

GROUPE DE TRAVAIL DE L'OCDE SUR LES PME ET L'ENTREPRENEURIAT (GTPMEE)



RÉUNION À HAUT NIVEAU DU GTPMEE « BOLOGNE + 10 »

SUR

LES ENSEIGNEMENTS DE LA CRISE MONDIALE ET LA VOIE À SUIVRE
POUR CRÉER DES EMPLOIS ET SOUTENIR LA CROISSANCE

PARIS, 17-18 NOVEMBRE 2010

Note de réflexion thématique N°2: Améliorer le financement des PME et des entrepreneurs en vue de créer des emplois et de soutenir la croissance



RÉUNION À HAUT NIVEAU « BOLOGNE +10 » DU GTPMEE DE L'OCDE :

« *Les PME et entrepreneuriat : les enseignements de la crise mondiale et la voie à suivre pour créer des emplois et soutenir la croissance* »

SESSION 2

Améliorer le financement des PME et des entrepreneurs en vue de créer des emplois et de soutenir la croissance

NOTE DE RÉFLEXION THÉMATIQUE

La fin de la crise est proche, mais une difficile période de restructurations s'annonce...

1. La crise mondiale *stricto sensu* semble prendre fin. Après les fortes baisses de PIB réel enregistrées en 2009, les pays de l'OCDE ont renoué avec la croissance, une légère accélération de la reprise est prévue pour 2011 et les institutions financières ont vu s'éloigner les risques immédiats d'insolvabilité. La situation actuelle des marchés économiques et financiers ne peut toutefois guère être qualifiée de normale, car les banques centrales s'estiment toujours tenues de maintenir leurs taux d'intérêt à des niveaux historiquement bas. Dans le droit fil du retour à la croissance, les PME connaissent en 2010 une modeste reprise qui devrait s'amplifier l'an prochain. Néanmoins, on aurait tort de tabler sur un retour à la normale, car tous les indicateurs sont annonciateurs de sérieux défis pour le financement des PME et de l'entrepreneuriat dans les années à venir.

... cependant que les PME continuent de se débattre avec la crise et ses répercussions

2. La reprise de la production globale n'empêche pas tel ou tel élément d'indiquer, dans certains pays, que les PME sont sorties de la crise dans un état moins favorable que les entreprises de plus grande taille. En 2008-09, la crise a eu de fortes répercussions négatives sur la production, le chiffre d'affaires, l'emploi et les exportations des PME. En 2010, dans un contexte de relance générale des PME, les petites entreprises de certains secteurs tels que la construction et l'immobilier ont encore souffert tout au long de 2010. Les bilans de nombreuses PME se sont détériorés en 2010 à la suite des mauvais résultats de 2008-09. Certains pays affichent encore une hausse des dépôts de bilan, dont le niveau reste très supérieur à la moyenne historique. Ainsi, l'indice Euler Hermes des défaillances devrait culminer en 2010 pour la zone euro, alors qu'il a atteint son sommet en 2009 aux États-Unis¹.

Le chômage a nettement augmenté

3. Le chômage a augmenté de quelque 50 % dans la zone OCDE, et de nombreux pays de celle-ci se retrouvent aujourd'hui face au double défi de devoir remplacer les emplois perdus pendant la crise tout en créant les nouveaux emplois de demain. La création d'emplois est un sujet particulièrement pertinent pour les PME, qui représentent une proportion importante de l'emploi – et de la création nette d'emplois – dans la plupart des pays. Alors que la probabilité de suppressions d'emplois était moins forte au cours des récessions passées dans les PME que dans les grandes entreprises, les

¹ Euler Hermes est une compagnie d'assurance-crédit qui produit des analyses de la situation financière des entreprises sur les grands marchés. Communiqué de presse publié à Paris le 28 juin 2010, « La reprise économique mondiale déjà sous pression – Les défaillances d'entreprises devraient rester à un niveau élevé jusqu'en 2011 ».

premières, dans plusieurs pays ayant connu une forte dégradation des conditions du marché du travail en 2008-09, ont licencié au moins aussi vite que les secondes. L'Irlande, l'Espagne, le Danemark, la Nouvelle-Zélande, l'Islande et les États-Unis comptent parmi les pays où la hausse du chômage a nettement dépassé la moyenne.

Les PME et les entrepreneurs ont pâti d'une dégradation de l'accès aux financements

4. Le retour des PME sur les marchés du crédit s'est fait nettement plus lentement que celui des grandes entreprises. En 2008-09, du fait du gel de ces marchés, les entreprises de toutes les tailles ont fait face à de sévères restrictions des liquidités. Entre 2008 et 2009, les crédits bancaires aux PME ont soit augmenté très faiblement, soit diminué. En 2010, ils sont restés stables ou ont amorcé une remontée progressive dans certains cas, avec cependant de fortes disparités selon les secteurs et les entreprises.

5. Les PME ont été confrontées, en 2008-09, à un durcissement des conditions du crédit, les banques imposant des marges et des frais plus élevés, des garanties plus strictes, des conventions de prêt plus contraignantes et des délais de remboursement plus courts. Dans certains cas, on peut observer un assouplissement en 2010 ; dans d'autres, les conditions d'emprunt restent difficiles, en particulier pour les petites entreprises. Ce retour lent et hésitant des PME vers les marchés du crédit contraste avec la situation des entreprises de plus grande taille, qui ont en général accumulé une solide trésorerie leur permettant non seulement d'emprunter à des conditions favorables, mais aussi de faire de nouveau notablement appel aux marchés.

Le système financier s'est quelque peu stabilisé

6. Le soutien massif de l'État a permis d'obtenir une certaine stabilisation du système financier. Dans un premier temps, les banques ont réagi à l'instabilité des marchés mondiaux en réduisant fortement les crédits, dont ceux aux PME. En 2010, la plupart des banques ayant survécu à la crise ont renoué avec les bénéficiaires et vu s'éloigner la menace immédiate de la faillite. Dans le contexte de l'après-crise, les banques cherchent à développer des modèles économiques favorisant une croissance stable des bénéficiaires à long terme. L'expérience tend à montrer que les prêts aux PME peuvent constituer une activité rentable pour les institutions financières, à condition qu'un environnement propice au financement des PME soit en place.

Mais les difficultés anciennes que connaissent les PME en matière d'accès aux financements persistent...

7. Alors que les banques sont intéressées par le développement du financement des PME, ces dernières se heurtent depuis toujours à des difficultés particulières pour obtenir des ressources, qui tiennent aux problèmes inhérents à l'évaluation des risques du crédit aux PME, ainsi qu'à la répartition des risques entre emprunteurs, prêteurs et pouvoirs publics. En outre, les conditions de surveillance seront modifiées avec l'entrée en vigueur des règles d'adéquation des fonds propres dites « Bâle III » et d'autres mesures visant à limiter la prise de risque par les banques. Au bout du compte, on ignore si les PME et les entrepreneurs seront confrontés, dans le contexte de la réglementation de l'après-crise, à des difficultés d'accès aux financements adéquats.

... et la crise a aggravé les problèmes de financement des PME

8. Par ailleurs, la crise a aggravé certains problèmes de financement spécifiques des PME :

- De nombreuses PME ont été affaiblies financièrement par la crise pour cause de perte de chiffre d'affaires et d'augmentation des dettes à court terme. Même si les opérations de prêt repartent dans l'ensemble à la hausse, beaucoup de banques hésitent à recommencer à prêter aux petites entreprises ou à assouplir les conditions de crédit qui leur sont proposées.

- La forte chute des prix de l'immobilier a réduit la valeur de garantie des actifs immobiliers. Le problème est particulièrement aigu pour les petites entreprises, qui bien souvent utilisent précisément ces actifs comme sûreté.
- Les financements mis à la disposition des entreprises nouvelles à forte croissance par les investisseurs-tuteurs et les capital-risqueurs se sont fortement contractés.

Les programmes d'aide d'urgence ont été en général efficaces

9. Percevant un risque grave de défaillance des marchés du crédit aux PME en 2008-09, la plupart des pays de l'OCDE ont adopté des programmes nouveaux ou renforcés pour préserver l'accès des PME aux financements. Face à la crise, ils ont principalement recouru aux mesures suivantes : a) garanties d'emprunt et prêts directs de l'État, b) facilitation des exportations et c) médiation du crédit². À fin 2010, la plupart des pays qui les ont évalués sont parvenus à la conclusion que leurs programmes d'aide d'urgence étaient une réponse appropriée à la crise.

Il faut désormais adapter les politiques au contexte de l'après-crise

10. Même si les PME sont nombreuses à se débattre encore avec la crise et ses répercussions, il semble clairement opportun de réfléchir dès à présent à la manière dont les pouvoirs publics devraient faire évoluer leurs politiques alors que s'approche l'après-crise. La plupart des mesures prises en 2008-09 avaient pour but de corriger les dysfonctionnements des marchés du crédit, au moment où les banques cherchaient à réduire leur bilan tout en fuyant les actifs à risque. Le marché financier a cessé dans une large mesure de jouer son rôle coutumier de répartiteur de ressources qui évalue, valorise et assume le risque. Pour la plupart, les politiques instaurées pour pallier cette carence du marché comportaient un transfert du risque de crédit des marchés vers le secteur public. Les programmes de garantie de l'État étaient assortis de taux de garantie très élevés dépassant souvent 80 %. La majorité des experts du financement des PME et des banquiers œuvrant dans ce domaine préféreraient des mécanismes répartissant le risque de manière plus égale entre les PME, le secteur bancaire et la puissance publique.

Il conviendrait à présent d'envisager l'arrêt progressif des mesures de crise

11. Dans la mesure où les conditions actuelles des marchés ne justifient plus les mesures d'aide d'urgence, il est temps de commencer à les supprimer progressivement tout en prenant dûment en considération la situation particulière des différents segments de marché. Les travaux du Secrétariat de l'OCDE indiquent que les conditions économiques et financières actuelles des PME se sont en général améliorées, mais que de forts déséquilibres subsistent dans plusieurs segments. On observe notamment, dans la majorité des pays, que les petites entreprises semblent revenir sur les marchés plus lentement que les entreprises de taille moyenne. Il y a donc matière à arrêter progressivement les mesures très utilisées par les petites entités plus lentes. Simultanément, certaines mesures ciblant les vulnérabilités des petites entreprises, à l'instar de la médiation du crédit, peuvent rester pertinentes dans le contexte de l'après-crise.

² La médiation du crédit est une technique qui est apparue en France et en Belgique fin 2008 ou début 2009 (puis en Allemagne et en Espagne). Elle prévoit que les PME ayant essuyé un refus auprès des banques peuvent faire appel à un panel de médiation où siègent les autorités, les associations d'entreprises et les banques. Le médiateur cherche à améliorer la communication et les flux d'information entre les PME et les banques. Cf. *Évaluation des mesures de soutien des pouvoirs publics à l'accès des PME et des entrepreneurs à des financements : rapport de synthèse final* [CFE/SME(2009)14/REV3].

Les politiques de l'après-crise doivent soutenir les mutations structurelles

12. Durant la phase d'ajustement structurel à venir, un train de mesures assez différent sera nécessaire. On devrait enregistrer un important volume de créations d'entreprises et un grand nombre de sorties d'entreprises. Plutôt qu'à une baisse des investissements pour conserver des liquidités, il faut s'attendre à des dépenses élevées dans les entreprises des secteurs émergents de l'économie. En effet, comme les pertes d'emplois provoquées par la récente récession devront être compensées dans beaucoup de pays, un fort accroissement net des investissements devra être financé. Les marchés de capitaux devront faire la distinction entre les entreprises qui méritent d'accéder au crédit et celles qui devraient être encouragées à réduire l'ampleur de leur activité ou à sortir du marché. Ainsi, les politiques visant à protéger les entreprises existantes et leurs emplois moyennant un transfert de risque présenteront moins d'intérêt dans un environnement plus dynamique. De même, les mesures qui ont permis aux entreprises de s'endetter davantage seront moins utiles dans un contexte où les entreprises à croissance rapide ont besoin de structures financières plus solides.

Observations

Des solutions autres que le financement par endettement et le recours massif aux garanties publiques devraient être étudiées

13. Les pays jugeront peut-être bon d'étudier d'autres mécanismes de financement socialement incitatifs pour les entreprises, les pouvoirs publics et les bailleurs de fonds. Parallèlement, de nouveaux mécanismes de financement devront régler l'épineuse question du choix des entreprises qui méritent d'être financées par les entités assurant l'affectation des ressources financières (pouvoirs publics, institutions financières, SGM).

14. Les entreprises de nombreux pays avaient jadis tendance à être très faiblement capitalisées et à faire largement appel au financement par endettement. Les politiques qui encouragent le désendettement et le renforcement de la structure financière peuvent contribuer au développement de techniques de financement autres. Par exemple, beaucoup de pays ont renforcé les programmes de garantie concernant des prises de participations ou d'autres instruments (titres subordonnés et obligations convertibles, par exemple) pour permettre aux PME d'augmenter leur capital. Les autorités peuvent soutenir l'essor de bourses de valeurs adaptées aux spécificités des petites entreprises. Elles peuvent en outre revoir la réglementation applicable aux investisseurs institutionnels de façon à s'assurer que celle-ci ne décourage pas, par inadvertance, l'investissement dans ces petites entités. Le champ d'expérimentation et de partage est vaste dans le domaine des mécanismes novateurs de financement et des expériences nationales en la matière.

Les nouvelles entreprises innovantes à croissance rapide se heurtent toujours à de sérieux obstacles pour accéder à des financements

15. Il importe de garder à l'esprit qu'avant même le début de la crise, de nombreux pays avaient bien du mal à faire accéder les jeunes entreprises innovantes et les entreprises à vocation technologique à des financements. Ces entités sont souvent à la pointe de la création d'emplois, de l'application commerciale des nouvelles technologies et de la mise au point de nouveaux modèles économiques. Elles sont fréquemment mal servies par les techniques bancaires traditionnelles. Même si la crise a pu détourner provisoirement l'attention de ce problème persistant, il est certain qu'il se posera à nouveau après la crise, période durant laquelle il sera impératif de repérer et de financer les entreprises prometteuses. De plus, certains pays autrefois gros créateurs nets d'entreprises ont affiché, au cours de la récession actuelle, des performances en net recul à cet égard.

16. Les entreprises innovantes à forte croissance se distinguent par l'usage de modèles économiques non éprouvés (intégrant souvent des technologies nouvelles) qui s'évaluent difficilement à l'aide des outils bancaires classiques d'analyse du crédit. De manière pratiquement constante, les entreprises sont dans l'incapacité de fournir les sûretés que les banques utilisent habituellement pour mutualiser les risques. Du fait d'un taux d'échec supérieur à celui de leurs consœurs aux activités traditionnelles, les entreprises innovantes s'excluent du financement par endettement. Certains pays ont vu naître des mécanismes permettant aux protagonistes du marché (entreprises, entrepreneurs, intermédiaires financiers et investisseurs institutionnels) d'inventer des méthodes d'apport de capitaux à ces entreprises par le biais de techniques nouvelles de répartition des risques et de la rémunération. Parmi ces techniques ayant prospéré dans certains pays et certaines circonstances, il faut citer les investisseurs-tuteurs (« *business angels* ») et les capital-risqueurs.

17. Des gouvernements ont mis en place des politiques diversifiées visant à élargir l'accès des entreprises innovantes à forte croissance à des financements. Ces programmes comprennent différentes panoplies de subventions, de prêts et de prises de participations. Ils veulent encourager les bailleurs privés de fonds à rechercher les entreprises prometteuses tout en établissant une structure de risque et de rémunération très incitative pour le secteur privé. Le champ d'expérimentation et de partage est vaste dans le domaine des mécanismes novateurs de financement et des expériences des pouvoirs publics, des chercheurs et des spécialistes du financement des PME.

Les PME des marchés émergents rencontrent depuis longtemps un problème d'accès aux financements officiels

18. Bien que cette note de réflexion thématique concerne essentiellement les problèmes des PME des pays de l'OCDE, ceux des PME des marchés émergents méritent une attention particulière. D'un côté, les marchés émergents ont mieux résisté à la crise que les pays de l'OCDE, de sorte que les pressions poussant à réformer les politiques y sont aujourd'hui moindres. Ils ont été moins sensibles aux évolutions déstabilisantes du système financier mondial, en partie parce qu'ils avaient été moins enclins à autoriser les innovations financières et s'en étaient tenus à des règles classiques de limitation des risques. D'un autre côté, on a souvent constaté que les banques des marchés émergents avaient tendance à ne pas prêter aux petites entreprises, qui devaient donc s'en remettre principalement à l'autofinancement et aux marchés informels. À l'avenir, les pouvoirs publics des marchés émergents devront trouver un juste équilibre entre le maintien de normes strictes de gestion des risques et l'incitation, pour les institutions locales, à expérimenter le financement des PME.

Points à examiner

- (i) Quel est l'impact de la crise postérieure à 2007 sur les PME des pays des délégués et sur l'économie mondiale ? Dans la phase de rebond, les PME sont-elles en retard sur le reste de l'économie ? Dans quelle mesure la détérioration de l'emploi, le recul des marchés immobiliers et l'affaiblissement des bilans des PME ont-ils compliqué le financement de ces dernières ?
- (ii) Parmi les différents types de mesures adoptés pendant la crise, quels sont ceux qui devraient être abandonnés à relativement bref délai et ceux qui pourraient demeurer pertinents dans le contexte de l'après-crise ? Dans quelle mesure le retrait des mesures d'aide d'urgence doit-il prendre en compte les problèmes irrésolus de certains segments du secteur des PME ?
- (iii) Quels sont les principaux défis du financement des PME dans le contexte de l'après-crise ? En quoi les mutations de l'architecture de surveillance des banques pèseront-elles sur le financement des PME ?
- (iv) Importe-t-il de développer des solutions de remplacement des prêts bancaires classiques et des garanties d'emprunt de l'État pour financer les PME, et comment les pouvoirs publics peuvent-ils aider à mettre au point les produits financiers adaptés ?
- (v) Que peuvent faire les pouvoirs publics pour faciliter le financement des nouvelles entreprises innovantes à croissance rapide ?
- (vi) Dans quelle mesure les marchés émergents ont-ils vu progresser leur aptitude à offrir aux PME un plus large accès aux financements ? Comment les pouvoirs publics des marchés émergents peuvent-ils encourager les institutions financières à accroître le financement des PME tout en continuant de respecter des normes prudentielles élevées ?

Recommandations proposées

Politiques et programmes

- L'économie mondiale sort peu à peu de la crise financière et de la récession des années 2008-09 pour entrer dans une période de restructuration économique et de réforme financière. Par conséquent, il conviendrait, pour évaluer l'opportunité de les maintenir, d'examiner en détail les mesures d'urgence visant à soutenir l'accès des PME au financement qui ont été prises pendant la crise pour corriger des défaillances spécifiques du marché.
- Dans le cadre de cet examen, les programmes en vertu desquels l'État garantit une part très élevée des prêts doivent être réexaminés attentivement.
- Dans la mesure où les petites entreprises reprennent pied sur les marchés à un rythme relativement lent, il ne serait pas illogique que les mesures d'urgence les ciblant soient supprimées plus lentement.
- Compte tenu des besoins spécifiques des petites entreprises, les décideurs voudront examiner si certains instruments institués dans le contexte de la crise, dont notamment la médiation du crédit, présentent une utilité à plus long terme pour le financement des PME.
- Dans la mesure où de nombreux analystes ont conclu que les sociétés de garantie mutuelle³ (SGM) élargissaient efficacement l'accès des PME à des financements, tout en favorisant la surveillance et le partage des risques, les décideurs voudront peut-être aussi analyser quelles politiques permettraient à ces sociétés de jouer un rôle plus actif à l'avenir.
- Les gouvernements devraient étudier les possibilités de développement d'autres techniques de financement (prises de participations, instruments hybrides et obligations convertibles) afin de permettre aux PME de renforcer leur structure financière.

Travaux futurs pour l'OCDE

- Vu les évolutions attendues de l'économie réelle et du paysage financier dans l'après-crise, l'OCDE devrait accélérer les efforts visant à analyser et évaluer les politiques qui revêtent de l'importance pour le financement des PME et des entrepreneurs, ainsi qu'à promouvoir la mise en commun des pratiques exemplaires. Les difficultés de financement des PME qui sont apparues durant la récente crise et les défis qui devront vraisemblablement être relevés dans le contexte de l'après-crise ne font que rendre plus urgente la poursuite de cette activité, dont la nécessité a été reconnue dans les *Principes d'action de Brasilia de l'OCDE relatifs au financement des PME et de l'entrepreneuriat*.
- L'OCDE devrait analyser les conséquences, pour le financement des PME, des évolutions du paysage structurel et réglementaire mondial en la matière.
- Un aspect primordial des travaux sur l'élargissement de l'accès des PME et des entrepreneurs aux financements est l'analyse du cadre institutionnel, juridique, fiscal, réglementaire et administratif qui régit cet accès, ainsi que la confrontation des expériences en la matière. Les travaux d'analyse peuvent aborder des aspects comme les prêts directs et les mécanismes de garantie d'emprunt, ainsi que les infrastructures du marché comme les bases de données sur le crédit et les registres des sûretés. Les possibilités de recours à des instruments financiers novateurs et à des partenariats public-privé devraient être examinées.
- Les travaux d'analyse devraient prendre en compte aussi bien les PME déjà en place dans des secteurs traditionnels que les PME à forte intensité technologique connaissant une croissance rapide.
- Le processus d'évaluation des politiques mises en place pour faire face à la crise de 2008-10 devrait se poursuivre. L'OCDE peut réaliser un travail de synthèse et de contextualisation en vue d'analyses effectuées par les gouvernements des pays membres, les associations professionnelles et des experts indépendants. Il serait très utile que les travaux d'analyse évaluent entre autres l'impact des programmes d'aide d'urgence sur la survie et le développement ultérieur des entreprises bénéficiaires. Le *Cadre de l'OCDE sur l'évaluation des politiques et des programmes à l'égard des PME et de l'entrepreneuriat* représente un instrument utile dans cette optique.

³ Les sociétés de garantie mutuelle (SGM) sont des regroupements volontaires de petites entreprises, habituellement circonscrits géographiquement, qui garantissent conjointement les emprunts bancaires de tous leurs membres.

- L'OCDE devrait continuer de travailler à l'amélioration, l'harmonisation et la diffusion des statistiques sur le financement des PME et de l'entrepreneuriat, à commencer par le *Tableau de bord de l'OCDE sur les données et les politiques relatives au financement des PME et de l'entrepreneuriat*. La couverture géographique devrait être élargie en encourageant d'autres pays membres et non membres de l'OCDE à faire partie du projet de Tableau de bord.
- L'OCDE devrait continuer de renforcer le dialogue ouvert tripartite que mènent sous son égide des représentants des gouvernements, des PME et de la communauté financière pour suivre et examiner les progrès du financement des PME et de l'entrepreneuriat. Ces travaux pourraient être menés en étroite coopération avec d'autres organisations et institutions internationales.