

Aide aux petites entreprises

LA BANQUE A PARTICIPÉ À DE NOMBREUSES opérations d'aide aux petites et moyennes entreprises (PME) pour encourager l'embauche de travailleurs à bas salaires et pour diversifier et élargir l'activité économique. Elle s'est généralement fixé pour stratégie de remédier à la rareté des financements à terme en apportant des fonds et en améliorant l'aptitude du système bancaire à traiter avec cette catégorie de clients. L'idée était que le développement de petites entreprises à fort coefficient de main-d'œuvre, surtout hors des grands centres urbains, permettrait de créer des emplois à faible coût et contribuerait ainsi à une meilleure répartition du revenu et à la réduction de la pauvreté.

Mais il est bien rare que se réalise ce merveilleux scénario. L'intensité en main-d'œuvre et l'efficacité des petites entreprises peuvent être inférieures à celles de plus grandes unités de production. L'obtention de ressources financières est problématique. En outre, la politique que s'est fixée la Banque pour le secteur financier (Directive opérationnelle 8.30 de 1992) a réduit le volume des prêts aux PME, le principe étant qu'il valait mieux laisser les banques commerciales choisir leurs clients que de restreindre la taille des entreprises pouvant recevoir des fonds de la Banque.

L'année dernière, cette directive a été révisée, en partie pour assouplir l'approche de la Banque à l'égard du secteur financier. Le présent article étudie les raisons et les résultats de l'aide de la Banque aux PME de trois pays : les Philippines, l'Équateur et Sri Lanka.

Cette analyse est la première à être fondée sur des données détaillées recueillies sur le terrain. La situation particulière de tel ou tel pays justifiait-elle l'apport de fonds aux petites entreprises ? Le mode d'intervention retenu a-t-il permis de mettre ces ressources à la disposition de



ceux qui en avaient besoin ? Ou la Banque aurait-elle dû laisser le secteur bancaire choisir les bénéficiaires de ses prêts et endosser les risques résultant de ses décisions ?

- Dans le cas des Philippines, on observe que les PME peuvent réellement créer des emplois, mais qu'il n'y a guère de chances qu'elles contribuent à la réduction de la pauvreté, à stimuler les exportations ou à modifier la carte des implantations industrielles, trois objectifs pourtant explicitement visés par la Banque.
- À Sri Lanka aussi, les PME ont constitué un moyen efficace de créer des emplois, facteur particulièrement important dans une économie en restructuration. Le soutien direct apporté aux PME sri-lankaises a beaucoup contribué à améliorer les règles prudentielles du système bancaire (comme aux Philippines).
- En Équateur, par contre, le recours à l'instrument de crédits à long terme assortis de taux fixes s'est révélé malencontreux. Ce choix a abouti à de moindres créations d'emplois et à un développement financier minime, tandis que l'amélioration de l'accès au crédit est restée très limitée.

Philippines – un succès raisonnable

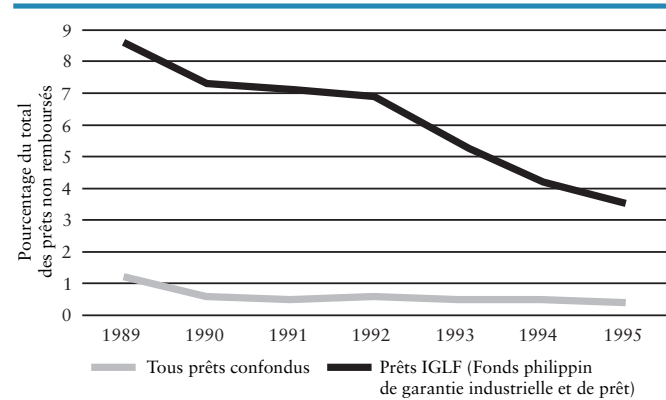
Entre 1976 et 1992, la Banque a fourni 180 millions de dollars aux Philippines pour le financement de PME par le biais de quatre lignes de crédit consécutives, dont la dernière s'accompagnait d'une aide de 100 millions de dollars de la Banque asiatique de développement. Ces ressources ont été rétrocédées sous forme de prêts secondaires aux PME éligibles et ont ainsi assuré le financement d'environ 2 600 sous-projets et la création de 64 000 emplois (en moyenne, près de 70 000 dollars par sous-projet et durée de plus de cinq ans).

Aux Philippines, l'aide apportée par la Banque aux PME a certes contribué à la création d'emplois, mais ceux-ci n'ont pas profité aux plus pauvres. Les entreprises bénéficiaires n'ont pas amélioré leur productivité plus que les autres et n'ont pas non plus accru leurs exportations. En résumé, les projets d'aide aux PME se sont soldés par un plus grand nombre d'emplois au profit des « classes moyennes », mais d'une moindre productivité que ceux des grandes entreprises.

Les intermédiaires ont financé des sous-projets d'une forte rentabilité économique et financière, avec un taux de rendement sur l'actif de 12 % pour l'ensemble des 170 sous-projets.

Les entreprises ont également joué sur les fluctuations des taux d'intérêt d'un trimestre à l'autre, remboursant leurs emprunts par anticipation lorsque les taux étaient élevés et empruntant en période de baisse, preuve qu'elles disposaient de liquidités suffisantes et d'un accès adéquat au système bancaire.

FIGURE 1 : Nette diminution des arriérés



Source : Banque centrale des Philippines et BAsD

Les PME philippines aidées par la Banque mondiale sont plus endettées que leurs homologues d'autres régions du monde. Au milieu des années 90, elles avaient peu de mal à obtenir des crédits. En outre, leur taux de remboursement étant bien meilleur que celui des plus grandes entreprises (figure 1), elles représentaient un risque moindre pour les banques commerciales. Les charges budgétaires ont été peu élevées et n'ont pas fait courir de risque à l'État ; au contraire, les projets ont contribué à réduire son exposition au risque.

De même, les effets d'allocation de cette orientation du crédit semblent limités. L'efficacité technique des PME est légèrement inférieure à celle de plus grandes entreprises, de sorte que les restrictions mises à l'utilisation du crédit peuvent porter un certain préjudice à l'affectation des ressources. De surcroît, l'assistance technique fournie directement aux PME n'a pas eu d'impact significatif — cela tenant davantage à l'ampleur et à la structure du programme qu'à son contenu — si bien qu'au regard de l'amélioration de la performance des portefeuilles et de la diversification du secteur bancaire, la perte enregistrée sur le plan de l'efficacité technique est un faible prix à payer pour un programme de création d'emplois relativement efficace.

Sri Lanka — création d'emplois

Entre 1979 et 1991, la Banque a accordé à Sri Lanka quatre crédits totalisant 110 millions de dollars pour le financement des PME. La Banque asiatique de développement (BAsD) a contribué aux deux derniers projets par un financement parallèle de 45 millions de dollars et a approuvé en juin 1997 un troisième projet à hauteur de 55 millions de dollars. Comme dans le cas des Philippines et de l'Équateur, ces prêts se sont inscrits dans le cadre d'études économiques et sectorielles, d'activités de concertation avec les pouvoirs publics et de prêts à l'appui de réformes pour améliorer l'environnement des petites entreprises.

Pour Sri Lanka, la stratégie visait trois objectifs principaux : 1) entamer un dialogue avec les pouvoirs publics sur l'efficacité des politiques économiques au plan commercial et sur la répartition appropriée des rôles entre secteur public et secteur privé ; 2) aider le gouvernement à restructurer le secteur financier pour le mettre au service des entreprises et non plus d'une économie industrielle à planification centralisée privilégiant les grandes unités de production ; et 3) créer des emplois pour traiter avec efficacité le problème du chômage.

L'ouverture de crédits et l'attention portée aux dysfonctionnements du secteur financier imputables aux politiques publiques ont favorisé la diversification de l'économie et son ouverture au secteur privé. Elles ont également contribué à l'émergence d'une infrastructure financière plus efficace et à la création d'un nombre significatif d'emplois à bas salaires. La croissance de l'emploi a dépassé 8 % par an dans les entreprises bénéficiaires, rythme plus de trois fois supérieur à la croissance générale de l'emploi. Chaque entreprise a ainsi créé quelques 22 postes et la valeur ajoutée de leurs salariés a été supérieure de presque 20 % à celle des autres entreprises, où l'emploi a augmenté de moins de 6 % par an.

Les entreprises bénéficiaires ont également plus fortement accru leur coefficient de main-d'œuvre. À Sri Lanka, à la différence de beaucoup d'autres pays, l'aide a été orientée vers des entreprises pour qui l'impossibilité d'emprunter représentait une véritable contrainte, de sorte qu'elle a levé l'un des obstacles majeurs à l'investissement productif. En outre, l'accès au

crédit — pour les entreprises bénéficiaires comme pour les autres — s'est nettement amélioré sous l'effet de la libéralisation financière et Sri Lanka est devenu un important fabricant de produits manufacturés parmi les pays à faible revenu.

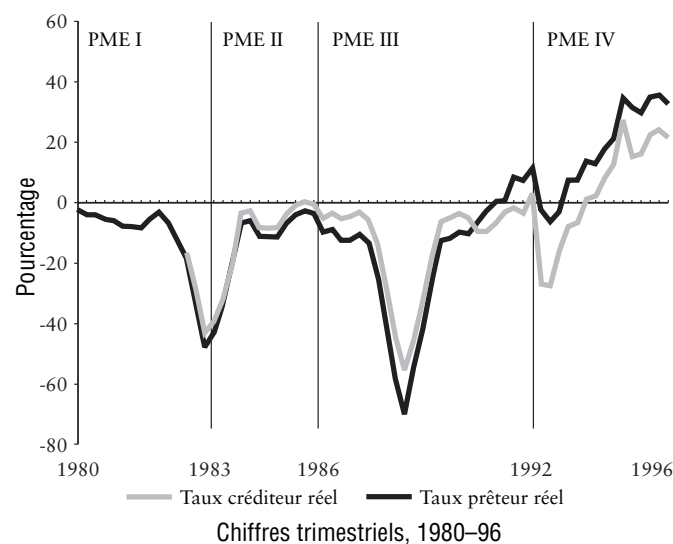
Parmi les effets positifs, on note que les entreprises aidées ont employé davantage de travailleurs à bas salaires. La plupart des très petites unités se sont agrandies et sont passées à la catégorie supérieure plus vite que dans d'autres pays. Il est à noter aussi que les projets n'ont pas bénéficié aux seules entreprises de la zone métropolitaine où se trouvent concentrées la plupart des industries.

Un des points négatifs est que 40 % des entreprises aidées (qui produisaient davantage pour le marché intérieur que pour l'exportation) ont cessé leur activité dans les huit ans suivant leur emprunt. (On observe des taux de sortie similaires dans d'autres pays développés ou en développement). Ce taux élevé de défaillances n'a pas entraîné de pertes significatives pour les institutions créancières, mais il montre que l'on surestime l'impact de l'aide de la Banque sur l'emploi.

Les crédits destinés aux PME de Sri Lanka étaient notamment motivés par la volonté d'accélérer la mise en place d'un système financier capable de fournir des informations sur la performance des entreprises privées. Lorsqu'existe pareil système d'intermédiation, les chefs d'entreprise peuvent plus facilement mobiliser des ressources et engager des investissements d'un fort rendement potentiel. Tant que ce n'est pas le cas, les institutions financières sont moins incitées à se doter des moyens nécessaires à la fourniture de ce service, ce qui retarde le développement du secteur financier.

Quel a été l'impact des crédits sur les bénéficiaires et la clientèle des intermédiaires ? Le soutien de la Banque a contribué au développement des financements au bénéfice des activités les plus prometteuses, ainsi qu'à une diversification générale du système financier. Les taux d'intérêt se sont mis à dépendre du marché, c'est-à-dire à varier en fonction des risques encourus par les prêteurs. Les projets de la Banque ont aussi permis d'établir un système efficace de remboursement, avec des taux de recouvrement finalement comparables à ceux du marché. La plupart des intermédiaires ont vu leur situation financière s'améliorer. L'institution de deuxième rang spécialisée dans le financement du développement qui était associée au programme a été privatisée et les intermédiaires ont augmenté leurs propres activités de prêt aux PME et microentreprises. Il semble en fait, d'après certains indicateurs, que les PME sri-lankaises bénéficient désormais du même accès au crédit que celles des économies développées. Bien que les banques commerciales d'État continuent à souffrir de

FIGURE 2 : Équateur : les taux d'intérêt réels ne sont devenus positifs qu'au cours des années 90.



sureffectifs et d'ingérences des pouvoirs publics, on note aussi de substantielles améliorations de leurs indicateurs de performance institutionnelle.

Moins d'obstacles liés aux politiques publiques. Les entreprises sri-lankaises ont aujourd'hui moins de difficultés qu'il y a 10 ans à se financer, surtout à long terme, et le pays dispose incontestablement de l'infrastructure nécessaire pour assurer le financement et le suivi d'investissements rentables. L'environnement financier s'est sensiblement amélioré et il est probable que le dialogue de la Banque avec les pouvoirs publics a beaucoup contribué à ces progrès.

Équateur — chronique d'un échec

Depuis 1980, la Banque a prêté à l'Équateur 140 millions de dollars, répartis entre quatre projets, en vue de l'ouverture de lignes de crédit au profit de plus de 16 000 petites entreprises. Les deux premiers projets (1980 et 1982) visaient surtout à créer une institution de tutelle et à instaurer une structure de taux attrayante pour les banques commerciales. L'équipe arrivée au pouvoir en 1984 s'est orientée vers une stratégie de développement faisant une plus grande place au marché et, avec le démarrage de prêts à l'ajustement du secteur financier, le troisième prêt, signé en 1986, comportait diverses conditions liées à la politique du secteur financier. Le quatrième projet, approuvé en 1990 (pendant une période de stabilisation et d'ajustement) a introduit la formule de taux d'intérêt révisables pour les sous-projets. L'objectif était de laisser le marché déterminer les taux pratiqués par les banques commerciales. Les taux d'intérêt sont enfin devenus positifs en valeur réelle durant les années 90 (figure 2).

Résultats des projets. Les résultats des trois premiers projets n'ont satisfait à aucun des trois critères relatifs à l'efficacité du développement (pertinence, efficacité et efficience). Ils n'étaient pas viables, ont entraîné des coûts considérables pour l'État et ont probablement eu des effets régressifs sur la répartition. Centrés sur la distribution de prêts fortement subventionnés plutôt que sur la promotion de l'accès au crédit, les projets ont en fait financé des transferts publics, et non la mise en place d'un système de financement.

En un mot, la fourniture de crédits à long terme assortis de taux fixes n'était pas l'instrument qui convenait. Et, bien que considérée comme l'une des plus efficaces institutions d'aide aux PME, l'institution de tutelle FOPINAR s'est montrée relativement, voire totalement, incapable de mobiliser des ressources intérieures. L'apport de fonds aux petites entreprises dans un système financier fortement biaisé n'a fait qu'aggraver les distorsions.

L'emploi a progressé plus vite dans les grandes entreprises que dans les petites unités qui étaient celles que visait l'aide de la Banque. Les crédits sont donc allés aux entreprises les moins susceptibles de créer des emplois. Le nombre élevé des défaillances parmi les entreprises bénéficiaires — un tiers seulement de celles qui avaient reçu des crédits au début des années 80 ont survécu — signifie que même les effets limités du programme sur l'emploi ont fortement diminué avec le temps. Il importe de noter que les chefs d'entreprise aidés par les lignes de crédit de la Banque ont bénéficié de si fortes subventions et ont créé si peu d'emplois que ce sont eux, et non les salariés, qui ont recueilli la majeure partie du revenu généré par les projets. Les entreprises qui ont eu accès aux lignes de crédit de la Banque mondiale ont accru leur valeur ajoutée plus vite que les autres. Toutefois, le coût des subventions a très certainement annulé — et pourrait avoir dépassé — les gains de valeur ajoutée.

Parce que les taux d'intérêt sont demeurés négatifs pendant une grande partie des années 80 et les premières années de la présente décennie (jusqu'à -50 %), et que la loi imposait des rémunérations supérieures aux salaires du marché, il n'est pas surprenant que les petites entreprises bénéficiaires de l'aide de la Banque aient généralement été surcapitalisées, avec un coefficient de main-d'œuvre inférieur à celui d'autres entreprises. En outre, les très petites entreprises paraissent moins efficaces que les plus grandes puisqu'à production égale, elles utilisent davantage de capital et de main-d'œuvre.

Un certain degré de diversification et de décentralisation. Le crédit aux petites entreprises est désormais plus diversifié et décentralisé (objectifs secondaires des projets). Ces dernières années, plus de la moitié du crédit est allée aux provinces et entreprises de moindre taille, mais on peut s'interroger sur la validité de tels objectifs pour l'aide de la Banque. De nombreux travaux de la Banque ont montré que les incitations visant à influencer l'implantation géographique des entreprises sont généralement coûteuses et inopérantes.

Au terme des projets, le système financier équatorien avait été libéralisé et avait commencé à se développer. Il demeure toutefois bien moins profond que celui de la plupart des autres pays d'Amérique latine. La persistance de turbulences macroéconomiques a porté les taux d'intérêt réels à plus de 30 %. De ce fait, tous les emprunteurs (et pas seulement les petits) sont confrontés à des coûts de financement élevés. Bien que la plupart des entreprises aient quelques possibilités d'emprunter, les financements à terme (plus d'un an) sont rares si l'on excepte les projets de la Banque.

Trois leçons

Les PME peuvent créer plus d'emplois — mais ne répondent pas toujours à d'autres attentes. Lorsque l'environnement s'y prête, le soutien aux PME peut contribuer efficacement à la création d'emplois, comme cela a été le cas aux Philippines et à Sri Lanka. Des réformes des politiques publiques pourraient améliorer les résultats. Toutefois, ce soutien a peu de chances d'agir fortement et directement sur la pauvreté ou sur le niveau des exportations. Il ne faut pas non plus y voir un moyen de modifier la localisation des implantations industrielles.

Pour que les banques connaissent mieux les PME, et puissent ainsi réduire leurs risques, les produits financiers doivent être plus souples. Si les PME font face à des coûts d'emprunt plus élevés en valeur réelle, c'est que les banques prennent en compte, pour fixer le prix de leurs crédits, les risques plus importants — ou simplement les coûts de transaction plus élevés — qu'impliquent les PME. L'une des solutions envisageables pour réduire ces coûts serait de commencer par l'établissement de relations élémentaires (comptes bancaires ou crédit à court terme) entre ces entreprises et les banques, avant de

passer aux relations plus complexes que suppose l'octroi de prêts à long terme.

La qualité des institutions ne peut pallier les insuffisances des politiques publiques. Il est essentiel de définir une stratégie cohérente pour supprimer les distorsions de l'économie — de manière à laisser les prix s'établir à leur juste niveau — avant de lancer des opérations touchant le secteur financier. En raison des graves distorsions de l'économie équatorienne pendant la majeure partie de la période de mise en œuvre (taux d'intérêt fortement négatifs en valeur réelle, réglementation des salaires, protection importante du secteur industriel, en particulier), ces projets n'ont pas pu avoir les effets désirés en matière de création d'emplois. Centrés sur la distribution de prêts fortement subventionnés plutôt que sur la promotion de l'accès au crédit, les projets ont en fait financé des transferts publics, et non la mise en place d'un système de financement. Une réforme du secteur financier ou le recours à des institutions de microfinancement viables aurait été un meilleur moyen d'aider les petits entrepreneurs sans accès au crédit.

Précis

Examen ou rapport : « World Bank Support for Small and Medium Industries in the Philippines: An Impact Evaluation », de Robert Buckley et Edgard Rodriguez, Rapport n° 18041, juin 1998 ; « World Bank Support for Small Scale Industries in Ecuador: An Impact Evaluation », d'Alice Galenson, de Robert Buckley et Edgard Rodriguez, Rapport n° 17953, juin 1998 ; et « World Bank Support for Small and Medium Industries in Sri Lanka: An Impact Evaluation », de Robert Buckley, Edgard Rodriguez et Dipak Mazumdar, Rapport n° 16790, juin 1997. Les Administrateurs et le personnel de la Banque peuvent se procurer ces documents auprès de l'Unité de documentation interne et des centres d'information régionaux, et le public auprès de l'InfoShop de la Banque mondiale :
tél. : 1-202/458-5454
fax : 1-202/522-1500
email : pic@worldbank.org

Veillez adresser vos commentaires et demandes de renseignements au rédacteur en chef, Elizabeth Campbell-Pagé, tél. : 1-202/473-5365, fax : 1-202/522-3125, email : ecampbellpage@worldbank.org

Les demandes et les questions relatives aux publications doivent être adressées à l'OED, tél. : 1-202/458-4497, fax : 1-202/522-3200, email : OED Help Desk@worldbank.org

Ce Précis et d'autres publications de l'OED peuvent être consultés sur Internet, au site : <http://www.worldbank.org/html/oed>

DÉNI DE RESPONSABILITÉ : Les *Précis* de l'OED sont produits par le Département de l'évaluation des opérations, partenariats et gestion des connaissances (OEDPK) de la Banque mondiale. Les opinions qui y sont exprimées sont celles du personnel du Département et ne sauraient être attribuées à la Banque mondiale ni aux institutions qui lui sont affiliées.