dans celui des entreprises focalisées sur leur survie.

Par ailleurs, il a été supposé qu'il serait inefficace de ne pas cibler les entreprises à forte croissance ou déjà établies en ce sens qu'une perte significative de ressources serait enregistrée lorsque des entreprises en phase de démarrage feraient faillite (à un taux élevé). A cet argument on peut opposer que l'aide aux entreprises a eu pour effet de modifier la probabilité de certains entrepreneurs d'être à nouveau embauchés. Les entrepreneurs qui retournent à la vie active, peut-être après que leur

entreprise a fait faillite, peuvent mettre à profit les conseils qui leur ont été antérieurement prodigués. Les services de conseils aux petites entreprises pourraient de surcroît contribuer à abaisser leur taux de mortalité, même si cette possibilité a rarement été étudiée dans les travaux de recherche disponibles. Compte tenu de cet ensemble d'impacts positifs mais difficilement mesurables, la perte de ressources résultant de la fourniture de conseils aux petites entreprises pourrait avoir été exagérée. Poursuivre la recherche sur l'incidence des services de conseils pourrait manifestement aider à déterminer clairement quels moyens d'action il vaut mieux employer.

- Le ciblage fondé sur le critère de la croissance engendrerait en matière d'accès aux services des inégalités non seulement contestables mais en outre susceptibles de compromettre d'autres objectifs de l'action publique. Par exemple, si, conformément aux recommandations de l'étude citée au chapitre 6, la priorité était accordée aux entreprises en expansion rapide, les femmes chefs d'entreprise seraient exclues de ce service d'aide plus souvent que les hommes. Globalement, les entreprises des communautés pauvres recevraient un soutien moins important que les entreprises des communautés plus riches, ces dernières donnant généralement plus fréquemment naissance à des entreprises à forte croissance.

Certains des problèmes sus-mentionnés seraient moins urgents si, dans la pratique, le ciblage imposait simplement de demander au personnel des agences de développement de consacrer de leur temps à s'assurer que les entreprises désireuses d'étendre leurs activités sont bien informées sur les sources de conseils appropriées et mises en contact avec elles (Johnson *et al.*, 1998). Les agences de développement local mènent régulièrement des enquêtes auprès des entreprises locales. Les entreprises qui ambitionnent d'étendre leurs activités, et qui ont réalisé des investissements à cet effet, pourraient être facilement identifiées lors de ces enquêtes. Des études montrent que la croissance d'une entreprise s'accompagne souvent d'une augmentation de la probabilité de survivre, mais la croissance crée également des risques (par exemple, commerciaux) et nécessitent de nouvelles connaissances et compétences (par exemple, en matière de tractations avec des partenaires étrangers). Des conseils appropriés (en l'occurrence financiers) pourraient réduire les nouveaux risques, et la formation, le mentorat et l'information pourraient remédier au manque de connaissances et de compétences. Mais les prestataires de services de conseils, de formation, d'information et de mentorat ne doivent pas nécessairement être publics, comme nous l'avons indiqué précédemment. De surcroît, par rapport aux autres entreprises, les entreprises en expansion rapide voudront souvent utiliser une plus large gamme de services, dont certains hautement spécialisés. Il est donc sensé de veiller à ce que ces entreprises sachent de qui

solliciter les conseils dont elles ont besoin. Un dispositif de soutien en matière de conseil allant dans le sens de ce qui précède pourrait s'accompagner d'une aide au développement des entreprises naissantes de grande qualité.

Lichtenstein et Lyons (2001) observent que la définition des catégories des destinataires de l'aide aux entreprises peut s'avérer contre-productive. Ces catégories donnent fréquemment lieu à des regroupements selon des critères tel que le type d'activité (manufacturière, de vente au détail, etc.), la démographie des propriétaires, la taille de l'entreprise, et l'expérience de l'entrepreneur. Les programmes d'aide aux entreprises établissent rarement une distinction explicite entre leurs clients, abstraction faite de la taille de l'entreprise. Cependant, ces catégories ne correspondent pas à un niveau particulier de compétences des entrepreneurs concernés. Or c'est sur le niveau des compétences – et le passage d'un niveau inférieur à un niveau plus élevé – que devrait reposer le principe de l'organisation de l'aide aux entreprises. Il est rare, constatent les auteurs, que les prestataires assurent aux entrepreneurs la même qualité de service quel que soit le niveau de développement de l'entreprise. Cette observation fait apparaître une nouvelle fois la nécessité d'un dispositif général d'orientation vers les sources de conseils aux entreprises.

Dernière remarque sur le conseil aux entreprises : la recherche menée sur le travail et la famille au sein de l'entreprise familiale par MacDermid (2000) a montré qu'il ne serait pas préférable de séparer vie familiale et vie professionnelle, contrairement à ce qui est préconisé – souvent par les organismes d'aide. Les familles réussissent généralement mieux à faire prospérer leur entreprise lorsque la vie familiale n'est pas dissociée de la vie professionnelle.

La question de la stabilité conjugale dans les entreprises familiales n'a pas fait l'objet d'une recherche suffisante et pourrait avoir une incidence sur la politique à suivre car les pensions et les prêts hypothécaires accordés à la famille sont souvent engagés dans l'entreprise familiale. Certains programmes prévoient maintenant d'apporter une aide au mari ou à l'épouse lorsque l'un des membres d'un couple, ou les deux, est entrepreneur. Cette évolution est prometteuse, diriger une entreprise étant habituellement une activité très absorbante et source de tensions significatives.

Garantir l'accès à des services de conseils de haute qualité avant le démarrage

Fournir un conseil avant le démarrage permet d'identifier les projets d'entreprise moins viables, de mettre en garde les entrepreneurs potentiels et d'accroître les chances de survie des entreprises à créer. Par exemple, élaborer un projet d'entreprise peut faciliter l'accès aux sources de financement et

contribuer à faire en sorte qu'un niveau d'endettement convenable soit recherché. Mais le travailleur indépendant agit souvent seul et met rarement au point un plan d'entreprise détaillé. Plusieurs études ont montré que la sélection augmente le taux de survie chez les travailleurs indépendants. L'autosélection qui s'opère à travers la participation obligatoire à une formation, les conseils, et/ou l'élaboration de plans d'entreprise est apparemment une solution particulièrement intéressante. Il est aussi important de ré-orienter les personnes qui désirent créer une entreprise pour des motifs erronés, car la faillite d'une entreprise peut avoir de graves conséquences pour les individus et leur famille (par exemple, les économies, la pension ou la maison familiale peut être perdue, le bien-être physique diminué et l'amour-propre entamé). A cet égard, un service de conseils avant le démarrage pourrait en outre aider les entrepreneurs potentiels à prévoir comment préserver des actifs aussi indispensables qu'une maison et une pension.

Les personnes au chômage depuis un certain temps auront vraisemblablement besoin avant le démarrage d'une formation plus poussée. Les programmes de pré-démarrage devront donc être suffisamment subventionnés et flexibles pour répondre à des besoins en conseil variés et éventuellement de long terme (Cowling et Hayward, 2000). Facturer le soutien aux projets d'entreprise est par ailleurs susceptible de décourager fortement la demande des chômeurs (Metcalf et al., 2001).

La recherche montrant qu'il arrive aux travailleurs indépendants d'être excessivement optimistes quant aux perspectives de leur entreprise fait ressortir combien il serait bénéfique de fournir des conseils avant le démarrage [voir DeMeza (1999) pour une étude de ce phénomène dans le contexte du comportement des emprunteurs]. Plusieurs éléments d'information indiquent que, par rapport aux salariés, les travailleurs indépendants sur-estiment systématiquement leurs revenus attendus [ainsi, la tendance qu'ont les optimistes à s'attribuer des niveaux de compétences et de maîtrise excessifs est apparemment un trait psychologique général (voir Seligman, 1990)].

Choisir soigneusement les outils de suivi et de mesure de la performance car ils orientent les résultats du programme de manières diverses et importantes

Le choix des outils de mesure de la performance des programmes d'aide aux entreprises crée des facteurs d'incitation qui orientent le comportement des prestataires de service³. Lorsque le renouvellement des crédits d'un programme dépend de la réalisation des objectifs de performance assignés, des éléments d'appréciation inappropriés peuvent avoir des conséquences

graves et parfois inattendues sur la mise en œuvre et l'efficacité du programme. Le choix des outils de mesure de la performance contribue en outre de façon cruciale à cibler les programmes de manière à atteindre les objectifs généraux comme parvenir à une complémentarité maximale et réduire au minimum les effets de déplacement d'entreprise. D'où l'importance de choisir soigneusement les indicateurs de performance.

Par exemple, évaluer la performance d'un programme de soutien aux micro-entreprises en fonction du nombre de personnes qui le suivent incite à accroître le nombre de ses participants. Les candidats peuvent être encouragés à suivre le programme – ou acceptés alors qu'ils devraient être dissuadés – indépendamment des résultats probables de l'entreprise. De même, les programmes de pépinière d'entreprises ont parfois obtenu de moindres résultats parce que les promoteurs avaient adopté des mesures de performance grossières fondées sur le nombre d'emplois. Ces indicateurs de performance ont encouragé certains responsables de pépinières à autoriser la venue d'entreprises déjà établies, réduisant au minimum l'effet de complémentarité du programme. De façon interdépendante, évaluer les programmes en fonction du nombre des créations d'entreprises auxquelles ils donnent lieu peut détourner l'aide des services susceptibles d'accroître le taux de survie des entreprises. Le programme jaugé en regard du nombre d'entreprises créées peut en outre supporter des coûts importants en termes de poids mort. Cela peut arriver lorsque l'aide est orientée vers les individus qui ont de fortes chances de s'établir entrepreneur. Faire reposer l'allocation des crédits sur des mesures de la production – quoique ayant l'avantage de la simplicité administrative – implique de verser les fonds après que les prestataires ont réglé les dépenses. Cela peut orienter l'aide vers des types de services dont le montant des dépenses de départ est faible (Metcalf et al., 2001).

La durée du suivi est également importante. Des formes différentes d'aide aux entreprises ne mettent pas le même temps pour produire leurs effets. Par exemple, cela peut prendre plusieurs années avant qu'un programme en faveur des entreprises mettant au point de nouvelles technologies ait un impact. Par contre, un programme destiné à faciliter l'accès aux locaux professionnels peut aider les entreprises presque tout de suite. Assurer le suivi pendant une période de temps inappropriée peut donc aboutir à fausser l'évaluation de la performance des programmes. De même, mettre l'accent sur l'obtention d'effets à court terme peut amener à concentrer l'aide sur ceux auxquels il est le plus facile de la fournir et ne pas consacrer suffisamment de ressources aux individus qui ont besoin d'une aide de long terme.

Comme nous l'avons vu, aider les entrepreneurs impose de procéder aux fins de l'action publique à divers arbitrages opposant souvent capital social et efficacité. Les outils de mesure de la performance doivent être suffisamment

variés pour représenter et intégrer les différents effets et arbitrages auxquels les programmes donnent lieu. Les outils de mesure de la performance reposant sur une seule variable sont propices à l'apparition de distorsions dans la gestion des programmes, dont les conséquences sont complexes. Ainsi donc, par exemple, les outils de mesure de la performance devraient s'appuyer conjointement sur les données sur les démarrages d'entreprises – car la création d'entreprises est un objectif sous-jacent – et sur les indicateurs de survie – car il ne suffit pas simplement de créer des entreprises. Des pondérations pourraient être attribuées afin de réduire l'effet de déplacement. Par exemple, les pondérations les plus fortes pourraient aller aux projets concernant les entreprises pour lesquelles le montant des capitaux investis et celui des revenus attendus sont relativement élevés. C'est dans ces cas de figure que l'effet de déplacement devrait être faible. De même, les entreprises manufacturières pourraient se voir attribuer des pondérations plus importantes que celles des entreprises du secteur des services. Pour accroître la complémentarité des programmes et éviter d'orienter le choix vers les projets les plus prometteurs, un poids plus important pourrait être accordé à la création et l'exploitation fructueuse d'entreprises par les individus ayant des difficultés à s'établir entrepreneur. Ce pourrait être les personnes dont les demandes d'emprunt ont été refusées par les banques, celles dont la réputation est mauvaise ou difficile à évaluer, et celles qui n'ont pas de compte bancaire. Il est en outre essentiel que les outils de mesure de la performance soient adaptés au type du programme. Par exemple, il ne serait pas judicieux d'évaluer les pépinières d'entreprises principalement en regard du nombre d'emplois créés lorsque leurs services sont conçus faire se développer les entreprises. Les outils mesurant l'expansion des entreprises sont dans ce cas, sur le plan conceptuel, les indicateurs qu'il convient d'utiliser (voir encadré 10.1).

Les outils de mesure de la performance remplissent différentes fonctions dans les relations entre les promoteurs des programmes, les intermédiaires et les prestataires de service. En sus de collecter des informations permettant une évaluation, les indicateurs de performance peuvent servir à définir les relations de sous-traitance et être un outil comptable [lorsque les taux de remboursement des emprunts ont été employés comme principale mesure de la performance des projets de micro-crédit, le personnel de certains programmes a utilisé les procédures comptables légitimes de manière à ce que les taux de remboursement déclarés soient élevés, et les programmes ont de plus été conçus de sorte à ce que de faibles taux de remboursement ne ressortent pas dans les comptes rendus (Woolcock, 1999)]. Le suivi est un moyen de collecter des informations essentielles pour la gestion du programme et d'améliorer les résultats d'un programme. Il est important que le suivi ne soit pas perçu principalement comme un moyen de contrôle. A cet

Encadré 10.1. **Évaluer l'aide aux entrepreneurs – l'exemple des pépinières d'entreprises**

Les pépinières d'entreprises sont un instrument très utilisé pour le développement économique et la création d'emplois au niveau local. Il existe environ 550 pépinières aux États-Unis, quelque 200 structures qui s'en inspirent en France et plus de 100 projets de pépinières d'entreprises au Royaume-Uni. Et ces chiffres augmentent rapidement. Ces quinze dernières années, les pépinières ont été un instrument important du développement politique régional et local en Allemagne. Il existe par ailleurs maints projets non recensés, inspirés des pépinières et soutenus par les autorités sub-nationales des pays de l'OCDE. Notamment aux niveaux régional et local de l'administration, les décideurs politiques ont employé les pépinières d'entreprises pour atteindre un large éventail d'objectifs économiques et sociaux. Les pépinières ont diversement servi à lutter contre le chômage, accroître les taux de création d'entreprises, améliorer la position technologique des entreprises d'une localité déterminée, conférer un caractère commercial à la recherche universitaire, aider les groupes socialement défavorisés, et augmenter l'offre d'infrastructure. Cependant, la création d'emplois est l'objectif que les projets de pépinières d'entreprises soutenus par les pouvoirs publics ont le plus souvent en commun.

S'il existe une abondante littérature sur la façon de gérer les pépinières, les études de leur impact progressif sont rarement valables sur le plan méthodologique. La plupart des écrits disponibles sont d'ordre promotionnel et n'apportent guère d'informations utiles à ceux chargés d'élaborer la politique. Une réflexion critique sur les critères fréquemment utilisés pour évaluer les programmes de pépinières s'impose. Par exemple, une mesure de la performance couramment employée est l'aide financière publique par emploi créé. Estimer ce ratio présente des difficultés conceptuelles. Par exemple, dans le cas d'un programme récent qui n'a guère eu le temps de créer des emplois, faut-il considérer que les aides financières allouées afin d'acquérir des propriétés foncières et des biens immobiliers sont un coût ? Ou bien l'évaluation ne doit-elle tenir compte que des aides financières d'exploitation ? Abstraction faite de ces questions, le critère « coût par emploi » est de peu d'utilité si ces emplois auraient de toute façon été créés hors du cadre de la pépinière. D'où la nécessité d'estimer aussi la complémentarité des impacts des pépinières.

Le taux de survie des entreprises est fréquemment utilisé pour mesurer l'impact. Ce critère a également des limites. Tout d'abord, le taux

Encadré 10.1. **Évaluer l'aide aux entrepreneurs – l'exemple des pépinières d'entreprises** (suite)

de survie n'est peut-être pas une bonne mesure de l'efficacité lorsque nombre des entreprises survivantes sont des entreprises marginales. En outre un grand nombre des soi-disant « faillites » sont en fait temporaires. Les cessations d'activité faisant supporter des pertes aux créanciers ne représentent qu'une fraction du total des dépôts de bilan. Cela signifie que les fermetures ne sont pas nécessairement imputables à une faillite. En fait, environ 30 % des entrepreneurs qui ont déposé aux États-Unis entre 1992 et 1996 le bilan de leur entreprise établie au domicile ont qualifié leur entreprise de « prospère » (Phillips, 2002). Nombre des personnes qui cessent d'exercer un emploi indépendant le font pour occuper un autre emploi et non parce que l'entreprise a fait faillite. Et maints entrepreneurs dont l'entreprise a fait faillite tirent les leçons de cette expérience et créent ultérieurement une entreprise prospère¹. De plus, les taux de survie des entreprises sont corrélés positivement avec la durée d'existence de l'entreprise. Ainsi donc, la pépinière présentant de faibles taux de défaillance chez les entreprises qui y sont implantées depuis longtemps ne réussit peut-être pas mieux que la pépinière présentant des taux de défaillance élevés chez les entreprises qui y sont établies depuis moins longtemps². Et la pépinière installée dans l'environnement local moins propice au commerce que sont les communautés pauvres affichera généralement des taux de survie de ses entreprises inférieurs à ceux de pépinières similaires implantées dans des zones plus riches.

Et surtout, il est difficile de déterminer ce que l'obtention de meilleurs taux de survie signifie lorsque les entreprises entrent dans la pépinière à l'issue d'un processus de sélection, ce qui se produit généralement. En pareil cas, la réussite des entreprises en pépinière peut être due à des caractéristiques intrinsèques et non aux effets de la pépinière. La seule façon de contourner ce problème – d'attribution correcte des effets – est de trouver un groupe de comparaison représentatif des entreprises en pépinière.

Pendant, il est difficile de construire des groupes de comparaison (ou témoins). Par exemple, nombre des bases de données contenant des informations sur les entreprises non implantées dans une pépinière ne couvrent pas les entreprises qui ont échoué à leurs tout débuts. Les entreprises qui ont fait faillite à un stade peu avancé, par exemple, n'auront en majorité pas été enregistrées auprès des chambres de

Encadré 10.1. **Évaluer l'aide aux entrepreneurs – l'exemple des pépinières d'entreprises** (suite)

commerce. Il a été suggéré d'appliquer les méthodes suivantes pour trouver un groupe d'entreprises comparables :

- Lorsqu'ils acceptent d'héberger une entreprise dans leur pépinière, les responsables de la pépinière pourraient chercher à identifier parallèlement une entreprise locale présentant les mêmes caractéristiques mais non implantée dans une pépinière. Les entreprises aidées peuvent être en mesure de faciliter l'identification d'entreprises comparables.
- Les entreprises qui ont demandé à être hébergées dans une pépinière ont peut-être des caractéristiques différentes de celles des entreprises qui exercent leurs activités dans le même secteur mais n'ont jamais sollicité une aide extérieure. Les responsables de la pépinière pourraient donc assurer le suivi des entreprises dont la demande d'hébergement a été acceptée mais qui, pour des raisons administratives ou pour d'autres raisons non matérielles, n'ont pu s'y implanter.
- Les groupes témoins pourraient également se composer de clients des organismes d'aide aux entreprises situés près de la pépinière – si ces organismes ont constitué les bases de données appropriées. Ces organismes ont peut-être travaillé avec maintes entreprises en début d'activité similaires à celles abritées par les pépinières.
- La pépinière qui héberge des entreprises ayant des entreprises affiliées pourrait exploiter les données collectées auprès de ces entreprises affiliées si ces dernières ont en commun avec les entreprises hébergées des caractéristiques significatives et sont suffisamment nombreuses pour former un groupe témoin.

Le travail d'évaluation ne peut être à la seule charge des responsables des pépinières. Les méthodes fondées sur les groupes témoins doivent être appliquées avec l'aide de spécialistes de l'évaluation.

Même une fois résolue la question de l'identification du groupe témoin, seul un groupe d'entreprises recevant une aide est censé enregistrer un accroissement des taux de survie et une amélioration de la performance des sociétés. Ceci met en évidence que ce qui importe aux fins de l'évaluation de l'action publique est le ratio coût supportés sur effets positifs générés. Autrement dit, quelle somme les pouvoirs publics ont-ils dû déboursier pour provoquer une modification de la performance de l'entreprise ? Les ratios coûts sur effets positifs permettraient de

Encadré 10.1. **Évaluer l'aide aux entrepreneurs – l'exemple des pépinières d'entreprises** (suite)

comparer le rôle joué par la pépinière en regard d'autres outils de mesure employés pour atteindre des résultats analogues. Malheureusement, les études de ce type font défaut.

Les pépinières peuvent aussi avoir des effets indirects de long terme difficiles à mesurer. Par exemple, le fait que des entreprises nouvellement créées réussissent dans une zone en difficulté peut contribuer à donner aux communautés le sentiment que s'établir entrepreneur est une option réaliste. Les pépinières axées sur la technologie peuvent sensibiliser les universitaires aux problèmes rencontrés par l'industrie. Et, en Allemagne, certains ont affirmé que l'un des principaux effets des pépinières a été la mise en réseau des organismes de développement local.

En fondant l'évaluation et le suivi des programmes sur des critères non pertinents, les promoteurs risquent de limiter les chances de réussite. Contrairement à la pratique générale, l'objet de la pépinière devrait être l'expansion des entreprises et non la création d'emplois. La majorité des emplois sont apparemment générés après que les entreprises hébergées sont passées par une pépinière. La croissance des emplois est le corollaire du succès commercial. Par conséquent, les outils de mesure devraient intégrer différentes dimensions du développement des entreprises. Ces dimensions pourraient être, entre autres, le temps nécessaire aux entreprises pour créer de nouvelles niches sur le marché ou pour développer de nouveaux produits, l'adoption de méthodes de gestion modernes, et l'utilisation de technologies avancées. Centrer l'évaluation des programmes sur le nombre d'emplois pourrait amener à qualifier d'échec un programme alors qu'il pourrait générer des emplois à plus long terme. Cela risque particulièrement d'être le cas quand les évaluations sont réalisées en début de programme.

1. Par exemple, le processus de l'enseignement à tirer de l'interruption d'une activité est illustré dans Stokes et Blackburn (2002).
2. Voir *The Evaluation of Business Incubators*, par le professeur Peter Bearse, dans OECD/LEED-SOFIREM (2000).

effet, il devrait être assuré en partenariat (Metcalf et al., 2001). Les prestataires de service devraient être convaincus qu'il est utile de mesurer la performance. Dans la pratique, le suivi n'est parfois que de pure forme. Il arrive souvent que les prestataires de service ne soient pas persuadés de l'utilité des données à la collecte desquelles ils consacrent du temps et de l'argent. L'ensemble du

processus est parfois perçu comme ne contribuant guère à l'orientation de la stratégie.

Metcalf et al. (2001) notent que les prestataires de service peuvent se voir imposer des critères de mesure de la performance différents selon les différents promoteurs. A cet égard, les autorités peuvent prendre des mesures pour garantir la cohérence des outils de mesure de la performance de programmes similaires. Parvenir à une certaine normalisation des critères en ce qui concerne la date des résultats peut alléger le travail administratif, notamment celui des prestataires de service qui reçoivent des fonds émanant de plusieurs sources. Cette normalisation permettrait en outre de mieux comparer les programmes financés sur fonds publics, ce qui faciliterait la généralisation des meilleures pratiques.

Évaluer systématiquement les programmes et s'assurer que les résultats des évaluations éclairent l'action publique

Les stratégies doivent explicitement comprendre des objectifs d'évaluation et de suivi. La rareté des études d'évaluation fiables des programmes de promotion de l'entrepreneuriat est flagrante et a été soulignée dans la publication phare de l'OCDE *Stimuler l'esprit d'entreprise* (1998). Le manque d'évaluations de haute qualité offre un contraste saisissant avec le montant élevé des fonds publics consacrés à stimuler l'esprit d'entreprise. Les six études nationales sur l'emploi indépendant commanditées par l'OCDE en 1998 font toutes état de l'insuffisance des évaluations. En Australie, par exemple, Chapman et al. (1998) ont observé qu'un seul des nombreux programmes étatiques et fédéral a été examiné en détail. De même, l'OCDE (2000a) a étudié les programmes de formation des cadres dans six pays et constaté que des évaluations n'avaient été réalisées que dans deux d'entre eux. De surcroît, les résultats empiriques montrent que pour au moins un des pays les programmes les plus fréquemment évalués sont ceux dont on sait qu'ils ont relativement bien fonctionné. Par ailleurs, les programmes font plus souvent l'objet d'un suivi et d'un audit de la part des organismes d'évaluation que de réelles études de leur impact sur l'économie.

On manque aussi visiblement d'éléments indiquant de façon probante les conséquences des politiques de développement local de façon plus générale. Par exemple, une enquête menée récemment auprès des conseils locaux au Royaume-Uni a révélé que nombre d'entre eux « ne sont pas certains que leurs efforts se traduisent par l'ouverture de réelles opportunités à la population locale », et ce, bien qu'en Angleterre et au pays de Galles les conseils consacrent « 322 millions de livres chaque année au développement économique et gèrent en outre plusieurs milliards de livres provenant des fonds de régénération nationaux et européens » (The Audit Commission, 1999).

La rareté des évaluations rigoureuses diminue beaucoup les possibilités d'élaborer des politiques efficaces et efficientes. L'insuffisance des évaluations est doublement regrettable en ce sens que les initiatives en faveur du développement local visent souvent à jouer un rôle pilote ou d'expérimentation. C'est, en effet, l'une des raisons avancées pour justifier les stratégies de développement local *proprement dites*. Mais ce rôle d'expérimentation ne peut pas être joué quand les programmes ne sont pas évalués convenablement. En fait, les questions fondamentales concernant les avantages qu'il y aurait à ce que les autorités locales soient actives dans le domaine du développement trouvent difficilement une réponse lorsque l'évaluation est insuffisante. En outre, une évaluation coordonnée permettrait d'obtenir des résultats particulièrement utiles justement lorsque les programmes d'expansion des entreprises sont mis en place au niveau local. Ainsi, on disposerait d'informations utiles aux fins de l'action publique si des programmes de même type employaient des méthodes de mise en œuvre différentes dans des localités différentes. Par exemple, si l'évaluation est réalisée convenablement, les différences qui existent au niveau local entre les *modes de fonctionnement* des programmes de micro-crédit pourraient contribuer à éclairer l'efficacité relative de mécanismes tels que les remboursements hebdomadaires ou mensuels, les prêts à des groupes ou à des individus, etc. (Morduch, 1999). En l'état actuel des choses, la « meilleure pratique » de maints programmes de promotion de l'entrepreneuriat couramment en vigueur n'a qu'une faible base empirique et l'insuffisance des connaissances est la règle. En outre, nombre des estimations publiées du coût de la création d'emplois ne sont d'aucune utilité aux décideurs politiques, et sont parfois trompeuses, car elles sont le fruit de méthodologies d'évaluation hors norme ou inappropriées.

La rareté des évaluations de qualité a des origines diverses

Plusieurs raisons expliquent pourquoi l'évaluation se heurte fréquemment à une opposition au sein des institutions. L'opposition des agences chargées de la mise en œuvre des programmes et des responsables des programmes est peut-être principalement motivée par la crainte que l'aide ne soit supprimée si le bilan des programmes est négatif. Mais le manque d'évaluation reflète aussi les difficultés d'ordre pratique et méthodologique rencontrées pour procéder à une évaluation rigoureuse. Par exemple, il est de notoriété publique que mesurer des effets comme ceux de poids mort, de déplacement et de substitution est une tâche ardue. Chapman *et al.* (1998) présentent une évaluation du programme NEIS de la Commission australienne sur la productivité (*Australian Productivity Commission*). Cette étude complexe a tenté d'estimer les effets positifs nets maximum et minimum du programme en déterminant la valeur la plus haute et la valeur la

plus basse des principaux paramètres. L'estimation la plus haute des coûts du programme a été établie à partir du taux de déplacement probable le plus élevé, de la valeur probable du poids mort la plus élevée, et de l'estimation la plus basse de l'efficacité. Pour calculer le coût le plus bas du programme, les valeurs les plus basses du taux probable de déplacement et du poids mort ont été utilisées, ainsi que l'estimation la plus haute de l'efficacité. Avec cette méthode, le coût le plus élevé du programme est ressorti à 95 000 AUS par emploi créé, et le coût le plus faible à 2 800 AUS. L'étude a fixé le chiffre définitif à 19 000 AUS. L'ampleur des écarts entre ces estimations montre combien il est techniquement difficile de procéder à une évaluation valable sur le plan méthodologique. Plusieurs vastes travaux d'évaluation complexes ont eux aussi abouti à des écarts importants entre les valeurs obtenues. La perplexité dans laquelle ces résultats plongent parfois les décideurs politiques peut amener à douter des évaluations. L'encadré 10.1 présente certaines des difficultés – et des réponses concrètes – rencontrées pour évaluer les pépinières d'entreprises, un instrument de développement local fréquemment employé.

Les coûts directs et indirects de l'évaluation peuvent par ailleurs susciter une aversion pour les estimations. Par exemple, les responsables des programmes considèrent souvent que l'évaluation et le suivi sont une source intrusive de travail administratif. En outre, les évaluations plus systématiques ont fréquemment été utilisées pour déterminer si l'action publique avait ou non atteint ses objectifs, mais n'ont guère servi à indiquer comment accroître l'efficacité de l'action publique (Bartik et Bingham, 1997). Cela peut diminuer l'utilité de l'évaluation aux yeux des administrateurs des programmes. De plus, les avantages de l'évaluation pouvant aller à des organismes autres que les promoteurs des études, les autorités locales sont incitées à ne pas investir suffisamment dans les connaissances en matière d'évaluation. L'évaluation peut aussi paraître un travail ingrat lorsque les initiatives publiques sont nombreuses et lorsque la population des programmes actifs change constamment.

En outre, une connaissance médiocre des principes d'évaluation de base et le manque d'évaluateurs ayant reçu une formation adaptée placent les autorités locales en position de faiblesse lorsqu'elles sous-traitent les études d'impact. A un coût considérable pour l'État, il est parfois demandé à des sociétés de consultants privées d'évaluer les réponses à des questions qui ne sont pas les bonnes. Les simplifications méthodologiques peuvent par ailleurs réduire le coût des services des sociétés de consultants mais pourraient limiter fondamentalement les enseignements que l'autorité publique dépourvue de sens critique est susceptible de tirer l'étude.

Les évaluations des programmes de développement des entreprises se heurtent à des difficultés communes

Les évaluations des programmes d'expansion des entreprises – qu'il s'agisse des services de conseils, de micro-crédit, de formation ou d'autres dispositifs – se heurtent à un ensemble de difficultés communes. L'objectif ultime est d'attribuer les changements d'état des entreprises ou personnes ciblées à l'effet d'un programme déterminé. Mais il ne suffit pas de simplement comparer la situation des entreprises ou personnes aidées avant et après un programme. Des facteurs exogènes au programme ont pu provoquer un changement d'état. En fait, le changement d'état observé du groupe cible (entreprises ou personnes) est la résultante des trois types d'influences suivants :

- L'impact du programme
- Les facteurs indépendants

Les facteurs d'influence exogènes peuvent comprendre une modification de l'environnement dans lequel s'inscrit l'action publique, ou les variations du cycle économique. L'évolution des tendances de la population ciblée peut également jouer un rôle important. Par exemple, il est possible que les entreprises enregistrent des gains de productivité sous l'effet non de conseils mais de la tendance à l'exploitation d'informations de meilleure qualité (peut-être par suite de l'utilisation des nouvelles technologies de l'information). Il faut aussi tenir compte des tendances dites « de maturation ». Par exemple, il est possible que les nouvelles entreprises, et les entreprises d'un nouveau secteur, opèrent sur une courbe d'apprentissage telle que la performance s'améliore dans le temps.

- La façon dont le programme est étudié

La fiabilité de l'outil de mesure est importante, certains indicateurs étant moins systématiques que d'autres. Il arrive que les observations soient centrées sur les mauvaises variables. Et il arrive aussi que les analystes situent leurs études dans un cadre non représentatif, le programme mis en œuvre dans une zone en difficulté n'ayant vraisemblablement pas les mêmes effets qu'un programme identique mis en place dans une zone riche. Un autre problème couramment rencontré est le parti-pris avec lequel les personnes interrogées répondent aux enquêtes. Par exemple, les participants peuvent exagérer l'efficacité d'un programme aux effets légèrement positifs en pensant que cela augmentera la probabilité de recevoir une aide ultérieurement (Bartik et Bingham, 1997). Le problème de l'existence d'un biais dans les réponses aux enquêtes menées auprès d'entreprises peut également se poser. Les grandes entreprises, par exemple, sont davantage susceptibles de répondre aux enquêtes que les petites. Et les réponses aux enquêtes réalisées auprès de propriétaires-

dirigeants feront probablement plus état des obstacles à l'expansion de l'entreprise qui résultent de facteurs exogènes – comme l'impossibilité d'accéder aux sources de financement – que des problèmes internes à l'entreprise, dont la responsabilité incombe à l'entrepreneur.

Les évaluations doivent chercher à déterminer ce qui se serait produit si le programme n'avait pas existé

Identifier les changements enregistrés par les groupes cibles et les attribuer correctement aux effets de tel programme nécessite de savoir comment les groupes cibles auraient évolué s'ils n'avaient pas participé au programme. En d'autres termes, si les évaluateurs n'ont pas idée de ce qui aurait pu advenir aux entreprises cibles en l'absence d'un programme, ils ne peuvent savoir que c'est ce programme qui a provoqué les changements observés. Les évaluations doivent donc isoler les impacts réellement attribuables au programme en tenant compte des effets des facteurs exogènes et en anticipant les évolutions que les entreprises cibles auraient enregistré de toute façon.

Le biais dit de sélection est également un élément fondamental pour déterminer ce qui se serait passé si le programme n'avait pas existé. Le terme « biais de sélection » désigne le fait qu'il existe peut-être des caractéristiques non observées qui ont amené à faire participer au programme une entreprise ou une personne et qui ont en outre probablement eu une incidence sur la performance de l'entreprise. Il existe deux formes de biais de sélection. La première est l'autosélection. Par exemple, il est possible que les entrepreneurs voulant recevoir une aide à l'utilisation des nouvelles technologies soient particulièrement prospectifs, ouverts aux changements et prêts à supporter les risques associés aux nouveaux investissements. Ces caractéristiques pourraient aller de pair avec une meilleure performance de l'entreprise, que le programme d'aide ait ou non des effets positifs. La seconde forme de biais de sélection vient de la sélection administrative. Elle apparaît dans les nombreux cas où les administrateurs choisissent les participants au programme. Comme les administrateurs veulent généralement maximiser l'impact d'un programme en sélectionnant les « bons » candidats, les participants obtiendront généralement de meilleurs résultats que les groupes témoins indépendamment des effets du programme. Le biais de sélection peut être considérable. Lors de l'évaluation récente d'un volet d'un important programme d'aide aux petites entreprises au Royaume-Uni, Wren et Storey (2002) ont montré que l'impact estimé du programme doublait lorsqu'il n'était pas tenu compte du biais de sélection.

Les évaluations revêtent pour l'essentiel trois grandes formes. Chacune est plus ou moins apte à supprimer les effets exogènes, à réduire au minimum le biais de sélection et à déterminer avec quasi exactitude l'impact réellement

attribuable au programme. Les différentes méthodes d'évaluation sont les suivantes :

- L'expérimentation

L'expérimentation est la norme d'évaluation la plus stricte. Des comparaisons sont faites entre les entreprises ou personnes visées après les avoir réparties de façon aléatoire en deux groupes : celles qui reçoivent une aide (le groupe cible) et celles qui n'en reçoivent pas (le groupe témoin). Cette répartition aléatoire peut supprimer l'influence des facteurs exogènes car ceux-ci touchent aussi bien le groupe cible que le groupe témoin. La procédure de répartition aléatoire réduit en outre au minimum le biais de sélection. Cela s'explique par le fait que, après répartition aléatoire, les caractéristiques observées et non observées liées à la participation à un programme sont autant présentes dans le groupe cible que dans le groupe témoin. Par exemple, dans le cas de l'autosélection, la première forme de biais sus-mentionnée, l'entrepreneur prospectif, ouvert et acceptant de prendre des risques peut aussi bien avoir été affecté au groupe cible qu'au groupe témoin. Cependant, l'évaluation fondée sur la répartition aléatoire présente l'inconvénient d'exclure ouvertement certaines entreprises du programme d'aide. C'est donc peut-être lorsque les demandes de participation à un programme d'aide sont trop nombreuses que la répartition aléatoire est la plus acceptable (Bartik et Bingham, 1997).

- La quasi-expérimentation

La quasi-expérimentation consiste à comparer les entreprises ou personnes aidées à un groupe similaire non aidé. Contrairement à la méthode de l'expérimentation, la procédure de répartition n'est pas aléatoire. La recherche d'un groupe témoin s'effectue une fois le programme commencé. Toute la question est donc de savoir comment choisir aux fins de l'analyse statistique un groupe témoin similaire au groupe aidé. La quasi-expérimentation prend diverses formes. Certains comparent le groupe cible à l'ensemble de la population des entreprises du secteur concerné. D'autres choisissent des groupes témoins qui ont les mêmes caractéristiques principales que le groupe aidé (tels que la taille de l'entreprise, le secteur d'activité, les caractéristiques du propriétaire, l'ancienneté de l'entreprise, le lieu d'implantation, etc.). Une autre forme de quasi-expérimentation consiste à n'étudier que le groupe cible, mais dans le cas où ses membres ne sont pas tous aidés avec la même intensité. Par exemple, si le nombre d'heures de participation à un programme de conseils aux entreprises varie de façon significative chez les participants, cette variation peut être le fondement de l'évaluation de l'impact même en l'absence de données sur les non participants.

- L'opinion du participant

Cette méthode consiste à demander aux membres du groupe cible qu'ils évaluent eux-mêmes la mesure dans laquelle le programme a influé sur la performance. Comme indiqué précédemment, les entrepreneurs peuvent avoir des raisons stratégiques de répondre d'une certaine manière. Par exemple, des entrepreneurs peuvent répondre positivement à l'enquête qui déterminera si tel programme de prêt à des conditions avantageuses doit être reconduit, indépendamment de l'emploi voulu des fonds. Il est par ailleurs possible que les répondants ne puissent indiquer précisément dans quelle mesure la participation à un programme a été profitable. Par exemple, les enquêtes menées auprès d'entreprises créées dans des pépinières d'entreprises ont révélé que la perception des effets positifs du programme d'aide varie sensiblement dans le temps. Les évaluations des programmes de développement technique aux États-Unis ont montré que les entreprises avaient tendance lorsqu'elles répondent sitôt après avoir reçu l'aide à faire état d'effets positifs plus importants que ceux qu'elles déclarent lorsqu'elles répondent ultérieurement (Shapira, à paraître 2003).

Maintes évaluations des programmes d'aide aux entreprises n'ont guère de rapport avec les trois méthodes d'évaluation décrites ci-dessus. Ce sont plutôt des formes de contrôle du processus. Le contrôle du processus répond à des questions d'ordre pratique comme savoir si les dépenses prévues ont été faites, si les activités ont été réalisées dans le délai imparti, etc. Les études de ce type sont importantes car un mode de fonctionnement défaillant peut influencer sur l'efficacité d'un programme. Cependant, le contrôle du processus et les autres formes d'audit fournissent peu d'informations aux décideurs politiques. Les pouvoirs publics doivent répondre à de plus vastes questions relatives aux types de programme qui sont ou non efficaces, aux caractéristiques fondamentales pour l'élaboration des programmes, et à la mesure dans laquelle les programmes obtiennent de bons résultats en regard d'une série de critères d'efficience (tel que le coût pour l'État par emploi créé par année).

Les trois méthodes d'évaluation décrites ci-dessus ont été présentées par ordre décroissant en partant de la meilleure en termes de détermination des causes, de possibilité de généraliser les résultats et de coût. Ce sont là des éléments importants que les institutions concernées par l'évaluation doivent soupeser. Par exemple, les contraintes budgétaires peuvent empêcher d'adopter la méthode expérimentale ou limiter le nombre des programmes faisant l'objet de techniques rigoureuses. L'un des points forts des techniques expérimentales est que le principe de la répartition aléatoire des bénéficiaires et des non bénéficiaires sur lequel elles reposent est facilement compréhensible par les décideurs politiques. Les techniques de quasi-expérimentation nécessitent aux fins de l'analyse statistique d'émettre des

hypothèses – et génèrent parfois des résultats ambigus – qui ne coulent souvent pas de source pour les non spécialistes. Dans la pratique, plus d'une méthode d'évaluation pourrait servir à évaluer un programme particulier. Les techniques d'évaluation quasi-expérimentale ont été largement employées dans de nombreux domaines de l'action sociale et économique. Par contre, elles ont été relativement peu appliquées aux programmes de promotion de l'entrepreneuriat. Néanmoins, les mesures destinées à encourager le travail indépendant ont fait l'objet d'une évaluation expérimentale et quasi-expérimentale. Les services de développement de l'industrie manufacturière (en particulier aux États-Unis), un nombre restreint de programmes de formation des cadres et une poignée de dispositifs de micro-crédit (principalement dans les pays en développement) ont également été évalués à l'aide de méthodes quasi-expérimentales.

Les méthodes d'évaluation expérimentale seront principalement employées par les autorités nationales

Compte tenu de leurs coûts et des connaissances d'expert qu'elles requièrent, les formes expérimentales d'évaluation ne pourront généralement être utilisées que par les autorités nationales. En outre, les techniques expérimentales sont moins appropriées aux commanditaires locaux d'évaluations car elles nécessitent des échantillons de taille importante. Procéder à plusieurs évaluations peut en soi générer des économies d'échelle (certains coûts fixes, par exemple de collecte et d'organisation de l'information, pouvant être partagés) et de gamme (les enseignements tirés d'une évaluation pouvant éventuellement être appliqués à d'autres). Ces économies signifient que les évaluations sont souvent mieux menées par les niveaux supérieurs de l'administration. Les pouvoirs publics devraient employer la technique d'évaluation qui est la plus rigoureuse tout en étant pratique. Étant donné leur coût, les évaluations expérimentales sont particulièrement appropriées lorsque les programmes sont vastes ou lorsqu'ils sont mis en œuvre à titre d'essai avant de l'être éventuellement à plus grande échelle.

Les enquêtes et études de cas réalisées au niveau local peuvent apporter des informations importantes pour l'action publique

Les autorités locales devraient jouer un rôle actif dans l'élaboration des études de cas et des enquêtes auprès des participants aux programmes (toutefois, lorsque les programmes sont de petite taille, il n'est peut-être pas nécessaire de consacrer des sommes significatives à l'évaluation). Les méthodes d'enquête doivent être conçues correctement pour que les analyses soient le plus valable possible⁴. Il est important de chercher explicitement à déterminer les éventuelles situations contrefactuelles ou « si le programme

n'existait pas ». Par exemple, lorsqu'une entreprise a utilisé les locaux d'une pépinière d'entreprises mais révèle qu'elle aurait pu occuper un autre local si le programme n'avait pas existé, cela signifie qu'il n'était pas nécessaire que les pouvoirs publics fournissent ce service immobilier. Poser des questions sur les situations contrefactuelles nécessite parfois de procéder par étape, selon l'effet étudié. Supposons par exemple que l'objectif de l'évaluation est d'étudier l'effet qu'une pépinière proposant des services immobiliers exerce sur l'emploi. Si la moitié des entreprises en pépinière déclarent qu'elles auraient utilisé un autre local similaire si le programme n'avait pas existé, il faut ne pas tenir compte de ces entreprises. Une autre question contrefactuelle sera alors posée aux autres entreprises, celles qui ont vraiment eu besoin de ce service. Il faudra leur demander si le nombre de leurs employés aurait été différent si elles n'avaient pas été hébergées par la pépinière. Dans l'affirmative, cette différence est l'effet exercé par la pépinière sur l'emploi. Pour mieux savoir ce qui se serait produit si le programme n'avait pas existé, les évaluateurs du programme peuvent compléter les réponses des participants en examinant ce qu'il est effectivement advenu d'entreprises ou de personnes similaires. Les entreprises sont souvent elles-mêmes en bonne place pour identifier les concurrents qui présentent de nombreuses caractéristiques analogues et qui pourraient donc constituer un groupe témoin.

L'information qualitative collectée via les enquêtes et les études de cas peut également servir à expliquer pourquoi un programme a ou non réussi (les techniques quantitatives peuvent y contribuer lorsque l'on dispose de données suffisantes sur des caractéristiques importantes et diverses de l'élaboration du programme). Les techniques qualitatives peuvent aussi attirer l'attention sur des avantages moins visibles du programme (comme ceux étudiés au chapitre 9 dans le cadre du micro-crédit).

Choisir le bon outil de mesure de la performance et le bon moment

Le choix de l'indicateur de performance doit dépendre du type du programme qui est évalué. Les objectifs de création d'emplois sont généralement primordiaux. Cependant, les critères de création d'emplois ne sont pas adaptés à certaines initiatives, du moins lorsqu'il s'agit d'en mesurer l'effet principal. Comme indiqué précédemment, il est risqué d'évaluer uniquement en termes de création d'emplois les programmes de soutien de l'entrepreneuriat. Par exemple, maintes mesures en faveur de l'entrepreneuriat améliorent la productivité et, dans certains cas, pourraient inciter à supprimer des emplois, notamment à court terme. Certains programmes ont principalement une incidence sur la qualité des produits, la productivité totale, la productivité du travail, le total des ventes, la capacité à vendre à plus grande échelle sur le territoire national ou à l'étranger, etc. Lorsque l'emploi

est le critère utilisé, s'offre alors le choix entre divers outils de mesure de la performance et de l'efficacité, dont le nombre total d'emplois créés ; le type de l'emploi : à temps complet ou à temps partiel ; la répartition des emplois (entre les chômeurs, les travailleurs peu qualifiés, ceux hautement qualifiés, etc.) ; le coût par emploi créé ; le coût par emploi créé pour une personne qui était au chômage, etc. Un bon outil de mesure de la performance reflète les caractéristiques propres à un programme.

De façon plus générale, les résultats à évaluer doivent être définis clairement au cours de l'élaboration du programme, et en tout cas avant la mise en œuvre du programme. Il faut demander aux futurs responsables des programmes quelles dispositions doivent être prises pour évaluer le programme, notamment pour collecter les données qui serviront à l'évaluation. Se former aux évaluations de qualité et les réaliser est en soi un travail pédagogique susceptible d'enrichir la réflexion sur la conception du programme. Cependant, en général, l'évaluation ne doit pas être conduite uniquement par le personnel « maison ». Les programmes doivent aussi être évalués par des experts extérieurs indépendants, peut-être par un cabinet d'audit (l'idéal serait que l'organisme chargé de réaliser l'évaluation travaille en collaboration avec les responsables des programmes mais ne dépende pas pour la pérennité de ses contrats du promoteur du programme). Les autorités nationales devraient rendre publiques les données de l'évaluation, peut-être sous une forme assurant l'anonymat. Cela pourrait faciliter aux universitaires le travail d'estimation (Storey, à paraître 2003). Cela pourrait aussi être un moyen de contrôle de la qualité de l'évaluation. Il est par ailleurs nécessaire de normaliser les méthodes d'évaluation de manière à ce que des conclusions générales puissent être plus facilement tirées de la somme des travaux d'évaluation réalisés à l'échelle locale.

Il est également important de déterminer quand les évaluations doivent être faites. Comme expliqué dans la recommandation précédente sur le suivi des programmes, des programmes différents ont des périodes de gestation différentes. Certains programmes permettent d'en recueillir les fruits presque immédiatement tandis que d'autres mettent des mois, voire des années, avant de produire un effet visible. L'effet des programmes de promotion de l'entrepreneuriat sur l'emploi ne se fait généralement pas sentir à court terme. En outre, il arrive que l'effet de certains programmes soit significatif au départ mais diminue au fil du temps. Les programmes peuvent aussi avoir des effets à long terme qui dépassent les objectifs immédiats qui leur ont été assignés. Par exemple, il est possible que les personnes ayant participé à un programme d'encouragement de l'entrepreneuriat voient leurs possibilités de réemploi se modifier après ce programme. C'est pourquoi la durée de l'évaluation peut devoir être supérieure de plusieurs mois ou années à la durée de la participation au programme, selon le type du programme étudié.

L'évaluation porte essentiellement sur ce qui s'est produit à un moment donné. Cependant, la fonction d'évaluation doit être orientée vers le futur car l'évaluation est effectuée principalement dans l'objectif d'améliorer la qualité des futures interventions des pouvoirs publics. Il faudrait encourager les évaluateurs à tirer les conséquences pour les divers moyens d'actions possibles des résultats des évaluations. Par exemple, les évaluations « prospectives » pourraient couvrir la baisse de rendement présentée par certains programmes, comme le font les évaluations des programmes d'aide aux travailleurs indépendants décrites au chapitre 3. Ces études font clairement apparaître que les effets positifs nets diminueront rapidement si ces programmes sont beaucoup étendus. Les évaluateurs devraient être sensibles à la nécessité d'exprimer clairement ces conclusions à l'intention des décideurs.

Évaluer les effets d'un programme sur des localités entières

Les questions de méthodologie de l'évaluation décrites ci-dessus se posent généralement dans le cadre de l'examen de l'impact des programmes et des mesures à l'intention des entreprises et personnes ciblées. Il conviendrait de même de se demander si les évaluations des effets exercés de façon plus générale sur le développement local par les politiques de promotion de l'entrepreneuriat sont valables sur le plan méthodologique⁵. A cet égard, plusieurs traits saillants sont à noter :

- En eux-mêmes, les programmes de développement de l'entrepreneuriat sont souvent de trop petite dimension par rapport à l'économie locale pour avoir enregistré des effets non négligeables (Bartik et Bingham, 1997). Ce point est illustré au chapitre 4, où les effets à court terme souvent modestes exercés sur l'emploi par les programmes de soutien à l'entrepreneuriat sont étudiés.
- Les localités qui font l'objet de mesures particulières de la part des pouvoirs publics ont souvent peu d'équivalents lorsque la mesure en question est hautement inclusive. Par exemple, lorsque les programmes sont mis en œuvre dans toutes les localités où le taux de chômage est extrême, les seules localités qui restent pour procéder à des comparaisons présenteront probablement des caractéristiques très différentes. En principe, il est du ressort de nombreux organismes publics nationaux – et éventuellement d'organisations supra-nationales telle que la Commission européenne – d'allouer l'aide de manière à ce que des comparaisons entre des localités similaires puissent être tentées. Ce serait très intéressant dans le cas des programmes pilotes qui sont les précurseurs de plus vastes dispositifs. Cependant, exclure explicitement aux fins d'évaluation une collectivité de certains types d'aide pourrait susciter une controverse politique (même si Bartik [2002] note avec juste raison que l'allocation des ressources d'un

programme aux localités est souvent le résultat de choix politiques et/ou arbitraires).

- Les évaluations qui ont réussi à identifier les effets attribuables à un programme de promotion de l'entrepreneuriat ne sont qu'une première étape de l'analyse de l'impact du programme sur l'économie locale. Les évaluateurs ne doivent pas s'arrêter aux effets immédiats du programme : ils doivent déterminer quels sont ses multiplicateurs des revenus et des emplois ainsi que ses conséquences budgétaires. Dans le cadre du développement local, le terme « multiplicateur des revenus » désigne simplement le processus continu selon lequel l'injection de fonds dans une localité se traduit dans un premier temps par une augmentation des revenus et dans un deuxième temps par un accroissement des dépenses locales. Ce processus peut se poursuivre sur plusieurs cycles de dépenses, même s'il devient vite impossible d'en observer les effets car ils diminuent rapidement. Le multiplicateur local devient nul lorsque toutes les dépenses associées concernent des biens et services achetés en dehors de la localité (par exemple, via l'approvisionnement des entreprises auprès de fournisseurs étrangers à la localité). Le terme « multiplicateur des emplois » désigne l'impact des cycles successifs des dépenses sur la création d'emplois.

Mesurer les effets d'un multiplicateur exige de connaître les profils de consommation des habitants et de comprendre quelles sont les relations entre l'utilisation des facteurs de production et la production des entreprises locales. Appliquer des modèles d'entrée-sortie pose des difficultés d'ordre méthodologique et pratique. Par exemple, les coefficients emploi sur production varient dans le temps, et les matrices d'entrée-sortie sont parfois rarement actualisées et donc sujettes à caution. La grandeur d'un multiplicateur peut également varier en fonction de la taille de la localité : la grande localité qui compte un large éventail d'entreprises aura moins tendance à s'approvisionner sur des marchés qui lui sont extérieurs. Cependant, les importants problèmes de mesure rencontrés dans l'estimation des multiplicateurs relatifs à une localité sont connus (voir Wilson [1968] pour un aperçu général). Mais il peut être coûteux de calculer les multiplicateurs. Cela a été fait aux fins d'évaluation de plusieurs mesures en faveur du développement local. Mais cela ne l'a généralement été que dans le cas de subventions à l'investissement importantes ou de dépenses d'infrastructure considérables, dont les effets allaient probablement être significatifs et les coûts d'évaluation faibles par rapport au coût de l'action publique étudiée. En particulier, aux États-Unis, plusieurs modèles quantitatifs d'intervention publique ont été employés pour simuler les effets sur les revenus, les emplois et le budget dans les régions ou les grandes zones urbaines. Le modèle REMI est peut-être le plus

connu et est décrit dans Treyz (1992). Il est étudié dans Persky *et al.* (1997) comment les résultats de l'évaluation *ex post* peuvent éclairer *ex ante* à partir de ces modèles la simulation de l'intervention publique. Poole *et al.* (1999) contient un guide d'utilisation concret de modèles d'évaluation des impacts économiques.

- Il est nettement plus complexe de réaliser une évaluation valable lorsque l'évaluation est effectuée à l'échelle de toute une localité que lorsqu'elle l'est à celle d'un programme. Par exemple, le nombre des facteurs économiques exogènes susceptibles d'influer sur une localité entière est extrêmement élevé. En outre, les localités pauvres étant souvent l'objet de multiples combinaisons de programmes publics, il est d'autant plus difficile d'isoler les effets d'une seule initiative⁶.

Les chapitres précédents ont examiné en détail de quelles façons les résultats des programmes d'encouragement de l'entrepreneuriat peuvent avoir une incidence sur les économies locales. Il faut tenir compte lors de l'évaluation du fait que des évolutions économiques indépendantes des programmes de promotion de l'entrepreneuriat – telle que l'immigration de la main-d'œuvre – peuvent avoir des effets propres aux localités. Par exemple, déterminer l'impact d'un programme d'aide aux entrepreneurs sur l'emploi local exige de procéder en plusieurs étapes (voir Storey, 1990). A partir des discussions précédentes sur le problème du déplacement des entreprises et sur le rôle l'immigration de main-d'œuvre, et en connaissant la situation qui aurait prévalu « si le programme n'avait pas existé », il faudra déterminer :

1. Si au moment de l'évaluation l'effet sur l'emploi avait atteint son paroxysme. Cela sera difficile à estimer, même pour les entreprises elles-mêmes.
2. Parmi les emplois résultant de l'étape 1, combien n'auraient pas été créés si le programme n'avait pas existé ?
3. Parmi les emplois de l'étape 2 combien ne sont pas dus à un effet de déplacement des emplois dans d'autres entreprises ?
4. Parmi les emplois identifiés à l'étape 3 combien fournissent du travail aux résidents ou aux immigrés ?

En outre, les décideurs politiques souhaitent souvent savoir :

5. Parmi les résidents employés identifiés à l'étape 4, combien sont sortis du chômage et/ou combien appartiennent à des groupes cibles particuliers (les jeunes, les minorités ethniques, les femmes, etc.) ?
6. Les emplois de l'étape 4 sont-ils des emplois de courte ou de longue durée, et sont-ils de bonne ou de faible qualité ?
7. L'intervention a-t-elle réellement modifié sensiblement une situation problématique à l'origine ? Il est possible qu'un programme réussisse à

créer de nouveaux emplois de qualité élevée à un faible coût mais que l'effet global soit relativement faible par rapport à l'ampleur du problème.

Les pouvoirs publics peuvent également contribuer à définir les normes et les standards d'évaluation

Les pouvoirs publics devraient établir des normes et principes directeurs en matière d'évaluation. Les autorités nationales de certains pays le font déjà (par exemple, le General Accounting Office aux États-Unis). Les autorités nationales pourraient collaborer avec les autorités sub-nationales afin d'encourager l'emploi de méthodes d'évaluation de plus grande qualité. En cas, les autorités locales pourraient être mieux placées pour définir les normes méthodologiques à employer par les entreprises auxquelles la sous-traitance des évaluations a été confiée. Ainsi, le respect des normes d'évaluation pourrait devenir une condition de l'obtention des contrats de sous-traitance et de l'aide des programmes. Standardiser les méthodes d'évaluation permettrait non seulement de relever la qualité de l'évaluation mais aussi de rendre comparables des programmes qui pour l'heure ne le sont pas car les méthodologies sont opaques et/ou hors normes. L'élaboration des programmes pourrait même faire l'objet de normes d'orientation. L'application de normes aux programmes pourrait faciliter la collecte des données, par exemple en intégrant des protocoles de collecte des données lors de la conception des programmes (recueillir les données nécessaires à l'évaluation dès la création d'un programme pourrait également abaisser le coût de l'évaluation et du suivi).

Recommandations sur l'élaboration des programmes à l'intention des autorités locales

Pour lutter contre l'effet de déplacement, veiller à ce que les programmes d'aide comprennent un important volet marketing et envisager de durcir les conditions d'attribution de l'aide aux entreprises

Comme indiqué au chapitre 2, le problème du déplacement apparaîtra probablement le plus chez les types d'entreprises généralement implantées dans les localités pauvres – celles présentes sur des marchés matures, à faible croissance et faciles d'accès. Aider les entreprises à exercer leurs activités en dehors de leur zone locale contribuerait à atténuer l'effet de déplacement. La majorité des entreprises nouvellement créées desservent d'abord les marchés locaux puis élargissent leur zone de vente à mesure qu'elles se développent. Cependant, il existe des disparités sectorielles, les sociétés du secteur des services étant plus étroitement liées à leur base locale de clientèle. Comme les zones défavorisées se caractérisent par la faiblesse des revenus moyens disponibles, ne vendre que sur le marché local peut brider la croissance. Les entreprises qui opèrent sur de plus vastes marchés vivent généralement plus longtemps que les entreprises dont la zone de vente est moins étendue. Et les entreprises qui exportent dès leur création enregistrent une croissance plus rapide et leurs probabilités de survivre sont plus grandes (McDougall et Oviatt, 1997. Voir aussi Gorton, 1999).

Simpson *et al.* (2001) ont mis en évidence les effets négatifs de la faiblesse des stratégies et plans de marketing de plusieurs entreprises sociales opérant à petite échelle dans le nord de l'Angleterre, problème qu'explique partiellement l'insuffisance des budgets consacrés au marketing. À l'inverse, Bradshaw et Burridge (2001) ont constaté empiriquement que la collecte et l'exploitation d'informations commerciales joue un rôle important dans la réussite des petites entreprises sur le plan de l'exportation. Les organismes d'aide aux entreprises devraient posséder, ou avoir accès à, des bases de données nationales et internationales qui facilitent les ventes sur des marchés géographiques plus étendus. En outre, les méthodes de marketing varient selon le type d'activité de l'entreprise, et la formation en la matière doit être spécifique. Par exemple, la commercialisation des biens de

consommation diffère de celle des produits industriels, et une entreprise naissante ne vend pas de la même façon qu'une entreprise déjà établie. Les entreprises naissantes, par exemple, peuvent avoir besoin de chercher en priorité un partenaire ou un point de vente tandis que les entreprises établies ont peut-être déjà des budgets dédiés au marketing et accès aux réseaux de distribution.

A partir d'un panel de sept pays européens, Havnes et Senneseth (2001) observent que les petites entreprises opérant en réseau desservent des marchés géographiques plus larges. Dana (2001) conclut aussi que les réseaux formés de petites entreprises et d'entreprises plus grandes peuvent faciliter aux petites entreprises l'accès aux marchés internationaux, et ce, à de moindres coût et risque (les recommandations sur les réseaux d'entreprises sont formulées plus loin).

L'effet de déplacement peut aussi être réduit en durcissant les conditions d'attribution de l'aide aux entreprises

En Allemagne, pour remédier au problème du déplacement, l'aide au travail indépendant a été réservée aux entreprises susceptibles de générer un revenu d'un montant minimum pré-défini. Cette décision repose sur l'hypothèse selon laquelle les grandes entreprises entreraient dans des marchés moins contestés. De même, d'autres programmes réservent l'aide aux entreprises ayant d'importants besoins en capital. D'autres mesures de lutte contre l'effet de déplacement consistent à exclure de l'aide certaines catégories d'entreprises comme les points de vente au détail (qui pourraient subir un fort effet de déplacement) et à collaborer avec les entreprises sur les marchés non saturés. Il est par ailleurs affirmé que les programmes de prêts pourraient faciliter la constitution d'entreprises plus fortement capitalisées, et ainsi encourager à créer des entreprises dans les secteurs que l'insuffisance de capitaux a préservé d'un excès d'offre et dans le secteur manufacturier (les fabricants vendent aussi habituellement sur des marchés géographiquement vastes). Cowling et Mitchell (1997) ont constaté que le Programme de garantie des prêts aux petites entreprises (*Small Firm Loan Guarantee Scheme*) mis en place au Royaume-Uni a aidé les personnes désirant constituer une entreprise relativement grande à concrétiser leur projet. Et, comme nous l'avons fait remarquer précédemment, certains éléments d'information montrent que verser sous forme de somme forfaitaire l'aide financière destinée à faciliter l'entrée dans le travail indépendant a apparemment pour effet d'accroître la taille des entreprises ainsi créées.

Cependant, les stratégies visant à augmenter la taille de l'entreprise ou à sélectionner en fonction du type de secteur pourraient présenter l'inconvénient d'accroître le poids mort du programme. Autrement dit, elles pourraient avoir tendance à aider les personnes qui auraient probablement

créé une entreprise même si le programme n'avait pas existé. Cependant, Meager (1993) indique que durcir les conditions d'accès au programme d'aide aux travailleurs indépendants n'a apparemment pas fait s'accroître en Allemagne le poids mort de façon déraisonnable. Cela vient peut-être de ce que le montant de l'aide accordée par le programme était fonction croissante du temps que le bénéficiaire avait passé au chômage. Des critères de sélection restrictifs auront par ailleurs tendance à rendre l'accès au programme plus difficile pour les femmes et les personnes à faible revenu car elles forment généralement des projets de petite dimension. De surcroît, une critique formulée à l'encontre des programmes de micro-crédits est justement qu'ils accordent des prêts d'un montant trop faible. Les programmes pourraient devoir être modifiés avant de devenir un moyen intéressant de faciliter la création d'entreprises plus grandes que des micro-entreprises.

Encourager la création d'entreprises par des groupes d'entrepreneurs

Les entreprises créées par des groupes d'entrepreneurs réussissent généralement mieux, et ce en regard de plusieurs critères. En étudiant un échantillon de micro-entreprises, Cowling et Hayward (2000) ont constaté que les partenariats présentaient des taux de survie supérieurs. Storey (1994) a également observé que le fait qu'une entreprise ait été constituée par une équipe d'entrepreneurs favorisait sa croissance. Et une enquête récemment menée auprès de plus d'un millier d'entrepreneurs en Asie de l'Est et en Amérique Latine a montré que les entreprises les plus dynamiques sont celles dirigées par une équipe d'entrepreneurs (IADB, 2002). La recherche fait aussi apparaître que les investissements en capital-risque de la première heure sont plus effectués en fonction de l'évaluation très subjective de l'entrepreneur ou de l'équipe qu'en fonction des évaluations financières officielles (Murray, 1998). Une équipe est plus susceptible qu'un individu d'avoir les connaissances et l'expérience que les investisseurs recherchent. Lechler (2001) a montré que la qualité de l'interaction sociale au sein d'une équipe d'entrepreneurs est corrélée positivement à la réussite de l'entreprise. Une forte relation a également été observée entre l'interaction sociale au sein d'une équipe d'entrepreneurs et la satisfaction du client. Les coopératives sont d'ailleurs une forme d'équipe dont les membres sont à la fois employés et dirigeants. Les coopératives peuvent être particulièrement bien adaptées à la situation familiale de certaines femmes, en offrant peut-être une plus grande souplesse que d'autres structures d'entreprises. Par exemple, les femmes membres d'une coopérative peuvent peut-être plus facilement faire face à leurs obligations familiales et aux soins urgents nécessaires à leurs enfants.

Plusieurs programmes d'aide aux entreprises ont été spécifiquement conçus pour aider au démarrage d'entreprises créées par des groupes. A cet

égard, on peut citer le programme « Go » mis en œuvre dans le Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie, et le dispositif MIDAS géré par la University of Central England. Les entreprises constituées par une équipe ne représentent qu'une minorité des entreprises nouvelles, et il peut être très difficile de former une équipe dont les membres ont des compétences complémentaires. Néanmoins, les projets de création par une équipe sont apparemment un moyen prometteur de mettre sur pied des entreprises viables susceptibles de générer des emplois.

Étudier si les pouvoirs publics peuvent jouer un rôle de catalyseur dans la formation de réseaux dirigés par des agents privés

Aujourd'hui, les réseaux d'entreprises sont une préoccupation courante des secteurs public et privé. Le terme générique « réseaux » couvre des formes de collaboration diverses, officielles ou non. L'attention des pouvoirs publics – en particulier des autorités régionales et locales – s'est portée relativement récemment sur les mécanismes formels de coopération entre des groupes de petites entreprises, et parfois entre des petites entreprises et des grandes entreprises.

Il est généralement reconnu que les entrepreneurs qui établissent et entretiennent des relations avec d'autres entrepreneurs réussissent mieux que les autres (Kanter, 1995). Par exemple, une étude sur les travailleurs indépendants à Toronto a montré que le fait d'être membre d'un club, d'une équipe, d'une association ou d'une organisation était associé positivement à la réussite commerciale (Gomez 1999). Les personnes caractérisées par une telle appartenance gagnaient en moyenne 40 % de plus que les autres. Une enquête menée auprès d'entrepreneurs d'Asie de l'Est et d'Amérique latine a révélé l'existence d'une relation forte entre, d'une part, les réseaux, et le fait que d'autres entrepreneurs fassent partie du réseau, et, d'autre part, le dynamisme commercial. Les réseaux étaient considérés faciliter l'identification des possibilités d'affaires et l'accès aux ressources et aider à l'exploitation de l'entreprise (IADB, 2002). Et l'étude de mille sept cent entreprises nouvellement créées en haute Bavière a fait apparaître que les réseaux sociaux et familiaux augmentaient la probabilité de survie et de croissance (Brüderl et Preisendörfer, 1998). Par ailleurs, les entreprises implantées dans des régions à forte croissance forment apparemment plus de réseaux que celles situées dans des régions moins dynamiques (Huggins, 2000). Et maintes études indiquent que les entreprises grosses consommatrices de technologie ont plus tendance à devenir membres d'un réseau.

Les réseaux d'entreprises officiels poursuivent divers objectifs

Les réseaux d'entreprises officiels – ceux qui sont structurés, régis par des règles ou des contrats – revêtent diverses formes et poursuivent des objectifs variés. Certains ont pour objet la mise en commun d'informations, tandis que d'autres ont des objectifs plus spécifiques. Les réseaux peuvent permettre d'apprendre rapidement – et les petites entreprises préfèrent souvent le processus d'apprentissage auprès de pairs que les réseaux permettent. Les réseaux peuvent aussi faciliter la réorganisation des relations avec les fournisseurs. Dans certains cas, les réseaux ont conduit à une nouvelle répartition des tâches au sein d'un groupe d'entreprises, permettant à chaque entreprise de bénéficier d'économies d'échelle et de gamme. Ainsi, certains programmes en faveur des réseaux, comme le *Danish Network Programme* mis en œuvre au début des années 90, ont eu pour objet explicite d'aider les petites entreprises à devenir efficaces, en tant que groupe, comme les grandes entreprises. De fait, les réseaux ont stimulé la coopération dans des domaines aussi divers que la formation, le développement technologique, la conception des produits, le marketing, l'exportation et la distribution. En juin 2001, quelque dix mille des petites entreprises implantées dans la banlieue de Barcelone – soit environ la moitié du total de la population des petites entreprises de cette ville – ont formé six réseaux territoriaux pour acheter l'électricité à un prix inférieur d'environ 30 % à celui qu'elles payaient auparavant⁷.

Les formes de collaboration via un réseau particulièrement appropriées aux travailleurs indépendants et aux micro-entreprises comprennent les associations mutuelles de garantie des crédits, les mécanismes de prêts/d'emprunt par cercle d'emprunt, les dispositifs visant à tisser des liens entre les micro-entrepreneurs et des entreprises plus grandes, et les plans de marketing communs. Les réseaux peuvent aussi contribuer à briser l'isolement des entrepreneurs, problème qu'ils rencontrent fréquemment. Ils peuvent encourager et motiver, et apporter une solution au problème du racisme et de la discrimination des sexes. Leur expérience professionnelle étant plus limitée et leurs contacts professionnels moins nombreux, les jeunes entreprises et les nouveaux entrepreneurs auront probablement davantage besoin de recourir aux réseaux (NCOE, 2001a). Renzulli *et al.* (2000) ont étudié la situation des entrepreneurs débutants – c'est-à-dire des personnes qui en sont aux premières phases de la création d'une entreprise – afin d'évaluer les effets de la composition et de l'hétérogénéité des réseaux. Lorsque l'hétérogénéité d'un réseau s'accroît – ce qui permet de puiser à des sources d'information multiples – la probabilité que les acteurs mettent effectivement sur pied une entreprise augmente. Lorsque les réseaux comprennent davantage de membres de la famille – qui, suppose-t-on,

fournissent des informations du même type – la probabilité que les projets d'entreprises aboutissent diminue.

Les réseaux de pairs peuvent contribuer à faire adopter aux travailleurs indépendants et aux micro-entreprises la bonne orientation stratégique et à éviter aux entreprises de commettre des erreurs courantes. Les réseaux peuvent également aider les entreprises à exercer leurs activités en dehors de leur lieu d'implantation en encourageant l'élaboration de plans de marketing communs, la création de catalogues communs, le co-financement des voyages professionnels, etc., les réseaux formés de petites et grandes entreprises peuvent aider les petites entreprises à pénétrer plus rapidement dans les marchés internationaux et à de moindres coût et risque (Dana, 2001). Westall et al. (2000) décrivent un programme expérimental, dirigé par le Philadelphia Development Partnership, qui met les micro-entrepreneurs en relation avec les grandes entreprises par l'intermédiaire d'entreprises moyennes déjà en relations d'affaires avec ces grandes entreprises. Dans le cadre de ce programme, ces entreprises moyennes sous-traitent aux micro-entreprises. Les auteurs affirment que ce mécanisme peut générer une relation plus acceptable pour les grandes entreprises entre ces dernières et les micro-entreprises.

De plus, certains organismes publics ont compris que les réseaux peuvent être un moyen rentable d'agréger la demande et de fournir des services aux petites entreprises. Ainsi, aux États-Unis, le Manufacturing Extension Partnership (en ce qui concerne les chaînes d'approvisionnement, et la recherche et développement en commun), le département du Commerce (en ce qui concerne les coopératives de marketing) et le département du Travail (en ce qui concerne les alliances dans le domaine de la formation) ont appuyé certains des programmes fédéraux sur les réseaux. (Rosenfeld, 2001). Et, dans un domaine relativement différent, de nombreux États s'emploient activement à regrouper les petites entreprises afin d'abaisser le coût de l'assurance-santé (Phillips, 2002).

Mais la formation de réseaux d'entreprises efficaces et durables peut être une tâche difficile

Pendant, les réseaux ne sont pas la panacée en ce qui concerne le développement des petites entreprises. Il est souvent difficile de créer des mécanismes de coopération structurés et durables. Robson et Bennett (2000) ont montré que les réseaux n'avaient guère procuré d'avantages à un échantillon de petites entreprises exerçant leurs activités dans un même sous-secteur au Royaume-Uni. La collaboration dans le domaine de la chaîne d'approvisionnement a été la seule relation significative entre la coopération et la performance des petites et moyennes entreprises. A partir des données sur un panel international, Havnes et Senneseth (2001) ont constaté que la

formation de réseaux ne s'accompagnait ni d'une augmentation du nombre des emplois ni d'un essor des ventes. Par contre, les auteurs ont observé que les petites entreprises membres d'un réseau desservaient des marchés géographiquement plus étendus, résultat intéressant pour les décideurs politiques locaux pour les raisons précédemment exposées. Reese et Aldrich (1995) affirment que le temps consacré à l'établissement et au maintien de contacts professionnels n'était pas corrélé de façon significative avec la survie de l'entreprise ou avec la performance globale de l'entreprise. Les résultats médiocres obtenus par certains programmes en faveur des réseaux s'expliquent peut-être par le fait que les entrepreneurs qui ont besoin de compenser un manque de compétences ou de connaissances comptent sur les réseaux pour les aider. D'ailleurs, après avoir étudié des entreprises établies aux États-Unis et dont le capital social est entre les mains d'immigrants asiatiques, Bates (1994) conclut que les réseaux sociaux étaient généralement utilisés intensément par les entreprises les plus susceptibles de faire faillite.

Les recommandations suivantes sont émises afin de développer les réseaux d'entreprises :

- **Lancer à l'intention des entreprises de vastes campagnes d'information sur le concept de mise en réseau.**

Il est important de créer une demande éclairée de services proposés par les réseaux. Certains programmes généraux en faveur des réseaux n'ont pas réussi à obtenir un soutien financier des entreprises privées après la suppression des subventions publiques. Cet échec pourrait refléter partiellement le fait que le secteur privé se voit parfois proposer une série de services préalablement définis par les organismes publics de développement. Les réseaux d'entreprises qui contribuent le plus à modifier la performance de leurs membres se créent habituellement autour d'objectifs commerciaux spécifiques. Par conséquent, les pouvoirs publics et les associations professionnelles devaient chercher à faire davantage prendre conscience des avantages et opportunités offerts par les réseaux, et ce, dans le but de stimuler la demande éclairée de programmes articulés autour d'objectifs commerciaux spécifiés par le secteur privé. Les aspirations des participants influent également sur la longévité des réseaux (Huggins, 2000). Par exemple, les clubs d'affaires et les forums fonctionnent souvent dans une perspective de long terme, y appartenir ne laissant guère espérer d'avantages financiers à court terme. Cela indique là encore que les réseaux devraient être créés autour d'objectifs définis par les entreprises, ce qui est un moyen de prendre en compte les attentes du secteur privé lors de l'élaboration des programmes. D'ailleurs, les échecs sont souvent imputables au fait que les entreprises participantes ne font pas consacrer à leur employés et dirigeants suffisamment de temps aux programmes en faveur des réseaux (Huggins, 2000). Cette observation montre une fois

encore combien il est important de veiller à ce que les programmes soient fondés sur la demande. Enfin, la formation, dans le cadre d'une intervention des pouvoirs publics, de réseaux revêtant la forme d'une structure officielle, par exemple d'accords contractuels, nécessite souvent d'y consacrer un temps et des compétences non négligeables. Lorsque les ressources sont limitées, il est peut-être préférable d'affecter les deniers de l'État à la promotion du concept de réseau – éventuellement tout en cherchant à faire naître des réseaux informels – afin de réduire les barrières à la participation aux associations. Il incomberait alors aux entreprises de s'organiser elles-mêmes en réseaux plus officiels.

- **Prévoir de fournir une aide au financement d'études de faisabilité, des activités de mise en route et du coût de la fonction d'intermédiaire en réseaux.**

Les obstacles à la formation spontanée de réseaux comprennent l'aversion pour, et/ou une connaissance insuffisante de, la coopération inter-entreprises, ainsi que les problèmes de coordination. Les pouvoirs publics doivent fréquemment intervenir, du moins pour jouer le rôle de catalyseur. Pour les pouvoirs publics, un moyen pratique d'encourager les réseaux consisterait à soutenir en priorité les projets présentés conjointement par plusieurs entreprises. Cependant, l'aide financière aux réseaux devra être supprimée progressivement à mesure que les participants s'associent de façon plus officielle et en tirent des avantages.

- **Inscrire l'action dans des horizons temporels réalistes.**

Les pouvoirs publics doivent faire preuve de patience, un programme important en faveur des réseaux d'entreprises mettant souvent trois à quatre ans à produire ses effets. En outre, les programmes visant à développer les réseaux devraient être une constante des mesures d'aide aux entreprises, et la formation de nouveaux réseaux articulés autour de nouveaux objectifs une pratique continue.

- **Veiller à ce que des personnes expérimentées fassent office d'intermédiaires en réseaux.**

Comme c'est le cas pour maintes formes d'aide aux entreprises, la qualité du management est un facteur essentiel. Des personnes ayant une expérience directe de l'expansion des PME devraient faire office d'intermédiaires en réseaux, en conseillant et en orientant les entreprises que la perspective d'une coopération laisse indécises. En assurant une intermédiation neutre, les intermédiaires en réseaux peuvent en outre contribuer à atténuer la crainte d'une perte de contrôle et d'une appropriation indue des bénéfices. Par exemple, Baines et Robson (2001) ont observé un phénomène général de méfiance chez un échantillon de travailleurs indépendants exerçant leurs activités dans le secteur de la

culture. Mais ils ont aussi constaté parallèlement à cette suspicion un désir d'obtenir des informations et de remédier aux inconvénients que génère sur le plan commercial le fait de travailler seul.

Constituer des équipes d'intermédiaires et leur faciliter le partage de leurs expériences peut concourir à accroître l'efficacité. Ce partage peut aussi aider ces intermédiaires à rester motivés par ce qui est une tâche accomplie seul et exigeante. Des programmes d'agrément pourraient être un outil intéressant, les praticiens affirmant souvent qu'il est plus nécessaire pour assumer la fonction d'intermédiaire de savoir susciter une collaboration que d'avoir des compétences d'expert. Les technologies de l'information peuvent également être un moyen prometteur d'élargir l'accès aux réseaux et de créer des liens de meilleure qualité avec les établissements d'enseignement, les organismes de formation et d'autres institutions. Toutefois, les praticiens affirment généralement que de fréquents entretiens face à face sont indispensables pour pérenniser la participation des entreprises membres d'un réseau.

Notes

1. A cet égard, il est intéressant de noter que, si les services de conseils et de formation augmentent certes le coût des programmes de soutien au travail indépendant, les évaluations en provenance des États-Unis montrent en revanche qu'ils ont permis à plusieurs dispositifs d'être rentables (Metcalf, 1998).
2. Si les décideurs politiques estiment que les marchés ne parviennent systématiquement pas à offrir les services de conseils nécessaires aux nouvelles et petites entreprises, des formes d'intervention moins temporaires pourraient alors s'imposer. Cependant, comme indiqué précédemment, il est difficile de trouver des données faisant apparaître un dysfonctionnement systématique du marché.
3. Le rôle et l'importance des outils de mesure de la performance est étudié minutieusement dans Metcalf et al (2001). Cette section s'inspire de cette étude à plus d'un égard.
4. Oldsman (2000) recommande lors de la réalisation d'une enquête :
 - de définir clairement la population à étudier et d'adopter une méthode d'échantillonnage appropriée ;
 - de formuler clairement les questions de l'enquête. L'enquête devrait comprendre des questions qui :
 - visent tout l'éventail des effets du programme,
 - comprenant les résultats immédiats, intermédiaires et finaux,
 - comportent un renvoi explicite à une situation allant à l'encontre des faits,
 - comportent des questions multiples pour le même concept utilisant des échelles différentes,
 - fondent les réponses sur les données empiriques,
 - ne font pas faire des calculs aux personnes interrogées,
 - d'employer des méthodes permettant d'obtenir le taux de réponse maximal et de réduire au minimum le biais des réponses (la probabilité que la réponse

présente un biais pourrait être réduite en assurant l'anonymat aux personnes interrogées).

5. Dans un livre de cours, les décideurs politiques locaux de la planète alloueraient les ressources publiques aux différents programmes en fonction du coût *marginal* de la réalisation d'objectifs particuliers communs aux différents types de programmes. Par exemple, si la création d'emplois est le principal objectif de la politique de développement local, on peut parvenir à une allocation des ressources efficace sur le plan économique si les décideurs politiques locaux disposent d'informations sur les coûts *marginiaux* de la création d'emploi par des programmes tel que les programmes destinés à attirer les investisseurs, les programmes d'aide aux entreprises naissantes, les programmes de formation, etc. L'allocation sera efficace lorsque le coût marginal de la création d'emplois sera devenu identique pour chaque programme (Storey, 1990). Dans la pratique, cependant la plupart des évaluations renseignent sur le coût *moyen* de la création d'emplois. En outre, le coût marginal de la création d'emplois varie dans le temps en fonction, par exemple, de la taille et de la durée du programme proprement dit et de la nature du marché local du travail. L'idéal exposé dans les livres de cours nécessiterait donc de soumettre les nombreux types de programmes à un cycle permanent d'évaluations complexes, ce qui est concrètement impossible.
6. Néanmoins, de nouvelles voies pourraient s'ouvrir aux agences désirant relever de défi de l'évaluation. Par exemple, Boarnet (2001) et Bondonio (2000) décrivent les méthodes économétriques employées pour évaluer les programmes de Zone d'Entreprise (ZE) dans des localités hétérogènes aux États-Unis. Cependant, il convient de noter que les programmes de ZE aux États-Unis s'appuient souvent sur tout un éventail d'incitations, comprenant des mesures budgétaires et des aides financières, qui, de par leur nature et ampleur, diffèrent des types de programmes étudiés dans le présent ouvrage. Les programmes de ZE s'attachent en priorité à accroître l'activité et la performance des entreprises, qu'elles soient nouvelles, établies, originaire de la localité ou s'y étant implanté.
7. *El País*, mercredi 27 juin 2001, p. 61.

PARTIE II
Chapitre 11

**Nécessité de poursuivre la recherche
aux fins de l'action publique**

Les chapitres précédents ont souligné le manque d'évaluations (de haute qualité) des programmes et la rareté des études empiriques de l'impact de l'activité d'entrepreneur sur l'économie locale. Il serait utile aux fins de l'action publique de poursuivre la recherche dans les domaines suivants:

Études des impacts dans le temps au niveau local de l'activité d'entrepreneur

- Des études approfondies couvrant des localités spécifiques et portant sur les dimensions clés de la démographie des entreprises et de la performance de l'économie et du marché du travail locaux s'imposent. L'idéal serait que les études soient réalisées en appliquant des méthodologies similaires. Le Secrétariat de l'OCDE est bien placé pour faciliter, diriger, normaliser et garantir l'utilité pour les pouvoirs publics de telles études dans la totalité ou une partie de ses pays membres. Un processus de recherche de ce type n'entraînerait pour chaque pays membre que des dépenses minimales mais en revanche pourrait enrichir considérablement les connaissances utiles aux pouvoirs publics.
- Les études de cas qui se contentent de décrire la situation des programmes, institutions et entreprises à un moment donné n'apporteront pas grand chose de plus à la somme de connaissances existantes. C'est particulièrement vrai parce que les nouvelles entreprises mettent parfois un temps considérable avant d'enregistrer une croissance significative (si tant est qu'elles le fassent). Les études devraient suivre l'évolution des localités dans le temps et examiner tout le processus d'émigration, de mise en route, (en établissant une distinction entre les sorties volontaires et involontaires et en tenant compte de ce que les taux de survie dans les zones fortement touchées par le chômage seront généralement inférieurs à ceux des autres zones), de croissance, de dépôt de bilan, et d'immigration des entreprises. Les données devraient par ailleurs être collectées par des moyens permettant d'inclure les micro-entreprises car ces dernières risqueraient sinon d'échapper à l'intention des organismes de statistique. L'étude des effets progressifs sur le marché du travail pourrait être centrée sur l'évolution des emplois et des rémunérations (et, éventuellement, d'autres aspects de la qualité du travail) à court et moyen terme. Il conviendrait d'étudier les effets exercés sur des personnes appartenant à différentes catégories de chômeurs et tranches de la pyramide des salaires.

Il faudrait envisager de ne pas arrêter les études aux statistiques brutes étant donné l'incidence de la taille et du secteur d'activité des entreprises. Des enquêtes pourraient aussi déterminer les motivations des personnes qui sont devenues des entrepreneurs. L'idéal serait que des études soient menées dans des types différents de localités, tels que les grands ensembles des grandes banlieues, les centres villes, les localités rurales isolées, et les villes dépendantes d'un nombre restreint d'activités économiques. Il existe déjà dans plusieurs pays des sources d'expérience et de données non négligeables. Par exemple, des systèmes d'informations géographiques détaillées ont été mis en place par maints organismes privés et publics.

Études de types particuliers de programmes

- Il est nécessaire de mener une recherche sur les coûts de la création d'emplois – ainsi que le vaste éventail des coûts et avantages – intervenant dans le cadre des différents types de programmes visant à l'expansion des entreprises. En complément, il conviendrait de collecter des données sur le coût par personne de la fourniture d'emplois aux personnes rayées des registres du chômage. Les informations de ce genre pourraient aider les pouvoirs publics à mieux allouer de maigres crédits. Par exemple, les pépinières d'entreprises, malgré leur prolifération, ont rarement été l'objet d'études économiques systématiques où que ce soit. De même, dans les pays membres de l'OCDE, les programmes de micro-crédit ont rarement subi une évaluation rigoureuse. Les données sur la rentabilité des divers programmes devraient s'accompagner d'informations qualitatives, et si possible quantitatives, sur les effets des différents modes de fonctionnement.
- L'incidence des services de conseils aux entreprises sur les entreprises de divers taille, âge et autres caractéristiques mérite une analyse empirique plus poussée. Les études devraient également faire apparaître la mesure dans laquelle les effets varient d'un type de prestataire à un autre. Des programmes de conseils sont en vigueur presque partout, mais ont rarement fait l'objet d'une évaluation rigoureuse. En outre, on ne dispose quasiment pas de données sur les effets des services de conseils employant l'Internet; c'est tout particulièrement vrai pour les localités isolées et les agences qui ont pour clients un nombre considérable de très petites entreprises (pour lesquelles entretenir une relation personnalisée pourrait coûter excessivement cher).
- Il serait également utile d'approfondir les forces et faiblesses des différentes modalités de mise en œuvre des programmes d'aide aux travailleurs indépendants. Par exemple, il serait utile de savoir dans quelle mesure les résultats des programmes varient selon que l'aide financière est apportée

sous forme de somme forfaitaire ou de versement périodique. Il serait également intéressant d'avoir des données sur une large gamme d'effets possibles de l'aide aux travailleurs indépendants, tels que l'accumulation de patrimoine et le bien-être physique après le programme.

- Il existe certes de nombreuses études qualitatives pertinentes sur le micro-crédit, mais il serait intéressant d'examiner comment les différents modes de conception et de fonctionnement influent sur les effets (économiques et financiers) et la durabilité des programmes.
- Comme indiqué au chapitre 5, il est nécessaire, en utilisant les méthodologies appropriées, de poursuivre la recherche sur l'incidence de la formation et de l'instruction des cadres sur la performance des nouvelles et petites entreprises. Les questions de la qualité et du volume de la formation doivent retenir l'attention.

Bibliographie

- Acs, Z. (1996),
Small Firms and Economic Growth, Elgar, Cheltenham.
- Acs, Z.J., Carlsson, B. et Karlsson, C. (1999),
Entrepreneurship, Small and Medium-Sized Enterprises and the Macroeconomy,
Cambridge University Press.
- Aernoudt, R. (1999),
European Policy towards Guarantees: old wine in a new bottle, document présenté à la
Conférence « Funding Gap Controversies », 12-13 avril 1999, Warwick University.
- Amos, E. (1998),
Training and Development in the Middle Market: Can it Pay?, document présenté à la
Conférence « Assessing the Impact of Training on the Performance of Small and
Medium-Sized Enterprises », University of Warwick, 27 mars 1998.
- APCE – Agence pour la Création d'Entreprises (non daté),
Pour une stratégie de promotion de l'esprit d'entreprise en France, APCE, Paris.
- Appalled, S. (1995),
*Agglomeration, Interorganisational Networks, and Competitive Performance in the US
Metalworking Sector*, *Economic Geography*, vol. 71.
- Ardichvili, A., Cardozo, R.N., Tune, K. et Reinach, J. (2001),
The Role of Angel Investors in the Assembly of Non-Financial resources of New Ventures,
www.babson.edu/entrep/fer
- Ashcroft, B. et Love, J.H. (1996),
Employment Change and New Firm Formation in UK Counties, 1981-89, dans « Small
Firm Formation and Regional Economic Development », publié par Michael W.
Danson, Routledge, Londres.
- Astebro, T. et Bernhardt, I. (1999),
Bank Loans as Predictors of Small-business Start-up Survival, document présenté à la
Conférence « Funding Gap Controversies », 12-13 avril 1999, Warwick University.
- Atherton, A., Gibb, A. et Sear, L. (1997),
Reviewing the Case for Supporting Business Start-Ups, Durham University Business
School.
- Atrostic, B.K. et Nguyen, S.V. (2001),
*Computer Networks and US. Manufacturing Plant Productivity: New Evidence from the
CNUS Data*, document préparé pour le 9e Colloque de comptabilité nationale, ACN/
INSEE/Eurostat, Paris, France, 21 et 22 novembre 2001.
- Audretsch, D.B., Weigand, J. et Weigand, C. (2002),
The Impact of the SBIR on Creating Entrepreneurial Behavior, *Economic Development
Quarterly*, vol. 16, n° 1, février 2002.

- Audretsch, D.B. et Fritsch, M. (à paraître),
Growth Regimes over Time and Space, *Regional Studies*.
- Audretsch, D.B. et Elston, J. (1999),
Do Funding Gaps Exist in Germany?, document présenté à la Conférence « Funding Gap Controversies », 12-13 avril 1999, Warwick University.
- Audretsch, D.B. et Stephan, P.E. (1996),
Company-scientist Locational Links: The case of biotechnology, *American Economic Review*, 86 (3), pp. 641-652.
- Audretsch, D.B. et Mahmood, T. (1995),
New Firm Survival: New Results Using a Hazard Function, *The Review of Economics and Statistics*.
- Bailey, S.J. (1999),
Local Government Economics: Principles and Practice, Macmillan Press Ltd, Londres.
- Baines, S. et Robson, L. (2001),
Being Self-employed or Being Enterprising? The case of creative work for the media industries, *Journal of Small Business and enterprise Development*, vol. 8, n° 4.
- Baldwin, J. (1998),
Training and New Firms, document présenté à la Conférence « Assessing the Impact of Training on the Performance of Small and Medium-Sized Enterprises », University of Warwick, 27 mars 1998.
- Baldwin, J.R., Dunne, T. et Haltiwanger, J. (1995),
Plant Turnover in Canada and the United States, in Baldwin, J.R., *The Dynamics of Industrial Competition* Cambridge University Press.
- Bank of England (2002),
Finance for Small Firms – A Ninth Report, Bank of England, Royaume-Uni.
- Banque mondiale (2001),
Rapport sur le développement : Combattre la pauvreté, Banque mondiale, Washington DC.
- Barlow, D. et Robson, M. (1999),
Have Unincorporated Businesses in the UK Been Constrained in their Ability to Obtain Bank Lending?, document présenté à la Conférence « Funding Gap Controversies », 12-13 avril 1999, Warwick University.
- Barrett, A. and O'Connell, P.J. (1999),
Does Training Generally Work? The returns to in-company training, IZA Discussion Paper, n° 51, August, cited in OECD (2002).
- Bartel, A. (1989),
Formal Employee Training Programs and their Impact on Labor Productivity: evidence from a human resources survey, NBER Working Paper Series, n° 3026.
- Bartik, T.J. (2002),
Evaluating the Impacts of Local Economic Development Policies on Local Economic Outcomes: What Has Been Done and What is Doable?, document préparé pour la Conférence « L'évaluation du développement économique et la création d'emplois au niveau local » organisée par l'OCDE, la CE et le ministère autrichien des Affaires économiques et du Travail, Vienne, Autriche, novembre 2002.
- Bartik, T.J. et Bingham, R.D. (1997),
Can Economic Development Programs be Evaluated?, in Bingham, R.D. et Mier, R. (éditeurs), *Dilemmas of Urban Economic Development*, Sage Publications.

- Bartik, T.J. (1994)
Jobs, Productivity and Local Economic Development, National Tax Journal, vol. 47, n° 4.
- Bartik, T.J. (1994a),
Better Evaluation is Needed for Economic Development Programs to Thrive, Economic Development Quarterly, vol. 8, n° 2, May 1994, pp. 99-106.
- Bartik, T.J. (1991),
Who Benefits from State and Local Economic Development Policies?, Kalamazoo, MI, W.E. Upjohn Institute for Employment Research.
- Bates, T. (2002),
Government as Venture Capital Catalyst: Pitfalls and Promising Approaches, Economic Development Quarterly, vol. 16, n° 1, février, pp. 49-59.
- Bates, T. (1997),
Race, self-employment, and upward mobility: An illusive American dream, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Bates, T. (1995),
Why do Minority Business Development Programs Generate so Little Minority Business Development?, Economic Development Quarterly, vol. 9, n° 1, février 1995.
- Bates, T. (1994),
Social Resources Generated by Group Support Networks May Not be Beneficial to Asian Immigrant-Owned Small Businesses, Social Forces, vol. 72, pp. 671-689, cité dans Brüderl, J. et Preisdörfer, P. (1998).
- Bearse, P. (1998),
A Study of the Impact of State and Local Regulation on Small and Minority Business Enterprise, Peter Bearse Associates and Development Strategies Corporation, under contract to the Minority Business Development Agency, US Department of Commerce, Washington, DC.
- Beaudry, C. et Breschi, S. (2000),
Does "Clustering" Really Help Firms' Innovative Activities?, www.cespri.uni-bocconi.it/papers/wp111.PDF.
- Bednarzik, R.W. (2000),
The Role of Entrepreneurship in US and European Job Growth, Monthly Labour Review, 123 (7), pp. 3-16.
- Belsky, E.S., Lambert, M. et von Hoffman, A. (2000),
Insights into the Practice of Community Reinvestment Lending: A Synthesis of CRA Discussion Groups, août, Joint Center for Housing Studies, Harvard University.
- Belussi, F. (1998),
A Framework of Analysis of Self-employment in Italy, document présenté à la Conférence internationale sur l'emploi indépendant OCDE/FCRE/RCIT, septembre 1998.
- Bennett, J.R. et Robson, P.J.A. (1999),
The Use of External Business Advice by SMEs in Britain, Entrepreneurship and Regional Development, 11, pp. 155-180.
- Benus, J., Johnson, T.R. et Wood, M. (1994),
A New Reemployment Strategy: Final Report on the UI Self-Employment Demonstration, Occasional paper 95-4, US Department of Labor, Washington, DC.

- Berger, A.N. et Udell, G.F. (1992),
Some Evidence on the Empirical Significance of Credit Rationing, Journal of Political Economy, vol. 100, n° 5, pp. 1047-1077.
- Bergström, F. (2000),
Capital Subsidies and the Performance of Firms, Small Business Economics, 14, pp. 183-193.
- Bevan, J., Clark, G., Banerji, N. et Hakin, C. (1988),
Barriers to Business Start-up: A study of the flow in and out of self-employment, Department of Employment Research Paper n° 71, Sheffield, Royaume-Uni.
- Bhatt, N. et Tang, S-Y. (2001),
Making Micro-credit Work in the United States: Social, Financial, and Administrative Dimensions, Economic Development Quarterly, vol. 15 n° 3, août, pp. 229-241.
- Birch, D.L. (1987),
Job Creation in America, Macmillan, New York.
- Bingham, R.D. et Mier, R. (éditeurs) (1997),
Dilemmas of Urban Economic Development, Sage Publications.
- Black, S.E. et Lynch, L. (1996),
Human-capital Investments and Productivity, American Economic Review, Papers and Proceedings, May.
- Blackburn, R.A. et Jennings, P. (éditeurs) (1996),
Small Firms: contributions to economic regeneration, Institute for Small Business Affairs (Royaume-Uni), National Small Firms' Policy and Research Conference (17th), Chapman, Londres.
- Blanchflower, D.G., Levine, P.B. et Zimmerman, D. (1998),
Discrimination in the Small Business Credit Market, document présenté à la Conférence internationale sur l'emploi indépendant OCDE/FCRE/RCIT, septembre 1998.
- Blanchflower, D.G. et Oswald, A.J. (1998),
What Makes an Entrepreneur?, Journal of Labour Economics, vol. 16, n° 1.
- Blanchflower, D.G. (1998),
Self-Employment in OECD Countries, document présenté à la Conférence internationale sur l'emploi indépendant OCDE/FCRE/RCIT, septembre 1998.
- Blanchflower, D. et Meyer, B. (1994),
A Longitudinal Analysis of the Young Self-Employed in Australia and the United States, Small Business Economics, 6, pp. 1-19.
- Boarnet, G.M. (2001),
Enterprise Zones and Job Creation: Linking Evaluation and Practice, Economic Development Quarterly, vol. 15, n° 3, août, pp. 242-254.
- Bondonio, D. (2000),
Evaluating Decentralized Policies: How to compare the performance of state and local economic development programs across different regions, document présenté à la Fourth European Evaluation Society Conference, Lausanne, 12-14 octobre 2000.
- Borjas, G.J. (1986),
The Self-employment Experience of Immigrants, Journal of Human Resources, 21, pp. 487-506.

- Borzaga, C. et Defourny, J. (2001),
The Emergence of Social Enterprise, Routledge, Londres et New York.
- Bosworth, B. et Rosenfeld, S. (1993),
Significant Others: Exploring the Potential of Manufacturing Networks, The Aspen Institute & Regional Technology Strategies, Inc.
- Bradshaw, R. et Burridge, M. (2001),
Practices of successful small and medium-sized exporters: The use of market information, Journal of Small Business and Enterprise Development, vol. 8, n° 3.
- Bruce, D. (1998),
Do Husbands Matter? Married Women Entering Self-Employment, document présenté à la Conférence internationale sur l'emploi indépendant OCDE/FCRE/RCIT, septembre 1998.
- Brüderl, J. et Preisdörfer, P. (1998),
Network Support and the Success of Newly Founded Businesses, Small Business Economics, vol. 10, pp. 213-225.
- Brusco, S. and Righi, E. (1989),
Local Government, Industrial Policy and Social Consensus: the case of Modena, Economy and Society, vol. 18, n° 4, novembre.
- Burrus, W. (2002),
Micro-enterprise Development in the United States: Closing the Gap, Journal of Micro-finance, vol. 4, no. 1, été, pp. 81-98.
- Cabinet Office, Royaume-Uni (1998),
Bringing Britain Together: A national strategy for neighbourhood renewal, www.cabinet-office.gov.uk/seu/published.htm
- Calcagnini, G., Iacobucci, D. et Ticchi, D. (1999),
Are Small Firms more Likely to be Credit-rationed than Larger Firms?, document présenté à la Conférence « Funding Gap Controversies », 12-13 avril 1999, Warwick University.
- Carpenter, R.E. et Petersen, B.C. (1999),
Is the Growth of Small Firms Constrained by Internal Finance?, document présenté à la Conférence « Funding Gap Controversies », 12-13 avril 1999, Warwick University.
- Carter, N. (1997),
Entrepreneurial Processes and Outcomes: The Influence of Gender, dans Reynolds, P.D. and White, S.B. (1997), *The Entrepreneurial Process: Economic Growth, Men, Women and Minorities*, Quorum Books.
- Caves, R.E. (1998),
Industrial Organisation and New Findings in the Turnover and Mobility of Firms, Journal of Economic Literature, vol. 36:4, pp. 1947-1982.
- Chapman, B., Gregory, B. et Klugman, J. (1998),
Self-Employment in Australia: Description, Analysis and Policy Issues, document présenté à la Conférence internationale sur l'emploi indépendant OCDE/FCRE/RCIT, septembre 1998.
- Chapman, B. (1992),
AUSTUDY: Towards a Flexible Solution, AGPS, Canberra.
- Chapman, B. (1997),
Conceptual Issues and the Australian Experience with Income Contingent Changes for Higher Education, Economic Journal, 107(442), pp. 738-752, mai.

- Clark, K. et Drinkwater, S. (1998),
Pushed Out or Pulled In? Self-Employment Among Ethnic Minorities in England and Wales, document présenté à la Conférence internationale sur l'emploi indépendant OCDE/FCRE/RCIT, septembre 1998.
- Commission des Communautés européennes (2000),
Rapport intermédiaire sur la mise en œuvre du plan d'action sur le capital-investissement, Economie européenne, Supplément A, n° 8/9, août-septembre, Bruxelles.
- Conaty, P. et Fisher, T. (1999),
Micro-credit for Micro-enterprises, New Economics Foundation.
- Cooper, A.C., Gimeno-Gascon, F.J. et Woo, C.Y. (1994),
Initial Human and Financial Capital as Predictors of New Venture Performance, *Journal of Business Venturing*, 9, pp. 371-395.
- Cosh, A. et Hughes, A. (1994),
Size, Financial Structure and Profitability: U.K. companies in the 1980s, dans *Finance and the Small Firm*, publié par Hughes, A. and Storey, D.J., Routledge.
- Cosh, A., Duncan, J. et Hughes, A. (1998),
Investment in Training and Small Firm Growth and Survival: An Empirical Analysis for the UK 1987-95, document présenté à la Conférence « Assessing the Impact of Training on the Performance of Small and Medium-Sized Enterprises », University of Warwick, 27 mars 1998.
- Courant, P.N. (1994),
How Would You Know a Good Economic Development Policy if You Tripped Over One? Hint: Don't Just Count Jobs, *National Tax Journal*, vol. 47, pp. 863-881.
- Cowling, M. et Taylor, M. (2001),
Entrepreneurial Women and Men: Two Different Species?, *Small Business Economics*, vol. 16 (3), mai, pp. 167-175.
- Cowling, M. et Hayward, R. (2000),
Out of Unemployment, Research Centre for Industrial Strategy, Royaume-Uni.
- Cowling, M. (1998),
Regional Determinants of Small Firm Loans Under the UK Loan Guarantee Scheme, *Small Business Economics*, 11, pp. 155-167.
- Cowling, M. et Mitchell, P. (1997),
The Evolution of UK Self-Employment: A Study of Government Policy and the Role of the Macroeconomy, *Manchester School of Economic and Social Studies*, vol. 65, n° 4, pp. 427-442.
- Cox, L.W. et Moss, S.E. (1997),
The Impact of Entrepreneurial Education on Entrepreneurial Self-efficacy and Intention, document présenté aux National Academy of Management Meetings, cité dans Ehrlich et al. (1999).
- Cressy, R. (1999),
Small Business Failure: Failure to Fund or Failure to Learn?, in Acs et al. (1999).
- Cressy, R. (1996),
Are Business Startups Debt-rationed?, *The Economic Journal*, 106(438), septembre, pp. 1253-1270.
- Cressy, R. et Olofsson, C. (1997),
European SME Financing: An Overview, *Small Business Economics*, vol. 9, n° 2, avril, pp. 87-96.

- Cressy, R. et Olofsson, C. (1997a),
The Financial Conditions for Swedish SMEs: Survey and Research Agenda, Small Business Economics, vol. 9, n° 2, avril 1997, pp. 179-194.
- Cressy, R. et Toivanen, O. (1999),
Is there Adverse Selection in the Credit Market?, document présenté à la Conférence « Funding Gap Controversies », 12-13 avril 1999, Warwick University.
- Curran, J. et Blackburn, R. (1992),
Local Economies and Small Firms: a view from the ground, document présenté à la 15^e conférence National Small Firms Policy and Research, Southampton, cité dans Westall et al. (2000).
- Dahlqvist, J. et Davidsson, P. (non daté),
Business Start-Up Reasons and Firm Performance, www.babson.edu/entrep/fer/II/IIA/II-A/html/ii-a.htm
- Dana, L.P. (2001),
Networks, Internationalization and Policy, Small Business Economics, vol. 16, pp. 57-62.
- Davidson, P., Lindmark, L. et Olofsson, C. (1994),
New Firm Formation and Regional Economic Growth in Sweden, Regional Studies, 28 (4), pp. 395-410.
- Davis, A., Betteridge, J., Burton, P. and Marsh, S. (1999),
Overcoming Barriers to Women's Independence, An Enact Report: The Birmingham Settlement and The Department of Social Policy & Social Work, The University of Birmingham, Royaume-Uni.
- Deakins, D., Graham, L., Sullivan, R. et Whittam, G. (1998),
New Venture Support: an analysis of mentoring support for new and early stage entrepreneurs, Journal of Small Business and Enterprise Development, vol. 5, n° 2, pp. 151-161.
- Delmar, F. et Davidsson, P. (2000),
Where Do They Come From? Prevalence and characteristics of nascent entrepreneurs, Entrepreneurship and Regional Development, 12, pp. 1-23.
- DeMeza, D. (1999),
Overlending, document présenté à la Conférence « Funding Gap Controversies », 12-13 avril 1999, Warwick University.
- DeMeza, D. et Webb, D. (1987),
Too Much Investment: a problem of asymmetric information, Quarterly Journal of Economics, 102, pp. 281-292.
- Djankov, S., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F. et Shleifer, A. (2000),
The Regulation of Entry, Working Paper 7892, National Bureau of Economic Research, septembre. www.nber.org/papers/w7892
- Doms, M., Dunne, T. et Troske, K.R. (1997),
Workers, Wages and Technology, Quarterly Journal of Economics, vol. 112, n° 1, pp. 253-290.
- Duggan, C. (1998),
Self-Employment in the United Kingdom and Ireland. Current Trends, Policies and Programmes, document présenté à la Conférence internationale sur l'emploi indépendant OCDE/FCRE/RCIT, septembre 1998.

- Egeln, J., Licht, G. et Steil, F. (1997),
Firm Foundations and the Role of Financial Constraints, *Small Business Economics*,
vol. 9, n° 2, avril 1997, pp. 137-150.
- Ehrlich, S.B., De Noble, A.F., Jung, D. et Pearson, D. (1999),
The Impact of Entrepreneurship Training Programs on an Individual's Entrepreneurial Self-Efficacy, [www.babson.edu/entrep/fer/papers99/I/I_C/IC %20Text.htm](http://www.babson.edu/entrep/fer/papers99/I/I_C/IC%20Text.htm)
- Observatoire européen des PME (1996),
Quatrième rapport annuel, Commission européenne, Bruxelles.
- Evans, D. et Jovanovic, B. (1989),
An Estimated Model of Entrepreneurial Choice Under Liquidity Constraints, *Journal of Political Economy*, 97(4), pp. 808-827.
- Everett, J. et Watson, J. (1998),
Small Business Failure and External Risk Factors, *Small Business Economics*, 11,
pp. 371-390.
- Evers, J., Fisher, T., Foschi, L., Guene, C., Jung, M., Rodriguez, M. et Vandemeulebroucke, V. (2001),
Finance for Local Development: New solutions for public-private action, New Economics Foundation, Evers & Jung, Fondazione Choros, INAISE, www.localdeveurope
- Fadahunsi, A., Smallbone, D. et Supri, S. (2000),
Networking and Ethnic Minority Enterprise Development: Insights from a North London study, *Journal of Small Business and Enterprise Development*, vol. 7, n° 3, pp. 228-240.
- Fairlie, R.W. et Meyer, B.D. (1996),
Ethnic and Racial Self-employment Differences and Possible Explanations, *Journal of Human Resources*, 31, pp. 757-793.
- Fazzari, S.M., Hubbard, R.G. et Peterson (1988),
Financing Constraints and Corporate Investment, *Brookings Papers on Economic Activity*, 1, pp. 141-195.
- Feeney, L.S., Haines, Jr. G. et Riding, A.L. (1999),
SME Owners' Awareness and Acceptance of Equity Capital: implications for lenders, document présenté à la Conférence « Funding Gap Controversies », 12-13 avril 1999, Warwick University.
- Feller, I. (2001),
Program Theory, Evaluation Design, and Operational Modalities for Industrial Extension, document préparé pour le DATAR/OECD World Congress on Local Productive Systems, janvier 2001, Paris.
- Felsenstein, D. et Persky, J. (1999),
When is a Cost Really a Benefit? Local Welfare Effects and Employment Creation, *Economic Development Quarterly*, vol. 13, n° 1, février 1999, pp. 46-54.
- Foley, P. (1992),
Local Economic Policy and Job Creation: A Review of Evaluation Studies, *Urban Studies*, vol. 29, n° 3 et 4, pp. 557-598.
- Folster, S. (2000),
« Do Entrepreneurs Create Jobs? », *Small Business Economics*, 14, pp. 137-148.
- Fonseca, R., Lopez-Garcia, P. et Pissarides, C.A. (2001),
Entrepreneurship, Start-up Costs and Employment, *European Economic Review*, 45,
pp. 692-705.

- Fielden, L.S., Davidson, M.J. et Makin, P.J. (2000),
Barriers Encountered During Micro and Small Business Start-up in North-West England,
Journal of Small Business and Enterprise Development, vol. 7, n° 4.
- Friedlander, D., Greenberg, D.H. et Robins., P.K. (1997),
Evaluating Government Training Programs for the Economically Disadvantaged, *Journal of Economic Literature*, 35 (4), pp. 1809-1855.
- Fritsch, M. (1997),
New Firms and Regional Employment Change, *Small Business Economics*, vol. 9, n° 2, avril 1997, pp. 437-448.
- Gallie, D., Gershuny J. et Vogler, C. (1994),
Unemployment, the Household and Social Networks, in Gallie, D., Marsh, C. and Vogler, C. (eds.), *Social Change and the Experience of Unemployment*. Oxford, OUP.
- Garofoli, G. (1994),
New Firm Formation and Regional Development: The Italian Case, *Regional Studies*, vol. 28, n° 4, juillet.
- Gavron, R., Cowling, M., Holtham, G. et Westall, A. (1998),
The Entrepreneurial Society, Institute for Public Policy Research.
- Ghatak, M. (1999),
Group Lending, Local Information and Peer Selection, *Journal of Development Economics*, vol. 60, n° 1, pp. 27-50.
- Glackin, C.E. (2002),
What Does it Take to Borrow?, *Journal of Micro-finance*, vol. 4, n° 1, printemps, pp. 115-135.
- Gomez, R. (1999),
The Role of Pee Group Lending, Social Capital and Neighborhood Characteristics in Determining the Success of the Small-Scale Self-employed, document présenté à la Conférence sur le développement économique local, le capital social et les réseaux de production, organisée par l'OCDE/LEED et le ministère mexicain du Développement social (SEDESOL), 18-19 janvier 1999, Mexico.
- Gorton, M. (1999),
Spatial Variations in Markets Served by UK-based Small and Medium Sized Enterprises, *Entrepreneurship and Regional Development*, n° 11, pp. 39-55.
- Graves, F. et Gauthier, B. (1996),
Évaluation du programme d'aide au travail indépendant, Développement des ressources humaines, Canada, Ottawa.
- Greve, A. (1995),
Networks and Entrepreneurship – An Analysis of Social Relations, Occupational Background, and Use of Contacts during the Establishment Process, *Scandinavian Management Journal*, 11 (1), pp. 1-24.
- Gropp, R., Scholz, J. et White, M. (1997),
Personal Bankruptcy and Credit Supply and Demand, *Quarterly Journal of Economics*, CX11(1), pp. 217-251.
- Hakim, C. (1989),
New Recruits to Self-employment in the 1980s, *Employment Gazette*, 97(6), pp. 286-297, cité par Duggan (1998).

- Hammarstedt, M. (2001),
Immigrant Self-employment in Sweden – its variation and some possible determinants, Entrepreneurship and Regional Development, 13, pp. 147-161.
- Harrison, B. et Glasmeier, A.K. (1997),
Why Business Alone Won't Redevelop the Inner City: A Friendly Critique of Michael Porter's Approach to Urban Revitalization, Economic Development Quarterly, vol. 11, n° 1, février 1997, pp. 28-38.
- Hasluck, C. (1990),
The Displacement Effects of the EAS: A local labor market study, DE Programme 1989/90 Project Report, University of Warwick Institute for Employment Research, cité dans Metcalf et al. (2000).
- Havnes, P. et Senneseth, K. (2001),
A Panel Study of Firm Growth among SMEs in Networks, Small Business Economics, 16, pp. 293-302.
- Hinz, T. et Jungbauer-Gans, M. (1999),
Starting a Business After Unemployment: characteristics and chances of success (empirical evidence from a regional German labour market), Entrepreneurship and Regional Development, vol. 11, pp. 317-333.
- HM Treasury (1999),
Access to Financial Services, Report of Policy Action Team 14 (PAT 14), National Strategy for Neighbourhood Renewal, HM Treasury, Londres.
- HM Treasury (1999a),
Enterprise and Social Exclusion, a report of the Social Exclusion Unit, HM Treasury, Londres.
- Hornaday, J.A. et Bunker, C.S. (1970),
The Nature of the Entrepreneur, Personnel Psychology, 23, pp. 47-54.
- Huggins, R. (2000),
The Business of Networks: Inter-Firm Interaction, Institutional Policy and the TEC Experiment, Ashgate.
- Hughes, A. (1997),
Finance for SMEs: A UK Perspective, Small Business Economics, vol. 9, n° 2, avril 1997, pp. 151-166.
- Hughes, A. et Storey, D.J. (éditeurs) (1994),
Financing Small Firms, Routledge, Londres.
- Hulme, D. et Mosley, P. (1996),
Finance Against Poverty, volume 1, Routledge, Londres.
- INSEE Première (2000),
Création d'entreprises: les facteurs de survie, n° 703, mars 2000.
- Banque inter-américaine de Développement (2002),
Entrepreneurship in Emerging Economies: creation and development of new firms in Latin America and East Asia, Banque inter-américaine de Développement, Washington, DC.
- Johnson, P. et Conway, C. (1997),
How Good are the UK VAT Registration Data at Measuring Firm Births?, Small Business Economics, vol. 9, n° 5, octobre 1997, pp. 403-409.
- Johnson, S., Smallbone, D. et Froud, M. (1998),
Policy Support for Established Micro-enterprises: The Need for a Segmented Approach,

- document présenté à la 21^e conférence ISBA National Small Firms Policy and Research, Durham, 18-20 novembre 1998.
- Joseph, E. (2000),
A Welcome Engagement: SMEs and Social Inclusion, Institute for Public Policy Research.
- Kanter, M.R. (1995),
World Class: Thriving Locally in the Global Economy, Simon & Schuster.
- Kaplan, S.N. et Zingales, L. (1997),
Do Investment-Cash Flow Sensitivities Provide Useful Measures of Financing Constraints?, Quarterly Journal of Economics, vol. CXII, n° 1, février, pp. 169-216.
- Kaplan, S.N. et Zingales, L. (2000),
Investment-Cash Flow Sensitivities Are Not Valid Measures of Financing Constraints?, Quarterly Journal of Economics, mai, pp. 707-712.
- Kellard, K. et Middleton, S. (1998),
Helping Unemployed People into Self-Employment, Department for Education and Employment Research Report, n° 46.
- Kitching, J. et Blackburn, R. (2002),
The Nature of Training and Motivation to Train in Small Firms, Department for Education and Skills, Research Brief No. RB330, mars 2002.
- KPMG Management Consulting (1999),
An Evaluation of the Small Firms Loan Guarantee Scheme, Department of Trade and Industry, Royaume-Uni.
- Laferrere, A. et McEntee, P. (1995),
Self-employment and Intergenerational Transfers of Physical and Human Capital, Economic and Social Review, octobre.
- Lange, J., Leleux, L. et Surlemont, B. (2002),
Angel Networks for the 21st Century: Best Practices in Europe and the US, in Cetindamar, D. (éditeur), *The Growth of Venture Capital: A Cross-Cultural Comparison*, Greenwood Publishing Group, Quorum Press.
- Lechler, T. (2001),
Social Interaction: A Determinant of Entrepreneurial Team Venture Success, Small Business Economics, 16, pp. 263-278.
- Lerner, J. (1999),
 « *Public Venture Capital* »: *Rationales and Evaluation*, document présenté à la Conférence « *Funding Gap Controversies* », 12-13 avril 1999, Warwick University.
- Levitsky, J. (éditeur) (2000),
Business Development Services: A review of international experience, Intermediate Technology Publications.
- Levitsky, J. (1993),
Credit Guarantee Funds and Mutual Guarantee Systems, Small Enterprise Development, vol. 4, n° 2.
- Levitsky, J. et Ranga, N.P. (1987),
Credit Guarantee Schemes for Small and Medium Enterprises, World Bank, Washington, DC.
- Lichtenstein, G.A. et Lyons, T.S. (2001),
The Entrepreneurial Development System: Transforming Business talent and Community Economies, Economic Development Quarterly, vol. 15, n° 1, février 2001, pp. 3-20.

- Lin, Z., Picot, G. et Compton, J. (2000),
The Entry and Exit Dynamics of Self-Employment in Canada, Small Business Economics, 15, pp. 105-125.
- Littunen, H., Storhammar, E. et Nenonen, T. (1998),
The Survival of Firms over the Critical First 3 Years and the Local Environment, Entrepreneurship and Regional Development, vol. 10, n° 3, pp. 189-202.
- Lundstrom, A et Stevenson, L. (non daté),
Entrepreneurship Policy for the Future, vol. 1 of the Entrepreneurship for the Future Series, http://eu2001.se/industry/eng/docs/entrepreneurship_policy_report.pdf
- Lynch, L. et Black, S.E. (1995),
Beyond the Incidence of Training: evidence from a national employers survey, NBER Working Paper Series, n° 5231.
- Martin, J.P. (1998),
What Works Among Active Labour Market Policies: Evidence from OECD Countries' Experiences, Politique du marché du travail et politique sociale, Documents hors série, n° 35, DEELSA/ELSA/WD (98).
- MacDermid, S.M. (2000),
Men, Women and Children: Self and Family-Owned Businesses, document présenté à la Conférence « Working Life in Micro Firms », Dublin, 7-8 décembre 2000, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Malecki, E.J. et Poehling, R.M. (1999),
Extroverts and Introverts: small manufacturers and their information sources, Entrepreneurship and Regional Development, vol. 11, pp. 247-268.
- Mason, C.M. et Harrison, R.T. (2002),
Closing the Regional Equity Gap? A critique of the Department of Trade and Industry's Regional Venture Capital Funds Initiative, Hunter Centre for Entrepreneurship, University of Strathclyde, Glasgow (E-mail: colin.mason@strath.ac.uk).
- Mason, C.M. et Harrison, R.T. (2001),
« Investment Readiness »: A Critique of Government Proposals to Increase the Demand for Venture Capital, Regional Studies, vol. 35, n° 7, octobre, pp. 663-668.
- Mason, C.M. et Harrison, R.T. (1997),
Business Angel Networks and the Development of the Informal Venture Capital Market in the UK.: Is There Still a Role for the Public Sector?, Small Business Economics, vol. 9, n° 2, avril 1997, pp. 111-123.
- Mason, C.M. et Harrison, R.T. (1995),
Closing the Regional Equity Gap: The Role of Informal Venture Capital, Small Business Economics, 7, pp. 153-172.
- Mason, C.M. et Harrison, R.T. (1994),
The Informal Venture Capital Market in the UK, in Hughes, A. et Storey, D.J. (éditeurs) (1994), *Financing Small Firms*, Routledge, Londres, pp. 64-111.
- Mason, C.M. et Harrison, R.T. (1991),
Venture Capital, the Equity Gap and the North-South Divide in the UK, in Green, M. (1991), *Venture Capital: International Comparisons*, Routledge, Londres, pp. 202-247.
- Mauro, P. et Spilimbergo, A. (1999),
How do the Skilled and the Unskilled Respond to Regional Shocks? The Case of Spain, IMF Staff Papers, International Monetary Fund, mars.

- McDougall, P.P. et Oviatt, B.J. (1997),
International Entrepreneurship Literature in the 1990s and Directions for Future Research,
 in Sexton, D.L. et Smilor, R.W. (éditeurs), *Entrepreneurship 2000*, Upstart, Chicago.
- Meager, N. (1997),
From Unemployment to Self-Employment: Labour Market Policies for Business Start-up, in
 « *The International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation* », édité par
 Schmid, G, O'Reilly, J. et Schömann, Edward Elgar.
- Meager, N. (1993),
Self-employment and labour market policy in the European Community, inforMISEP, n° 41
 (téléchargé depuis www.eu-employment-observatory.net/ersep/imi41_uk/00140002.asp).
- Metcalf, H., Crowley, T.V., Anderson, T. et Bainton, C. (2000),
From Unemployment to Self-Employment: The Role of Micro-Finance, Bureau
 international du Travail, Londres.
- Metcalf, H. (1998),
Self-Employment for the Unemployed: The Role of Public Policy, Research Report n° 47,
 DfEE, Londres.
- Moesen, W.A. (1997),
*The Macroeconomic Performance of Nations and Regions: Cultural and Institutional
 Determinants*, document présenté à la Conférence « *Employment, Economic
 Success and Cultural Values* », LuxembOurg, 27-28 novembre 1997, Foundation
 Europe of Cultures 2002.
- Mole, K. (2000),
Gambling for growth or settling for survival: The dilemma of the small business adviser,
Journal of Small Business and Enterprise Development, vol. 7, n° 4, pp. 305-314.
- Mosley, P. et Hulme, D. (1998),
Micro-enterprise Finance: Is there a conflict between growth and poverty alleviation?,
World Development, 26 (5), pp. 783-770.
- Morduch, J. (1999),
The Micro-finance Promise, *Journal of Economic Literature*, 37(4), pp. 1569-1614.
- Murray, G. (1999),
Early Stage Venture Capital Funds, Scale Economies and Public Support, document
 présenté à la Conférence « *Funding Gap Controversies* », 12-13 avril 1999, Warwick
 University.
- Murray, G. (1998),
*A Policy Response to Regional Disparities in the Supply of Risk Capital to New Technology-
 Based Firms in the European Union: the European Seed Capital Fund Scheme*, *Regional
 Studies*, vol. 32, pp. 405-409.
- Murray, G. (1994),
*The Second « Equity Gap »: exit problems for seed and early stage venture capitalists and
 their investee companies*, *International Small Business Journal*, 12 (4), pp. 59-76.
- National Commission on Entrepreneurship – NCOE (2001),
Five Myths about Entrepreneurs: Understanding how Businesses Start and Grow,
 Washington, DC.
- National Commission on Entrepreneurship – NCOE (2001a),
Building Entrepreneurial Networks, Washington, DC.
- Nolan, A. (2002),
Public Policy on Enterprise Clusters and Networks, in Bartlett, W., Bateman, M., et

- Vehovec, M. (éditeurs), *Small Enterprise Development: Policies for Sustainable Growth in South-East Europe*, Kluwer Academic Publishers.
- OCDE (2002),
Le rôle des politiques et des institutions sur le plan de la productivité et de la dynamique d'entreprise : Observations tirées des données microéconomiques et sectorielles, ECO/CPE/WP1(2002)3, OCDE, Paris.
- OCDE (2001),
Productivité et dynamique de l'entreprise : Leçons à tirer des micro-données, Rapport d'étape, ECO/CPE/WP1(2001)8, OCDE, Paris.
- OCDE (2001a),
Le bien-être des nations : Le rôle du capital humain et social, OCDE, Paris.
- OCDE (2001b),
Encourager les jeunes à entreprendre : Les défis politiques, OCDE, Paris.
- OCDE (2001c),
Enhancing SME Competitiveness: The OECD Bologna Ministerial Conference, OCDE, Paris.
- OCDE (2000),
Perspectives de l'emploi, OCDE, Paris.
- OCDE /LEED-SOFIREM (2000),
Pépinières d'entreprises : Quelles clés pour réussir ?, Programme concernant le Développement économique et la création d'emplois au niveau local (LEED), Cahier n° 28.
- OCDE (2000a),
Formation des cadres dans les PME : Avant-projet de rapport de synthèse, DSTI/IND/PME (2000)5, OCDE, Paris.
- OCDE (2000b),
Les technologies de l'information et de la communication et leurs implications pour le développement des régions rurales, DT/TDPC/RUR (2000)1, OCDE, Paris.
- OCDE (1999),
Les pouvoirs fiscaux des administrations infra-nationales, Étude de politique fiscale de l'OCDE, n° 1, OCDE, Paris.
- OCDE (1999a),
Le financement des PME dirigées par des femmes : Questions et tendances, DSTI/IND/PME (99)5, OCDE, Paris
- OCDE (1999b),
Les entreprises sociales, OCDE, Paris.
- OCDE (1999c),
Les pépinières d'entreprises à travers le monde. Études de cas, OCDE, Paris.
- OCDE (1998),
Stimuler l'esprit d'entreprise, OCDE, Paris.
- OCDE (1998a),
Intégrer les quartiers en difficulté, OCDE, Paris.
- OCDE/IFDEC (1998),
Micro-finance et développement local, OCDE/Institut de formation en développement économique communautaire (IFDEC), Paris.

- OCDE (1996),
Renforcer l'efficacité des politiques actives du marché du travail. La stratégie de l'OCDE pour l'emploi, OCDE, Paris.
- OCDE (1995),
Self-employment Programmes for the Unemployed: Papers and Proceedings from a joint US Department of Labor/OECD International Conference, OCDE, Paris.
- OCDE (1992),
Perspectives de l'emploi, OCDE, Paris.
- Oldsman, E. (2000),
Présentation donnée au cours de la réunion du BIT « Measuring Employment Impact of Sustainable Enterprise Development », Genève, 22 mai.
- O'Leary, C. (1998),
Promoting Self-Employment Among The Unemployed in Hungary and Poland, document présenté à la Conférence internationale sur l'emploi indépendant OCDE/FCRE/RCIT, Burlington, Ontario, Canada, septembre 1998.
- O'Reilly, M. (2000),
Enterprise Start-Up Policy in Northern Ireland: An Agenda for Social Inclusion, paper delivered to the Conference « Working Life in Micro Firms », Dublin, 7-8 décembre 2000, Fonds européen pour l'amélioration des conditions de vie et de travail.
- Orser, B. et Hogarth-Scott, S. (1998),
Case Analysis of Canadian Self-employment Assistance Programming, Entrepreneurship and Regional Development, 10 (1998), pp. 51-69.
- Parker, S. (2000),
Saving to Overcome Borrowing Constraints: Implications for Small Business Entry and Exit, Small Business Economics, 15, pp. 223-232.
- Parker, S. (1996),
A Time-series Model of Self-employment Under Uncertainty, *Economica*, vol. 63, n° 251, août, pp. 459-475.
- Persky, J., Felsenstein, D. et Wiewel, W. (1997),
How Do We Know that « But for the Incentives » the Development Would not Have Occurred?, in Bingham, R.D. et Mier, R. (éditeurs), *Dilemmas of Urban Economic Development*, Sage Publications.
- Peterson, M.A. et Rajan, R.G. (1994),
The Benefits of Lending Relationships: Evidence from Small Business Data, *Journal of Finance*, vol. XLIX, n° 1, pp. 3-37.
- Pfeiffer, F. et Reize, F. (1998),
Business Start-ups By The Unemployed – An Econometric Analysis Based on Firm Data, document présenté à la Conférence internationale sur l'emploi indépendant OCDE/FCRE/RCIT, Burlington, Ontario, Canada, septembre 1998.
- Phillips, B.D. (2002),
Home-Based Firms, E-Commerce, and High-Technology Small Firms: Are They Related?, *Economic Development Quarterly*, vol. 16, n° 1, février 2002, pp. 39-48.
- Pissarides, C. et Weber, G. (1989),
An Expenditure-base Estimate of Britain's Black Economy, *Journal of Public Economics*, vol. 39, n° 1.

- Poole, K.E., Erickcek, G.A., Iannone, D.T., McCrea, N. et Salem, P. (1999),
Evaluating Business Development Incentives, US Department of Commerce Economic Development Administration, Washington DC.
- Porter, M.E. (1998),
On Competition, A Harvard Business Review book.
- Porter, M.E. (1995),
The Competitive Advantage of the Inner City, Harvard Business Review, mai/juin.
- Ram, M. et Jones, T. (1998),
Ethnic Minorities in Business, Milton Keynes Small Business Research Trust, Open University Press, Milton Keynes.
- Ramsden, P., Potts, G., Mayo, E. et Raymond, P. (2001),
The Competitive Inner City, New Economic Foundation, www.neweconomics.org.
- Ray, D.M. (1993),
Understanding the Entrepreneur: entrepreneurial attributes, experience and skills, Entrepreneurship and Regional Development, 5, pp. 345-357.
- Reese, P.R. et Aldrich, H.E. (1995),
Entrepreneurial Networks and Business Performance, in *International Entrepreneurship*, édité par Birley, S. and Macmillan, I.C., Routledge, Londres.
- Reingold, D.A. (1999),
Inner-City Firms and the Employment Problem of the Urban Poor: Are Poor People Really Excluded from Jobs Located in Their Own Neighborhoods?, Economic Development Quarterly, vol. 13, n° 4, novembre 1999, pp. 291-306.
- Renzulli, L.A., Aldrich, H. et Moody, J. (2000),
Family Matters: Gender, Networks, and Entrepreneurial Outcomes, Social Forces, décembre 2000, 79 (2), pp. 523-546.
- Reynolds, P.D., Camp, S.M., Bygrave, W.D, Autio, E. et Hay, M. (2001),
Global Entrepreneurship Monitor: 2001 Executive Report.
- Reynolds, P.D. (1997),
Who Starts New Firms ? – Preliminary Explorations of Firms in Gestation, Small Business Economics, vol. 9, n° 5, octobre 1997, pp. 449-462.
- Reynolds, P.D. et White, S.B. (1997),
The Entrepreneurial Process: Economic Growth, Men, Women and Minorities, Quorum Books, Westport, Connecticut et Londres.
- Reynolds, P.D, Storey, D. et Westhead, P. (1994),
Cross-national Comparisons of the Variation in New Firm Formation Rates, Regional Studies, vol. 28.4, pp. 443-456.
- Reynolds, P.D. (1994),
Autonomous Firm Dynamics and Economic Growth in the United States, 1986-1990, Regional Studies, vol. 28.4, pp. 429-442.
- Riding, A.L. et Haines, G. (2001),
Loan Guarantees: Costs of Default and Benefits to Small Firms, Journal of Business Venturing, 16, pp. 595-612.
- Robbins, K.D., Pantuosco, L.J., Parker, D.F. et Fuller, B.K., (2000),
An Empirical Assessment of the Contribution of Small Business Employment to US State Economic Performance, Small Business Economics, 15, pp. 293-302.

- Robson, M.T. (1998),
Self-Employment in the UK Regions, Applied Economics, vol. 30, pp. 313-322.
- Robson, M.T. (2000),
Does Stricter Employment Protection Legislation Promote Self-Employment?, document préparé pour l'OCDE.
- Robinson, P. (1999),
IPPR Indicators: Funding the regions, New Economy, décembre, vol. 6, n° 4, Blackwells.
- Robson, P.J.A. et Bennett, R.J. (2000),
SME Growth: The Relationship with Business Advice and External Collaboration, Small Business Economics, 15, pp. 193-208, Kluwer Academic Publishers.
- Rosa, P. et Scott, M. (1999),
The Prevalence of Multiple Owners and Directors in the SME Sector: implications for our understanding of start-up and growth, Entrepreneurship and Regional Development, vol. 11, pp. 21-37.
- Rosenfeld, S. (2001),
Backfitting into Clusters: Retrofitting Public Policies, document préparé pour le symposium Integration Pressures: Lessons from Around the World, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 29-30 mars 2001.
- Roy, A.S. et Wong, G. (2000),
Direct Job Creation Programs: Evaluation Lessons on Cost-Effectiveness, Canadian Public Policy – Analyse de Politiques, vol. XXVI, n° 2.
- Rubery, V., Earnshaw, V. et Burchill, B. (1993),
New Forms and Patterns of Employment, in « The Role of self-employment in Britain », Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, cité dans Metcalf et al. (2000).
- Samaniego, N. (1998),
Urban Self-Employment in Mexico: Recent Trends and Policies, document présenté à la Conférence internationale sur l'emploi indépendant OCDE/FCRE/RCIT, Burlington, Ontario, Canada, septembre 1998.
- Scherer, R.F., Brodzinski, J.D. et Wiebe, F.A. (1991),
Examining the Relationship between Personality and Entrepreneurial Career Preference, Entrepreneurship and Regional Development, 3, pp. 195-206.
- Schreiner, M. (1999),
Lessons for Micro-enterprise Programs from a Fresh Look at the Unemployment Insurance Self-Employment Demonstration, Evaluation Review, vol. 23, n° 5, octobre 1999, pp. 504-526.
- Schreiner, M. (1999a),
Self-Employment, Micro-enterprise, and the Poorest Americans, Social Service Review, décembre.
- Schuetze, H. (1998),
Taxes, Economic Conditions and Recent Trends in Male Self-Employment: A Canada-US Comparison, document présenté à la Conférence internationale sur l'emploi indépendant OCDE/FCRE/RCIT, Burlington, Ontario, Canada, septembre 1998.
- Scott, M. (1995),
The Enterprise Allowance Scheme, in *Self-Employment Programmes for the Unemployed: Paper and Proceedings for a Joint US Department of Labor/OECD Conference*, OCDE, Paris.
- Seligman, M. (1990),
Learned Optimism, Alfred.A.Knopf.Inc., New York.

- Servon, L.J. et Bates, T. (1998),
Micro-enterprise as an Exit Route from Poverty: Recommendations for Programs and Policy Makers, Journal of Urban Affairs, vol. 20, n° 4, pp. 419-441.
- Servon, L.J. (1998),
Credit and Social Capital: The Community Development Potential of US Micro-enterprise Programs, Housing Policy Debate, vol. 9, n° 1.
- Servon, L.J. (1997),
Micro-enterprise Programs in U.S. Inner Cities: economic development or social elfare, Economic Development Quarterly, 11, pp. 166-180.
- Shapira, P. (à paraître 2003),
Evaluating Manufacturing Extension Services in the United States: Experiences and Insights, in Shapira, P. et Kuhlmann, S., « Learning from Science and Technology Policy Evaluation », Edward Elgar, Northampton, Massachusetts and Cheltenham, Royaume-Uni.
- Smallbone, D. et North, D. (1995),
Targeting Established SMEs: Does their age matter?, International Small Business Journal, 13(3), pp. 47-64.
- Simpson, M., Taylor, N. et Padmore, J. (2001),
Marketing in Supported Employment Enterprises – Part 1: Case studies, Journal of Small Business and Enterprise Development, vol. 8, n° 3, pp. 233-244.
- Smith, R.G. (1999),
Area-based Initiatives: The rationale and options for area targeting, Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics, vol. 25, mai 1999.
- Soufani, K. (2001),
The role of factoring in financing UK SMEs: A supply side analysis, Journal of Small Business and Enterprise Development, vol. 8, n° 1.
- Steel, W.F., Tanburn, J. et Hallberg, K. (2000),
The Emerging Strategy for Building Business Development Service Markets, in Levitsky (2000).
- Stiglitz, J.E. et Weiss, A. (1981),
Credit Rationing in Markets with Imperfect Information, American Economic Review, vol. 71, n° 3, juin.
- Stokes, D. et Blackburn, R. (2002),
Learning the Hard Way: the lessons of owner-managers who have closed businesses, Journal of Small Business and Enterprise Development, vol. 9, n° 1, pp. 17-27.
- Storey, D.J. (à paraître 2003),
Entrepreneurship, Small and Medium-Sized Enterprises and Public Policies, in Acs, Z.J. et Audretsch, D.B., « Handbook of Entrepreneurship Research: An Interdisciplinary Survey and Introduction ».
- Storey, D.J. et Wyncarczyk, P. (1996),
The Survival and Non Survival of Micro-Firms in the UK, Review of Industrial Organisation, 11, pp. 211-229.
- Storey, D.J. (1994),
Understanding the Small Business Sector, Routledge, Londres.
- Storey, D.J. (1990),
Evaluation of Policies and Measures to Create Local Employment, Urban Studies, vol. 27, n° 5, pp. 669-684.

- Taylor, M. (1998),
Self-Employment and Windfall Gains in Britain: Evidence from Panel Data, document présenté à la Conférence internationale sur l'emploi indépendant OCDE/FCRE/RCIT, Burlington, Ontario, Canada, septembre 1998.
- Teixeira, C. (2001),
Community Resources and Opportunities in Ethnic Economies: A Case Study of Portuguese and Black Entrepreneurs in Toronto, *Urban Studies*, vol. 38, n° 11, pp. 2055-2078.
- The Audit Commission for Local Authorities and the National Health Service (1999),
A Life's Work: Local Authorities, Economic Development and Economic Regeneration, septembre 1999, Royaume-Uni.
- Theodore, N. et Carlson V.L. (1998),
Targeting Job Opportunities: Developing Measures of Local Employment, *Economic Development Quarterly*, vol. 12, n° 2, mai 1998, pp. 137-149.
- Tremlett, N. (1995),
The Business Start-up Scheme Cohort Survey: Second Stage, Social and Community Planning Research, Londres, cite dans Metcalf et al. (2000).
- Tremlett, N. (1993),
The Business Start-up Scheme: 18 Month Follow-Up Survey, Social and Community Planning Research, Londres.
- Treyz, G., Rickman, D. et Shao, G. (1992),
The REMI Economic-Demographic Forecasting and Simulation Model, *International Regional Science Review*, vol. 14, n° 3, pp. 221-253.
- Turok, I. et Richardson, P. (1991),
New Firms and Local Economic Development: Evidence from West Lothian, *Regional Studies*, vol. 25, n° 1, pp. 71-86.
- Vroman, W. (1998),
Self-Employment Assistance: Revised Report, document présenté à la Conférence internationale sur l'emploi indépendant OCDE/FCRE/RCIT, Burlington, Ontario, Canada, septembre 1998.
- Westall, A., Ramsden, P. et Foley, J., (2000),
Micro-Entrepreneurs: Creating Enterprising Communities, Institute of Public Policy Research and New Economics Foundation.
- Westhead, P. (1998),
Assessing the Contribution of the Shell Technology Enterprise Programme (STEP) to SMEs in the United Kingdom, document présenté à la Conférence « Assessing the Impact of Training on the Performance of Small and Medium-Sized Enterprises », University of Warwick, 27 mars 1998.
- Whyley, C. (1998),
Risky Business, Policy Studies Institute, Londres.
- Williams, D. (1998),
Consequences of Self-Employment for Women and Men in the United States, document présenté à la Conférence internationale sur l'emploi indépendant OCDE/FCRE/RCIT, Burlington, Ontario, Canada, septembre 1998.
- Williamson, O. (1985),
The Economic Institutions of Capitalism, The Free Press, New York.

- Wilson, S. et Adams, A.V. (1994),
Self-Employment for the Unemployed: Experiences in OECD and Transitional Economies,
World Bank Discussion Paper 263, The World Bank, Washington, DC.
- Wilson, T. (1968),
The Regional Multiplier – A Critique, Oxford Economic Papers, 20, pp. 375-395.
- Wilson, W.J. (1996),
When Work Disappears: The World of the New Urban Poor, Knopf, New York.
- Wong, G., Phelan, F., Dugan, B. et Lin, Z. (1994),
Le travail autonome pour les chômeurs canadiens, Développement des ressources
humaines Canada, Ottawa.
- Wong, G., Henson, H. et Riddell, C., (1998),
Earnings Impact of Self-Employment Assistance For the Canadian Unemployed, 1987-1996,
document présenté à la Conférence internationale sur l'emploi indépendant
OCDE/FCRE/RCIT, Burlington, Ontario, Canada, septembre 1998.
- Woolcock, M.J.V. (1999),
Learning from Failures in Micro-finance, The American Journal of Economics and
Sociology, 58 (1), pp. 17-42.
- Wren, C. et Storey, D.J. (2002),
Evaluating the Effect of Soft Business Support upon Small Firm Performance, Oxford
Economic Papers 54, pp. 334-365.
- Wren, C. (1998),
Subsidies for Job Creation: Is Small Best?, Small Business Economics, vol. 10, pp. 273-281.
- Zinman, J. (2002),
*The Efficacy and Efficiency of Credit Market Interventions: Evidence from the Community
Reinvestment Act*, Joint Center for Housing Studies, Harvard University, juillet.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(84 2003 01 2 P) ISBN 92-64-29978-5 - n° 52846 2003