

# RÉUNION ANNUELLE DE HAUT NIVEAU

POUR SUIVRE LA RÉFORME DES POLITIQUES D'INVESTISSEMENT EN AFRIQUE



INITIATIVE **NEPAD-OCDE** POUR L'INVESTISSEMENT  
EN AFRIQUE

## LES ENJEUX DE LA CRÉATION D'UN CLIMAT D'INVESTISSEMENT PRODUCTIF

CADRE D'ACTION POUR L'INVESTISSEMENT ET  
LE DÉVELOPPEMENT DES PME

*Ross Herbert*

Ce document sert de document de travail à la Table ronde d'experts du 11 décembre 2008. Les opinions ici exprimées ne représentent pas nécessairement celles du NEPAD, de l'OCDE ou de leurs pays membres.



# Les enjeux de la création d'un climat d'investissement productif

## Cadre d'action pour l'investissement et le développement des PME

Rapport de synthèse

Ross Herbert, Governance Research Fellow  
South African Institute of International Affairs

### Introduction

Étant donné leur taille, le nombre de leurs salariés et le volume de leurs capitaux, les grandes entreprises ont souvent une influence disproportionnée sur la réglementation économique. Elles ont un accès plus facile aux organes gouvernementaux décisionnels et peuvent consacrer du temps et des ressources humaines à l'analyse et au lobbying en vue de modifier le climat des investissements. À l'opposé, les petites entreprises sont quasi-invisibles. Si l'une d'entre elles disparaît, qui le remarque ? Si elle réussit, qui le saura et qui comprendra les raisons de cette réussite ? Pourtant, en termes de poids économique, les statistiques concernant les petites et moyennes entreprises nous dépeignent une réalité bien différente.

En dépit d'un certain manque de visibilité, les PME concentrent une grande partie de l'activité économique et de l'emploi. Dans les pays développés de l'OCDE, les PME représentent 95 % des entreprises, 60 à 70 % des emplois et entre 40 et 80 % de l'emploi dans le secteur de la production. Une étude menée par l'Union européenne a montré que la PME moyenne employait 7 salariés, mais que, globalement, les PME génèrent quelque 75 millions d'emplois au niveau de l'UE. Les chiffres sont comparables dans les pays en développement.

Cet article est un supplément au Cadre d'action pour l'investissement de l'OCDE. Il n'a pas vocation à réitérer les recommandations fournies dans le Cadre d'action proprement dit. Il a pour objectif de souligner les domaines clés dans lesquels la dynamique ou les intérêts des PME méritent d'être étudiés avec attention, compte tenu de la tendance qu'ont les grandes entreprises à faire de l'ombre à leurs homologues de plus petite taille.

### Tenir compte de la diversité des PME

La prise en compte de la diversité et de la complexité des petites entreprises est sans aucun doute la première difficulté à laquelle on se heurte quand on veut réguler de manière efficace le climat d'investissement pour les PME. Ces dernières interviennent en effet dans l'ensemble des secteurs économiques, depuis les entreprises de haute technologie jusqu'aux petits commerçants de rue. Le nombre des petites entreprises est beaucoup plus élevé que celui des grandes entreprises ; elles emploient davantage de salariés et ont une incidence plus importante sur le PIB dans la quasi-totalité des pays. Dès lors, un climat d'investissement bien géré doit traiter des questions liées aux PME comme s'il s'agissait de la norme et non d'une exception.

Plusieurs facteurs essentiels distinguent les PME de leurs homologues de grande taille.

**Incapacité à peser sur les décisions :** La conséquence la plus importante de la taille d'une entreprise est sans doute son degré d'aptitude à entrer en contact avec les décideurs et à faire part des remarques concernant les réglementations existantes ou envisagées. En règle générale, plus la taille d'une entreprise est réduite, moins elle compte de salariés et plus il est difficile de soustraire ces derniers à l'activité de production en faveur de l'analyse des règlements et de la participation à des discussions destinées à définir les politiques envisagées. Les grandes entreprises peuvent quant à elles se permettre d'employer des

lobbyistes, des chercheurs et des juristes spécialisés et peuvent financer des associations de lobbying parfaitement organisées afin de défendre leurs intérêts. Les petites entreprises ne peuvent généralement pas recourir à ces différents outils. Par conséquent, à défaut d'accorder une attention particulière aux intérêts des petites entreprises, ce sont les points de vue des grandes entreprises qui prédomineront.

**Les limites des agences spécialisées :** Bien que de nombreux pays aient mis en place des autorités de promotion de l'investissement qui s'efforcent de jouer un rôle d'interface entre les entreprises et les pouvoirs publics, de nombreux ministères interviennent dans la réglementation applicable aux PME. Dès lors, la sensibilisation de ces autorités de promotion de l'investissement aux préoccupations des PME ne suffit pas. En effet, l'administration fiscale, les services d'inspection Santé et Sécurité, les régulateurs bancaires, les organismes d'assurance et de retraite, les institutions environnementales et éducatives devraient tous prendre en considération le fait que les PME sont mal équipées pour défendre leurs propres intérêts, alors même que leur poids économique global est supérieur à celui des grandes entreprises.

Les pouvoirs publics ont pour habitude de désigner une agence ou un ministère pilotant la politique en faveur des PME en estimant que cette démarche permet d'accroître l'attention portée à ce type d'entreprise. Ces dispositions institutionnelles peuvent pourtant avoir l'effet inverse. De nombreux secteurs – agriculture, textiles, acier, transport maritime, transport, télécommunications, finance – sont réglementés par des ministères spécifiques qui peuvent imposer des règles dont les conséquences pèsent sur le sort des PME. Il est possible que l'existence d'un ministère des PME puisse contribuer à la perception selon laquelle ces régulateurs sectoriels n'ont pas besoin d'accorder une attention particulière aux PME.

**Des cadres juridiques souples et prévisibles :** Plus la création d'entreprises, le respect de la législation du travail et l'obtention de services sont faciles et rapides, plus les PME peuvent s'adapter rapidement et ajouter de la valeur à l'économie. Les politiques restreignant la flexibilité de la main-d'œuvre, des capitaux, de la technologie ou la capacité à décrocher des marchés, peuvent limiter de manière significative la croissance des PME et constituer un obstacle au développement des nouvelles technologies et des démarches innovantes en matière de production. Le Danemark a ainsi estimé que la flexibilité du marché du travail constituait une composante essentielle du climat d'investissement et a mis au point des politiques permettant aux salariés de passer d'une entreprise à une autre tout en garantissant la pérennité des régimes de santé et de retraite. Cette flexibilité a eu des effets bénéfiques considérables en réduisant le chômage structurel ; elle est particulièrement intéressante pour les PME.

**Des services professionnels et techniques :** Comparées aux entreprises de production de masse, on estime souvent que les PME font intervenir une moindre quantité de technologies. Elles peuvent pourtant s'avérer extrêmement sophistiquées et très consommatrices de connaissances. Dans de nombreux pays, la majorité des salariés employés dans des professions techniques s'organisent sous forme de petites entreprises et non comme salariés employés par de grands prestataires de service. C'est notamment le cas des médecins, des dentistes, de tout un éventail de spécialistes en médecine, d'architectes, de juristes, de conseillers fiscaux et de géomètres. Ces professions organisées ont généralement mis en œuvre des normes et des associations professionnelles qui fixent les critères réglementaires et sont garantes de la déontologie professionnelle. C'est également le cas d'autres PME à vocation technique (programmeurs de logiciels, réparateurs informatiques et concepteurs de sites Web). La pénurie de compétences dans ces différents secteurs peut avoir un effet boule de neige au sein d'une économie, lequel peut être bien supérieur au chiffre d'affaires perdu par le seul prestataire de service concerné. À titre d'exemple, les commandes de pièces détachées sur Internet peuvent améliorer l'efficacité et la planification de la production et réduire le fonds de roulement immobilisé dans le stock. Pourtant, en l'absence des petites entreprises qui fournissent la conception et la maintenance de sites Web, beaucoup de fabricants au sein des PME éprouveraient de grandes difficultés à mettre sur pied par eux-mêmes ce type d'outils Internet. Les paragraphes suivants viennent compléter le Cadre d'action pour l'investissement en abordant une série de questions centrales auxquelles il convient de réfléchir pour la mise en place d'un climat d'investissement cohérent en faveur des PME.

## **Remarques sur la politique générale d'investissement et de réglementation**

La première question posée par le Cadre d'action pour l'investissement souligne les principes essentiels qui s'appliquent dans l'ensemble de ses dix chapitres. Elle souligne l'importance de mettre en œuvre et d'appliquer une réglementation garantissant l'existence de règles « claires, transparentes, aisément accessibles et [qui] n'imposent pas de charges supplémentaires ». Ce point est crucial pour l'ensemble des entreprises, mais de façon plus nette encore pour les PME. Étant donné leur taille réduite, ces entreprises ne peuvent en effet se permettre d'employer des juristes spécialisés. Dès lors, le temps passé et les efforts accomplis pour comprendre des réglementations complexes pénalisent les PME de manière disproportionnée. Certaines mesures, notamment la rédaction des réglementations dans une langue simple et accessible, la simplification des différents formulaires et la mise en ligne des réglementations et des formulaires peuvent améliorer de manière notable la situation des PME.

Les réglementations imposent des coûts et la mise en conformité prend du temps. Plus l'entreprise est petite, plus les coûts induits sont élevés en proportion de son chiffre d'affaires. En d'autres termes, la réglementation, qui peut sembler raisonnable pour les grandes entreprises, peut s'avérer écrasante pour les PME.

**Questions horizontales et verticales :** En réalité, les entreprises, quelle que soit leur taille, sont concernées par des questions verticales – concernant certains secteurs – et par des questions horizontales, qui concernent l'environnement commercial et réglementaire global affectant l'ensemble des entreprises.

Dans un climat d'investissement bien administré, tous les organes de l'État seraient attentifs au secteur des petites entreprises et veilleraient à ce que les actions menées soient fondées sur des preuves irréfutables et sur les remontées d'information fournies par ceux-là même qui sont soumis à ces réglementations. Les différents organes de l'État auraient conscience du fait que chaque secteur se compose de grandes et de petites entreprises, qui travaillent parfois en collaboration – comme dans l'industrie automobile, avec les constructeurs et les équipementiers – mais aussi en tant que concurrents, alors que les intérêts des petites entreprises en matière de réglementation peuvent être totalement opposés à ceux des grandes entreprises.

Les réglementations horizontales peuvent faire l'objet de sous-divisions supplémentaires. On distingue les réglementations générales relatives aux entreprises, qui incluent notamment l'immatriculation des sociétés, les règles applicables à l'ouverture des comptes bancaires, la fermeture ou la réorganisation en cas de liquidation, les règles commerciales, les procédures douanières, la législation sur la concurrence, la législation du travail et les règles fiscales.

Les différentes formes de la législation concernant le travail et l'emploi touchent à des questions horizontales qui intéressent plus particulièrement les PME. Une réglementation du travail trop stricte peut dissuader les PME d'embaucher de nouveaux salariés et inciter ces entreprises à fonctionner en dehors du secteur formel, où elles ne paient pas d'impôts et sont susceptibles d'échapper à la législation du marché du travail. Les questions qui intéressent particulièrement les PME portent notamment sur les règles autorisant le travail temporaire, celles qui permettent ou restreignent le licenciement de salariés lors des phases de ralentissement de l'activité ainsi que les lois imposant des taux horaires de rémunération minimum, des congés payés, des congés parentaux et des cotisations santé et retraite. Les lois instituant un niveau élevé de salaires et de prestations n'auront pas nécessairement l'effet escompté et peuvent dissuader les PME d'embaucher, voire les inciter à sortir du secteur formel, auquel cas les salariés bénéficieront des protections encore plus réduites.

**Le risque de sortie du système :** Confrontées à un certain niveau de coûts liés à la réglementation, les petites entreprises réagissent en réduisant le nombre de salariés ou en évoluant en dehors de la législation (en faisant l'impasse sur les agréments, les impôts ou les contrôles qualité). Cette démarche est plus difficile à adopter par les grandes entreprises, mais c'est une réalité pour le secteur des PME, ce qui peut pénaliser les recettes fiscales et entraîner des difficultés sanitaires ainsi que des problèmes liés à la sécurité, aux régimes de retraite et à l'environnement.

Pour revenir à l'exemple du bâtiment, les observations dans de nombreux pays montrent que plus la procédure d'agrément est coûteuse, plus la construction a lieu en dehors de la législation. Dans certains pays, la plupart des constructions sont dépourvues d'agrément et enregistrent fréquemment des problèmes de structure entraînant des risques considérables. Les pouvoirs publics réagissent souvent en ajoutant des mesures d'agrément encore plus contraignantes, avant de prendre conscience du fait que l'excès de réglementation a des effets pervers. Afin de combattre ostensiblement la construction illégale à Harare (Zimbabwe), les pouvoirs publics ont pris la mesure suivante : tous les bâtiments doivent être inspectés personnellement par le responsable en chef ou adjoint chargé du contrôle des bâtiments, ce qui a entraîné la création d'un goulot d'étranglement qui a débouché sur un retard énorme au niveau des agréments. Le rapport 2008 sur le coût de l'environnement des affaires montre qu'à Harare, il fallait 952 jours et la somme de 38 347 dollars pour obtenir tous les permis nécessaires à la construction d'un bâtiment.

Des difficultés comparables se produisent au niveau des réglementations fiscales, douanières, sanitaires et des législations portant sur le travail. Dans chaque domaine et de différentes manières, l'excès de réglementation entraîne un manque de flexibilité, impose des distorsions et des coûts supplémentaires ; il finit par conduire les PME à sortir du secteur formel. La simplification de la réglementation, la réduction de son coût et la diminution du temps nécessaire pour s'y conformer accroissent le degré de respect de la législation en vigueur. Cela étant, l'idée selon laquelle la réglementation a un coût ne signifie pas qu'elle doit être abandonnée. La réglementation doit faire l'objet d'une évaluation à différents niveaux : effets escomptés, effets pervers, efficacité en matière d'objectifs et évaluation permettant de savoir si des démarches alternatives peuvent permettre d'atteindre les mêmes objectifs à moindre coût.

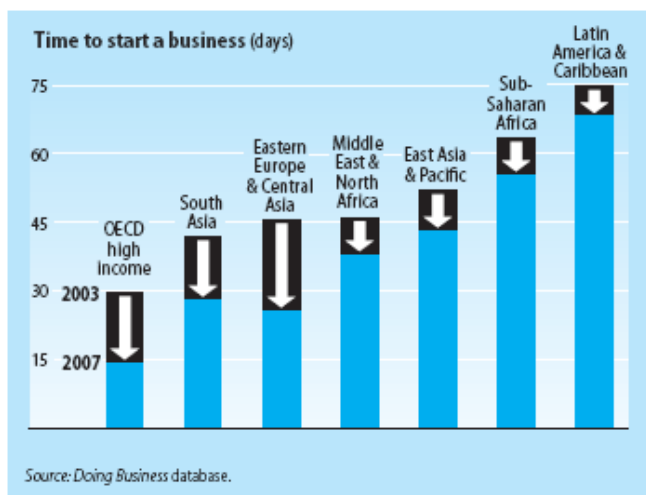
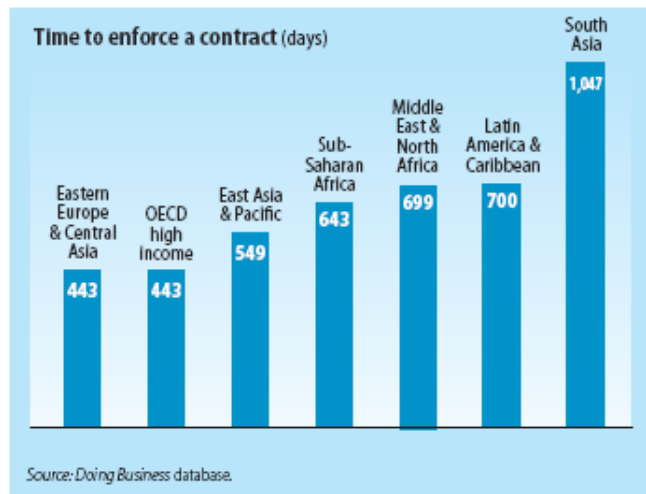
### **Évaluation de la charge réglementaire globale**

La mise en œuvre et l'application des règlements doit faire l'objet d'une évaluation afin de garantir que ces derniers sont « clairs, transparents, aisément accessibles et n'imposent pas de charges supplémentaires. »

Les pouvoirs publics doivent accepter le fait que les réglementations sont de plus en plus nombreuses au fil du temps. Chaque proposition de réglementation doit être évaluée selon ses mérites, mais également selon la charge réglementaire globale. Le Cadre d'action pour l'investissement préconise la mise en œuvre de contrôles réguliers de l'impact de la réglementation afin d'évaluer la charge réglementaire globale et de trouver des méthodes permettant de supprimer les procédures obsolètes ou superflues. Certains pays ont employé avec succès diverses stratégies permettant de réduire le fardeau réglementaire, notamment les mesures suivantes : l'intégration au sein des réglementations de clauses de suppression automatique ou d'expiration, le vote de lois prévoyant que le défaut de réponse des pouvoirs publics dans un délai donné vaut acceptation, l'obligation pour les ministères chargés de la réglementation de procéder à des évaluations d'impact sur les PME, le regroupement de plusieurs types d'agrément au sein d'un seul et unique département, l'autorisation des candidatures sur Internet et l'affectation des tâches de certification et de contrôle à des sociétés privées.

**Le problème de la multiplication des agences :**

Il est important de noter que les charges imposées par les réglementations horizontales entraînent souvent le développement d'une myriade d'agences contrôlant chacune certains éléments du puzzle réglementaire. C'est notamment ce qui se produit lorsque le permis de construire d'un entrepôt nécessite une inspection et un agrément des services Incendie, des organismes chargés de l'affectation du terrain et du zonage, des affaires environnementales et de l'organisme chargé de la sécurité des bâtiments. Par ailleurs, les plans doivent être agréés, l'électricité et la plomberie doivent être contrôlées et les plans relatifs aux questions de santé et de sécurité doivent être approuvés. Dans certains pays, même les instances archéologiques doivent donner leur accord à l'affectation du terrain. Cette multiplication des réglementations concerne bien plus que le seul secteur du bâtiment. Le nombre important de ce type de procédures a pour effet de réduire considérablement le nombre de bâtiments agréés ; il limite notamment le nombre d'entrepôts disponibles et donne aux propriétaires des installations existantes le contrôle oligopolistique d'un nombre de bâtiments artificiellement restreint qui fait monter les prix. Les rapports sur le coût de l'environnement des affaires de la Banque mondiale montrent qu'il existe un lien très étroit entre le coût du foncier d'entreprise et la complexité de l'obtention des permis de construire.



Cet exemple illustre un point essentiel : les réglementations sont imposées par un large éventail de bureaucraties qui ont des priorités et des procédures complexes spécifiques. Dès lors, le contrôle de réglementations extrêmement complexes nécessite une forte volonté politique au plus haut niveau. De nombreux pays ont procédé à une rationalisation en transférant le pouvoir de réforme réglementaire au Premier Ministre et en prenant des mesures de transfert des responsabilités, notamment en matière d'incendie, de sécurité et de construction, à une seule et unique agence chargée de l'agrément des constructions.

**Réduction des coûts de transaction et de règlement des litiges :** Le règlement des litiges constitue une question centrale dans le monde de l'entreprise, et notamment pour les PME. Compte tenu de leur taille, les grandes entreprises ont une influence politique plus importante et disposent de davantage de ressources pour faire valoir leurs intérêts dans le cadre des litiges à caractère commercial. Ce n'est pas le cas des PME qui sont dès lors plus dépendantes de l'efficacité des procédures existantes pour régler ou prévenir les litiges. Les tribunaux constituent un recours possible, mais ils peuvent s'avérer extrêmement coûteux. Dans de nombreux pays, le coût du recouvrement d'une créance peut dépasser le montant de la créance.

L'efficacité des tribunaux, l'arbitrage et la résolution à l'amiable des litiges, les lois de protection des créanciers, les registres de créances douteuses ainsi que l'existence de règles claires concernant la liquidation de la garantie des prêts constituent autant de moyens permettant le règlement efficace des litiges commerciaux. Ces différentes procédures peuvent également dynamiser considérablement le montant du crédit disponible pour les entreprises, qui est fréquemment cité dans les enquêtes comme un frein majeur pour les PME. L'enquête 2008 sur le coût de l'environnement des affaires signale que « dans les pays où existent des tribunaux efficaces, par exemple en Lituanie, l'adoption d'une loi protégeant les créanciers a permis d'accroître les prêts bancaires de 27 % en moyenne ».

**Réglementation portant sur les principaux types de propriété :** Outre les tribunaux, d'autres législations jouent un rôle essentiel en établissant un environnement commercial prévisible et en rendant superflu le recours à une procédure judiciaire. Plusieurs types de propriété font fréquemment l'objet de litiges ; par ailleurs, un manque de clarté sur le plan juridique peut à la fois freiner l'investissement et entraîner des procédures judiciaires coûteuses. Le Cadre d'action pour l'investissement souligne que l'existence de lois sur la propriété et de systèmes d'enregistrement de la propriété transparents et aisément accessibles a pour effet de réduire les litiges, en donnant une lisibilité à la manière dont ces derniers sont réglés, et de fournir des critères clairs qui sont utiles en cas de litige portant sur des questions de propriété. Quatre domaines de réglementation de la propriété intéressent notamment les entreprises : les terrains, l'expropriation (de terrains ou d'entreprises dans leur intégralité), la propriété intellectuelle et les participations dans des sociétés. Idéalement, les réglementations fournissent une visibilité suffisante en matière de droits et d'obligations et permettent la mise en œuvre de systèmes d'enregistrement des titres de propriété efficaces dans chacun de ces domaines afin que de nombreux types de litige puissent se régler en dehors des tribunaux.

### **Les autorités de promotion de l'investissement et les besoins des PME**

Le second chapitre du Cadre d'action pour l'investissement concerne le fonctionnement des entités gouvernementales créées pour prendre en charge les investisseurs, évaluer le climat réglementaire et proposer des modifications en matière de réglementation. La manière dont les pouvoirs publics assument cette responsabilité est d'une importance cruciale pour la prospérité du secteur des PME, mais, concrètement, les questions concernant les PME sont souvent moins prises en compte que celles qui concernent les grandes entreprises et les investissements étrangers. Les PME, notamment dans les économies en développement, n'ont pas les moyens de procéder à l'évaluation des différentes législations ni de mener des actions de lobbying auprès des pouvoirs publics. Dès lors, les préoccupations des PME sont souvent passées sous silence. Afin de tenir compte des besoins des PME, une autorité de promotion de l'investissement fonctionnant correctement doit renforcer sa programmation et sa gestion, ce qui peut revêtir la forme d'enquêtes, notamment la consultation des organes professionnels, la fréquentation des salons professionnels et la réalisation d'enquêtes auprès des entreprises. Ces démarches doivent évaluer de manière active et régulière le climat d'investissement et déterminer si les pouvoirs publics doivent prendre des mesures pour répondre à la modification des conditions existant sur le plan national ou international. Il convient de veiller à ne pas faire l'hypothèse que les actions utiles aux grandes entreprises reflètent obligatoirement les besoins des PME.

**Actions de promotion de l'investissement :** Les instances chargées de l'investissement sont généralement investies d'un double mandat. Elles sont chargées d'une part de l'évaluation du climat de l'investissement et de la proposition de modifications nécessaires en matière de réglementation. Elles sont d'autre part chargées de la recherche active de nouveaux investissements, qui peut revêtir la forme d'initiatives marketing destinées à mettre en valeur les avantages généraux découlant du climat d'investissement national grâce à la mise en réseau, aux salons professionnels ainsi qu'à des formes variées de mesures ciblées. La promotion de l'investissement peut également revêtir la forme d'incitations spécifiques (exonérations fiscales temporaires, importations dédouanées, construction d'infrastructures spéciales, prêts subventionnés ou garanties financières).

La répartition exacte des initiatives au regard de ce double mandat peut avoir une importance particulièrement notable pour les PME. Dans certains cas, les pressions politiques peuvent entraîner un coup de projecteur exagéré sur les investissements étrangers à forte visibilité au détriment de l'amélioration du climat commercial général. Chaque incitation pénalise les recettes publiques. Si certaines entreprises perçoivent des rabais fiscaux importants ou d'autres subventions, la pression fiscale doit nécessairement s'accroître sur d'autres contribuables, ce qui peut revenir à imposer les petites entreprises afin de subventionner les grandes entreprises.

### **Pilotage des programmes de soutien aux PME**

Dans le monde entier, les pouvoirs publics proposent tout un éventail de programmes de soutien en faveur des PME que l'on peut *grosso modo* diviser en 5 catégories : assistance financière, culture d'entreprise, conseil et assistance, nouvelles technologies et formation au management. Cet article n'a pas vocation à évaluer ou à comparer les bonnes pratiques applicables à ce type de services aux PME. Il est essentiel de souligner ici les enjeux managériaux et administratifs significatifs qui sont susceptibles de permettre la mise en œuvre de programmes de soutien aux PME réalistes et bien conçus.

**Évaluer les programmes spécifiques à l'aune des démarches alternatives :** La mise en œuvre d'un programme de soutien à un secteur donné (mines ou textile) peut être conceptuellement et administrativement plus facile que la mise en œuvre de programmes de soutien destinés à l'ensemble des PME, lesquelles interviennent dans des secteurs extrêmement divers. Un programme de soutien destiné uniquement au secteur textile permettrait ainsi aux agents administratifs de se familiariser avec les questions spécifiques rencontrées dans ce secteur et d'évaluer avec efficacité les propositions présentées par ces PME. À l'inverse, un programme conçu de manière à prendre en compte l'ensemble des secteurs ouverts aux PME nécessiterait de la part du personnel une expertise beaucoup plus étendue ou ferait intervenir des prises de décisions concernant des prêts dans des secteurs d'activité mal maîtrisés par le prêteur public.

Cet exemple montre qu'une approche possible du soutien aux PME consisterait à identifier les secteurs les plus prometteurs et à proposer aux PME une assistance dans le cadre d'initiatives de soutien sectorielles intégrant des composantes en faveur des grandes et des petites entreprises. Cette approche pourrait cibler en priorité des financements limités en faveur des secteurs où le pays concerné possède une avance manifeste ou peut s'attendre de manière réaliste à obtenir les meilleurs résultats en termes d'emplois.

À l'instar des avantages procurés par les incitations spécifiques en faveur des PME, qui doivent être mesurés à l'aune d'une approche sectorielle, les programmes en faveur des PME doivent être comparés aux avantages généraux qui pourraient découler de l'application du même volume de financement et de capital politique à des réformes réglementaires visant à la simplification des procédures d'agrément, des certifications et de la fiscalité ainsi qu'à une stabilisation macroéconomique maintenant à un bas niveau l'inflation et les taux d'intérêt.

**Faciliter les liens entre les entreprises :** Les grandes entreprises achètent tout un éventail de services, depuis l'entretien de parcs au nettoyage, à l'impression, à la comptabilité, à la restauration, aux réparations, à la santé, à la confection d'uniformes et à la mise à disposition de toute une gamme d'intrants et de fournitures, lesquels services peuvent tous être fournis par de petites entreprises. Des prestations comparables sont également achetées en grande quantité par les agences gouvernementales. L'existence de programmes distincts permettant d'aider les PME à participer à ce type de marché peut aider de manière significative le secteur des petites entreprises.

**Des objectifs et des évaluations en toute transparence :** Les programmes de soutien aux entreprises sont pleins de bonnes intentions, mais, faute d'objectifs et de financements clairement définis permettant des évaluations régulières, il peut s'avérer difficile de savoir s'ils ont bien l'effet escompté. Ces évaluations doivent faire partie d'une initiative élargie permettant de garantir l'intégration des besoins et des difficultés des PME dans toutes les formes d'action en faveur des entreprises (cf. Cadre d'action pour



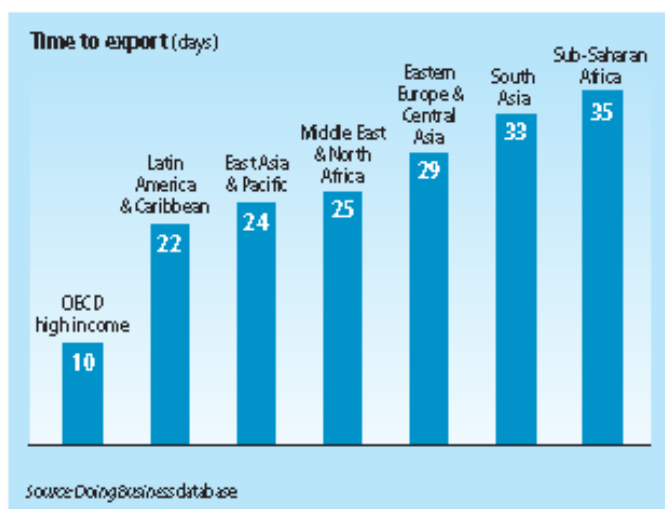
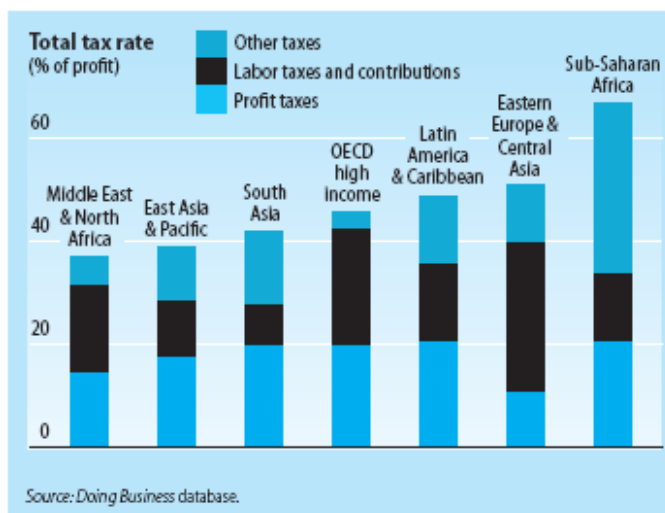
l'investissement, Question 2.7). En l'absence d'une évaluation précise à la lumière de groupes témoins et d'une prise en compte des méthodes alternatives existantes, les programmes de soutien aux PME peuvent perdre de leur sens ou de leur pertinence avec la modification des conditions économiques.

**Anticiper la difficulté posée par les programmes génériques en faveur des PME :** Pour l'heure, l'un des principaux enseignements des évaluations réalisées est le suivant : les initiatives de soutien aux PME peuvent nécessiter beaucoup plus de ressources humaines que les programmes uniquement destinés aux grandes entreprises. Compte tenu du nombre de PME et des contraintes de personnel dans les instances chargées de l'investissement, il est possible que les programmes publics ne s'adressent qu'à un nombre restreint de PME. Pour les mêmes raisons qui compliquent pour les PME les actions de lobbying auprès des pouvoirs publics – personnel en nombre limité et importance des coûts d'opportunité liés à l'emploi de personnel à des tâches qui ne sont pas directement liées au bon fonctionnement de l'entreprise –, les PME peuvent trouver particulièrement coûteuse la consultation des procédures de candidature requises dans le cadre des programmes de soutien publics aux PME, quand elles ne se perdent pas dans les méandres de ces mêmes procédures. Une enquête sur les PME réalisée par Finmark Trust a nettement mis cette situation en évidence en Afrique du Sud. Elle a montré que 28 % des PME avaient entendu parler à un moment ou à un autre des programmes publics de soutien aux PME et que seules 8 % d'entre elles y avaient eu recours. Seuls 2 % de l'ensemble des PME concernées par cette enquête sud-africaine avaient contracté un prêt pour commencer leur activité, alors que la plupart d'entre elles s'étaient appuyées sur le capital apporté par des proches ou des amis. Parmi les PME entrant dans la catégorie la moins sophistiquée, 99 % n'étaient pas immatriculées auprès des pouvoirs publics.

## Politique fiscale

La politique fiscale fait l'objet à elle seule d'un chapitre du Cadre d'action pour l'investissement. En toute logique, elle fait partie du débat portant sur le coût global du respect de la réglementation par les entreprises et se trouve étroitement liée au phénomène qui voit les PME opter en faveur d'activités non déclarées.

Comme pour d'autres points du Cadre d'action pour l'investissement, ce sont les questions d'équilibre qui se situent au premier plan quand il s'agit de décider d'une bonne politique fiscale. En théorie, les pouvoirs publics aimeraient optimiser les recettes fiscales, mais la hausse des taux d'imposition a un effet négatif sur les incitations personnelles et celles des entreprises. Si les impôts prélevaient 100 % des bénéfices, il n'existerait aucune incitation à travailler et les entreprises fermeraient leurs portes ou chercheraient à se dispenser du paiement de l'impôt, ce qui aurait pour conséquence de priver l'État d'un volume de recettes plus important que s'il adoptait des taux d'imposition plus modérés. Le rapport sur le *Coût de l'environnement des affaires* note que « un système fiscal pesant pénalise de manière disproportionnée les petites entreprises, notamment dans le secteur des services. »



## Politique commerciale

La politique commerciale est une composante vitale de tout climat d'investissement et peut avoir une incidence majeure sur le sort des entreprises, grandes et petites. Toutefois, le coût et la complexité du respect des procédures commerciales (procédures douanières, assurances transfrontalières, respect des règles concernant l'origine, normes phytosanitaires, etc.) peuvent pénaliser les PME beaucoup plus fortement, dans la mesure où ces dernières comptent un nombre limité de salariés et où elles ne peuvent se permettre d'immobiliser du stock et du fonds de roulement dans des marchandises retardées lors du passage des frontières.

## Politique de la concurrence

En règle générale, les lois restreignant les comportements anti-concurrentiels ne ciblent pas les petites et moyennes entreprises. Compte tenu de leur taille, les petites entreprises disposent rarement de la puissance de marché nécessaire à la mise en place d'entraves à la concurrence ou qui leur permet d'empêcher les entreprises nouvelles de leur faire concurrence. Ce sont normalement les grandes entreprises ainsi que les monopoles qui sont la cible de ce type de législation, mais les PME peuvent en bénéficier dans la mesure où cette législation leur permet de se positionner sur le marché.

## **Mise en valeur des ressources humaines**

Le Cadre d'action pour l'investissement préconise un cadre d'action global pour la mise en valeur des ressources humaines. Ce cadre d'action global évolue régulièrement à la lumière de la stratégie d'investissement, des capacités de mise en œuvre et des nouvelles évolutions économiques. Cette stratégie applicable aux ressources humaines doit posséder une vision globale de l'emploi dans les PME ainsi que des compétences requises, notamment dans les secteurs fortement recruteurs en plein essor. L'existence d'un cadre évolutif doit ici être opposée à une politique ad hoc qui peut entraîner un statu quo pendant plusieurs années, alors même que la situation évolue de manière importante.

Le respect des principales normes en matière de travail peut également constituer un problème délicat pour les PME, notamment dans les pays en développement. Huit normes fondamentales sont définies par l'Organisation internationale du travail, notamment l'élimination de toutes les formes de travail forcé ou obligatoire, l'abolition du travail des enfants, la non-discrimination fondée sur l'emploi ou le poste et la garantie de la liberté d'association et de convention collective. Les grandes entreprises sont souvent beaucoup plus réglementées s'agissant des questions de travail ; de nombreux cas de non-respect des normes essentielles en matière de travail sont imputables au secteur des PME, notamment dans le monde en développement où les régimes d'inspection du travail sont plus fragiles, les syndicats plus rares et le travail des enfants plus important. En réalité, les PME peuvent s'y soustraire davantage que les grandes entreprises qui ont pignon sur rue. Toutefois, les manquements aux normes de travail essentielles sont considérés comme contraires aux bonnes pratiques en matière d'investissement.

## **Infrastructures**

Les entreprises, grandes et petites, sont touchées par la mauvaise qualité des infrastructures, même si cette dernière peut s'avérer plus pénalisante pour les PME. Il est possible que les grandes entreprises soient davantage en mesure de réaliser une partie de leurs propres infrastructures en cas de défaillance des pouvoirs publics, mais cette « auto-suffisance » est plus difficile à atteindre pour les PME. Lorsque les pouvoirs publics sont incapables de fournir des infrastructures en quantité et en qualité suffisantes, ils imposent *de facto* un impôt « silencieux » aux entreprises, qui se manifeste par la lenteur des services publics – notamment en matière de dédouanement –, par des coûts de transport plus élevés dus aux encombrements et à la détérioration des véhicules imputable au mauvais état des routes, ainsi que par des coûts supérieurs dus à la nécessité d'autofinancer leurs besoins en électricité, eau et autres services. Comme pour d'autres domaines du Cadre d'action pour l'investissement, le chapitre portant sur les infrastructures préconise une approche systémique fondée sur une procédure rationnelle et inclusive permettant de définir les priorités.

Un autre domaine connexe concerne les réglementations relatives aux appels d'offres applicables aux infrastructures publiques, qui peuvent être une cible tentante pour la corruption, les pratiques d'entente illicite et les pressions politiques. Dès lors, un climat d'investissement sain doit intégrer des directives claires et différentes formes de transparence afin de garantir un financement des infrastructures équitable et conforme à l'intérêt national. Les règles relatives aux marchés publics doivent fixer des critères de sélection, empêcher l'entente illicite ou la corruption due à des pressions s'exerçant sur les prises de décisions ; elles doivent également prévenir les conflits d'intérêt au niveau des décisions prises par les agents responsables des achats. L'élaboration de procédures conçues pour permettre aux PME de participer aux marchés publics peut constituer une stratégie intéressante de promotion de ce type d'entreprise.

Après signature des contrats, les investisseurs doivent également être protégés des modifications unilatérales apportées aux dispositions contractuelles par les pouvoirs publics. Il convient de trouver un juste équilibre entre l'intérêt public – qui cherche la meilleure qualité d'infrastructures au prix le plus bas – et l'intérêt des entreprises, qui doivent être correctement rémunérées pour leurs efforts.

Certains secteurs liés aux infrastructures pénalisent particulièrement les PME, et cela de manière disproportionnée. Longtemps considérées comme des monopoles d'État qui ont souvent obtenu des résultats médiocres, ces secteurs sont soumis à des pratiques nouvelles en matière de technologie et de réglementation, ce qui permet à certains pays de faire intervenir le secteur public beaucoup plus efficacement. C'est notamment le cas dans les secteurs des télécommunications, de la fourniture d'électricité (y compris la cogénération) ainsi que des infrastructures de transport et de gestion (routes, autoroutes à péage, installations portuaires, rail, aéroports et services spécialisés à l'exportation tels que les terminaux de conservation de produits agricoles et les dépôts de stockage réfrigérés). Les infrastructures concernant l'eau peuvent revêtir une importance cruciale pour de nombreuses entreprises, notamment dans l'agriculture, les mines et la transformation agricole.

### **Développement du secteur financier**

Compte tenu de la crise mondiale actuelle, l'infrastructure et la réglementation des services financiers méritent une attention particulière, étant donné qu'elles ont des répercussions importantes sur les PME. Il s'agit notamment de la réglementation relative aux banques et aux prêts, des lois protégeant les créanciers, des systèmes de règlement des litiges commerciaux, de la réglementation des droits des emprunteurs et des créanciers, des règles de reprise de possession de la garantie, des registres de crédit ainsi que des mécanismes d'application afférents.

La législation autorisant la reprise de possession de la garantie donnée en échange d'un prêt constitue un élément essentiel du cadre réglementaire nécessaire au recouvrement des dettes et à la mise à disposition du crédit. Sans cette législation, les institutions financières peuvent être réticentes à octroyer du crédit aux entreprises. Un autre élément essentiel du système financier, qui permet aux banques de fournir du crédit, est le registre des crédits. Il a pour fonction l'enregistrement des historiques de remboursement d'emprunts de l'ensemble des emprunteurs. L'existence d'un registre des remboursements peut objectivement permettre l'identification des personnes ayant un historique de remboursement satisfaisant et celles qui n'ont pas honoré le remboursement de leur emprunt.

Les lois réglementant de manière efficace les faillites et permettant la clôture ou la réhabilitation ordonnées des entreprises en redressement judiciaire sont des composantes essentielles de l'environnement réglementaire financier. L'existence de tribunaux du Commerce, de syndicats de faillite privés pour contrôler la réorganisation ou la liquidation des entreprises en faillite et de lois de protection des créanciers peut créer un environnement financier plus prévisible qui permettra aux PME de se voir octroyer plus facilement du crédit.

La réglementation portant sur la communication financière et les pratiques de divulgation des banques et des autres prestataires de crédit est également un élément important pour garantir un cadre d'investissement sain. La confiance du public dans les institutions financières est une composante essentielle des économies modernes.

###