



Conférence
des Nations Unies
sur le commerce
et le développement

Distr.
GENERALE

TD/B/COM.3/EM.2/2
13 mai 1997

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

CONSEIL DU COMMERCE ET DU DEVELOPPEMENT
Commission des entreprises, de
la facilitation du commerce et
du développement
Réunion d'experts sur le rôle de l'Etat
et celui du secteur privé dans
le développement des PME, ainsi
que sur leur interaction
Genève, 23-25 juillet 1997
Point 3 de l'ordre du jour provisoire

**INTERACTION DU GOUVERNEMENT ET DU SECTEUR PRIVE POUR
LE DEVELOPPEMENT ET LA PARTICIPATION DES PME**

Exposé thématique établi par le secrétariat de la CNUCED

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphe</u> s
I. Préface	1 - 4
II. Le contexte	5 - 13
III. Interaction de l'Etat et du secteur privé	14 - 43
A. Les organisations du secteur privé, en particulier les organisations de PME, dans le dialogue gouvernement-secteur privé	21 - 27
B. Modalités d'interaction entre l'Etat et le secteur privé	28 - 35
C. Promotion d'une politique cohérente	36 - 43
IV. Mécanismes et services d'appui aux PME	44 - 69
A. Caractéristiques des organismes d'appui aux PME . .	46 - 52
B. Promotion des organismes d'appui aux PME	53 - 54
C. Principes régissant l'élaboration de programmes d'appui aux PME	55 - 65
D. Le rôle des prestataires de services privés	66 - 69

I. Préface

1. A sa première session (20-24 janvier 1997), la Commission des entreprises, de la facilitation du commerce et du développement est convenue que des travaux de recherche supplémentaires devaient être réalisés à la CNUCED sur certains aspects relatifs à la promotion des petites et moyennes entreprises (PME). Elle a pris note à cet égard des thèmes proposés pour l'exécution de travaux d'analyse et la conduite de discussions intergouvernementales, dont "le rôle du gouvernement et celui du secteur privé, y compris des ONG, ainsi que leur interaction dans l'établissement d'une politique cohérente et la mise en place de mesures et de structures d'appui efficaces pour le développement des PME et des micro-entreprises, en particulier celles des pays les moins avancés" ¹.

2. A la lumière de ces considérations, la Commission a décidé de convoquer une réunion d'experts sur ce thème ².

3. Conformément à la demande exprimée par la Commission, le présent document fait ressortir les principales questions associées à la promotion d'une interaction efficace de l'Etat et du secteur privé dans la définition d'une politique cohérente et la mise en place de structures et de services d'appui efficaces pour le développement des PME. Dans chaque cas, une brève description est suivie d'un certain nombre de questions qui pourront aider les experts à préparer leurs contributions en vue de faciliter et d'enrichir l'échange d'expériences nationales. Les contributions des experts devraient aider la Commission à tirer des enseignements de ces expériences et à identifier des "pratiques optimales" pouvant concourir à améliorer l'environnement directif et institutionnel pour le développement des entreprises, en particulier des PME.

4. La Réunion d'experts fait partie d'un processus à long terme d'examen intergouvernemental de questions relatives à la formulation et à l'application de stratégies de développement des entreprises. D'autres questions telles que la constitution de réseaux, le regroupement géographique, le renforcement des capacités technologiques et les politiques d'innovation pourront faire l'objet de futures réunions d'experts.

II. Le contexte

5. La mondialisation et la libéralisation, combinées au progrès rapide des technologies de l'information et de la communication, créent une nouvelle dynamique de production, de développement des entreprises et de concurrence internationale. Ces changements appellent à leur tour une approche globale et intégrée du développement des entreprises tenant compte de la multiplicité et de l'interaction des facteurs qui sous-tendent la croissance et la compétitivité des entreprises. Ils impliquent également la nécessité pour les pays de formuler des stratégies de développement des entreprises qui tiennent

¹/ Voir le rapport de la Commission sur sa première session (TD/B/44/2 - TD/B/COM.3/4), annexe I, alinéa 3 i).

²/ Ibid., par. 4.

compte du rôle du secteur privé et du rôle de l'Etat, ainsi que des interactions entre les deux. Pour une utilité et une efficacité optimales, toutes ces activités devront toutefois s'inscrire dans un cadre directif cohérent, caractérisé par la coopération et le dialogue entre l'Etat et le secteur privé, y compris les représentants des petites et moyennes entreprises (PME).

6. Les PME sont devenues des acteurs essentiels du développement, dans les pays en développement comme dans les pays en transition. Leur nombre (plus de 90 % de l'ensemble des entreprises dans la vaste majorité des pays) et la grande diversité de leurs activités (allant de la fourniture de biens et services aux pauvres à la fabrication de produits d'exportation) attestent leur importance économique et sociale. Les PME sont une pépinière d'entrepreneurs. Par "effet d'entraînement", elles favorisent la création de nouvelles entreprises. Elles contribuent également à l'exploitation de ressources qui, sinon, resteraient en dehors du processus de développement. En encourageant l'épargne individuelle et le réinvestissement des bénéfices non distribués des entreprises, elles jouent un rôle important dans la mobilisation et la création de l'épargne intérieure.

7. Les PME sont souvent à l'avant-garde du changement technologique et de l'innovation. Leur taille relativement modeste fait qu'elles doivent et peuvent, davantage que d'autres, s'adapter au changement. Elles sont condamnées à être novatrices et compétitives pour survivre et se développer. Elles doivent également être dynamiques pour exploiter de nouveaux débouchés ou de nouveaux procédés. Elles jouent ainsi un rôle important dans la création d'investissements nouveaux et dans l'expansion des activités commerciales et économiques existantes vers de nouveaux secteurs. Le développement de la production de logiciels en Inde, le succès de petites industries de confection à Hong-kong et dans la région de l'Emilie-Romagne en Italie, ainsi que la bonne santé du secteur des machines-outils dans la Province chinoise de Taiwan sont autant d'exemples du dynamisme des PME et de leur compétitivité sur les marchés intérieurs et internationaux.

8. Les PME influent beaucoup sur la situation sociale d'un pays. En raison de leur dynamisme et de leur flexibilité, elles jouent un rôle crucial dans la création de nouveaux emplois, et dans presque tous les pays, elles assurent la plus grande partie des emplois. Et tandis que les grandes entreprises ont tendance à alléger leurs effectifs, comme dans de nombreux pays développés où cette tendance est préoccupante, les PME restent la principale, sinon la seule, source d'emplois nouveaux dans les pays développés et dans les pays en développement ³. Les nombreuses contributions positives des PME n'ont toutefois pas toujours été appréciées à leur juste valeur.

9. Pour assurer le développement des entreprises, en particulier la promotion des PME, le gouvernement doit avant tout définir un environnement macro-économique adéquat et un cadre juridique, réglementaire et fiscal transparent, stable et prévisible. Comme l'expérience des pays d'Asie de

^{3/} Pour une analyse détaillée du rôle des PME dans le développement, voir CNUCED, Instauration de conditions favorables au développement des entreprises, en particulier des petites et moyennes entreprises, rapport du secrétariat de la CNUCED (TD/B/WG.7/2), Genève, 1995.

l'Est, par exemple, le montre, même lorsque ses interventions sont minimales, le gouvernement conserve néanmoins un rôle prépondérant et fondamental dans la définition d'une politique et d'un environnement institutionnel favorables au développement des entreprises. Il peut en outre stimuler, faciliter ou soutenir le développement et l'internationalisation des entreprises, notamment des PME, en jouant un rôle de catalyseur ou d'intermédiaire et en adoptant des mesures appropriées, concernant par exemple le financement des PME, la fourniture de services d'appui aux entreprises (pour le contrôle de la qualité, l'amélioration de la productivité), la création de réseaux et les regroupements d'activités (par le biais de fournisseurs d'accès aux réseaux, de bourses de sous-traitance), la promotion de la commercialisation de la R-D (pôles ou relais technologiques) et la fourniture d'une assistance aux nouveaux exportateurs. Les gouvernements ont toujours un choix en matière d'intervention, par exemple entre des interventions fonctionnelles, telles qu'un assouplissement de la réglementation pour toutes les activités économiques, ou des interventions sélectives, telles qu'un allègement de la réglementation plus particulièrement applicable aux PME, et ils doivent à chaque fois en évaluer les coûts et les avantages, y compris les éventuelles externalités ⁴.

10. En développant les infrastructures matérielles, les connaissances et les compétences nécessaires, notamment en coopération avec le secteur privé, ainsi qu'en fournissant des incitations appropriées, le gouvernement peut promouvoir la capacité d'innovation et le changement structurel de l'économie. En coopération avec le secteur privé, il peut aussi faire en sorte que le système éducatif produise des créateurs d'emploi plutôt que des chercheurs d'emploi ⁵. Il peut enfin, associé à d'autres gouvernements, promouvoir la coopération régionale, par exemple en encourageant la création de réseaux d'organismes d'appui aux PME permettant de réaliser des activités conjointes, de combiner les ressources et d'encourager la coopération interentreprises.

11. Le gouvernement peut également s'employer avec d'autres gouvernements à créer des "triangles de croissance", caractérisés par une coopération, entre des régions contiguës, concernant la production, le commerce et le développement des infrastructures, et combinant les avantages du regroupement et ceux des réseaux.

12. Dans de nombreux PMA africains et dans certains autres pays en développement, en l'absence d'environnement directif cohérent, la mondialisation de la production et l'ouverture des marchés intérieurs dans le cadre des politiques de libéralisation ou des programmes d'ajustement structurel ont eu des effets préjudiciables sur la structure du secteur des entreprises, en particulier des PME. Les conséquences en ont été la disparition massive ou une perte inexorable de la compétitivité des PME, créant dans la structure entrepreneuriale des pays considérés un vide compensé

^{4/} Voir CNUCED, L'évolution des entreprises et de la concurrence, et ses conséquences pour l'élaboration d'une stratégie de développement des entreprises (TD/B/COM.3/2), Genève, 1996.

^{5/} Voir la contribution du Gouvernement norvégien au Groupe de travail spécial de la CNUCED sur le rôle des entreprises dans le développement, Genève, 1995.

par une expansion correspondante des micro-entreprises ou des activités d'économie de subsistance.

13. Etant donné l'importance des PME, ces tendances peuvent avoir de graves conséquences pour le développement économique et social de ces pays du point de vue des effets sur le revenu et l'échelle des salaires, de la fiscalité et de la consommation, et de la capacité de l'économie de se moderniser et de s'intégrer dans l'économie mondiale. Un cercle vicieux peut se former où une diminution de la demande (aggravée par des politiques d'ajustement structurel poussant les taux d'intérêt à la hausse) et une baisse des recettes fiscales réduisent la capacité de l'Etat d'apporter aux PME qui le méritent une aide absolument nécessaire à leur survie et à leur adaptation. Dans ces conditions, une aide extérieure provisoire pour financer le coût des indispensables programmes d'appui aux PME peut s'avérer nécessaire ⁶.

III. Interaction de l'Etat et du secteur privé

14. Une collaboration et un dialogue actifs entre le gouvernement et le secteur privé, y compris les ONG, peuvent beaucoup contribuer à la définition d'un cadre directif cohérent et à la mise en place de mesures et de structures d'appui efficaces pour le développement des PME ⁷. Le secteur privé opérant dans un contexte dynamique et le rôle de l'Etat lui-même pouvant évoluer en fonction des circonstances et des besoins, un tel dialogue permet une approche flexible et concertée des problèmes et conduit à formuler conjointement des mesures et des politiques répondant aux objectifs gouvernementaux et bénéficiant en même temps du soutien du secteur privé.

15. Il existe dans presque tous les pays, sous une forme ou une autre, des interactions entre l'Etat et le secteur privé - à différents niveaux, y compris celui des administrations régionales et locales, et parfois pour des secteurs particuliers. Toutefois, dans de nombreux pays en développement et pays en transition, les contacts entre le gouvernement et le secteur privé sont souvent informels, spontanés, partiels ou non structurés. Ils sont en outre souvent peu transparents ou imprécis pour ce qui est des objectifs à atteindre, des questions à aborder, y compris les besoins particuliers des PME ainsi que le rôle et la participation du secteur privé - dont les ONG - et de l'administration. Enfin, les relations sont souvent très personnalisées ou opaques, ce qui peut aboutir à des résultats indésirables.

16. De telles carences privent le gouvernement de contributions à l'élaboration de ses politiques et les entreprises d'apports à leur planification stratégique. Il en résulte que les orientations adoptées et

^{6/} Voir le résumé des principaux points des débats du Groupe de travail spécial sur le rôle des entreprises dans le développement à sa première session, CNUCED, Rapport du Groupe de travail spécial sur le rôle des entreprises dans le développement sur sa première session (TD/B/WG.7/4), Genève, 1995.

^{7/} Voir Fondation allemande pour le développement international (DSE), rapport de la table ronde internationale sur la promotion du secteur privé et le rôle de l'Etat, Bonn/Bad Godesberg, 6-9 février 1996 (en anglais seulement).

le développement institutionnel en faveur des PME dans tel ou tel pays n'apportent pas toujours une réponse satisfaisante aux besoins et aux préoccupations des PME ou ne tiennent pas toujours suffisamment compte des difficultés ou des contraintes rencontrées par celles-ci.

17. Le problème tient en grande partie à un manque de représentation effective des PME dans le processus d'élaboration des politiques. Les PME déplorent en fait souvent que, bien qu'elles soient majoritaires, elles n'aient que peu d'influence sur l'élaboration des politiques dont elles sont censées être les bénéficiaires. Leurs opinions et leur expérience ne sont souvent prises en compte que de façon sélective, dans le meilleur des cas, y compris pour l'établissement et l'application des plans de développement ou des programmes d'ajustement structurel. Outre des politiques mal conçues en raison d'une information insuffisante ou erronée, l'absence de consultations avec le secteur privé s'oppose à l'établissement de relations de confiance entre celui-ci et le gouvernement, relations pourtant essentielles à la promotion du développement ⁸.

18. Des chambres de commerce, des associations industrielles et diverses autres formes d'organisations professionnelles non gouvernementales existent dans la plupart des pays en développement et des pays en transition. Souvent, le gouvernement et les milieux économiques et financiers sont représentés conjointement dans les organes directeurs de ces ONG. Celles-ci peuvent jouer un rôle important dans l'instauration et la conduite d'un dialogue entre le gouvernement et le secteur privé. En Egypte, par exemple, la Fédération des industries égyptiennes a constitué un "Comité des relations avec le gouvernement" qui représente toutes les chambres sectorielles et examine le programme national pour les entreprises. A l'occasion de leurs réunions régulières avec le Premier Ministre, les membres de ce comité expriment leurs positions en matière de politique générale et se font le porte-parole de l'industrie égyptienne. Dans d'autres pays, par exemple au Canada, en France, en Indonésie, en Malaisie et au Royaume-Uni, il a été créé un ministère ou un département des petites entreprises ou du développement des entreprises qui est l'interlocuteur des milieux économiques et financiers et qui sert de catalyseur pour l'élaboration, au niveau du Conseil des Ministres, des politiques en faveur des PME.

19. Il est cependant rare que tous les membres du secteur privé soient représentés dans ce dialogue. Les PME en particulier s'estiment souvent négligées ou incapables d'y participer pour diverses raisons, dont le manque d'informations, de ressources et de temps, ainsi que certaines formes de discrimination. De plus, les activités des institutions ou des organismes qui organisent ce dialogue n'ont parfois qu'un rapport lointain avec le développement des entreprises. C'est notamment le cas lorsque les hauts responsables de ces institutions et organismes sont désignés - ou que leur nomination doit être sanctionnée - par le gouvernement et lorsqu'elles se contentent de fournir des services administratifs.

^{8/} Voir J. Humphrey et H. Schmitz, Trust and economic development, IDS Discussion Paper 355, Université du Sussex, 1996.

20. En coordonnant plus étroitement leurs activités, les participants au dialogue entre l'Etat et le secteur privé obtiendraient de meilleurs résultats et renforceraient l'autorité des institutions considérées. En Hongrie, par exemple, d'importants efforts ont été faits pour améliorer ce dialogue concernant les programmes de coopération interentreprises, y compris les pépinières d'entreprises, ainsi que les programmes d'innovation et d'exportation. Mais la coordination des programmes et des institutions considérés s'est avérée difficile. Le Bureau national pour le développement des petites entreprises, créé en 1990, ne semble pas avoir répondu aux attentes concernant son rôle de coordonnateur des politiques nationales relatives aux PME. Un nouveau département au Ministère du commerce et de l'industrie en a été chargé, mais il a été transformé en "Institut pour le développement des petites entreprises". C'est ainsi que l'Association hongroise des petites entreprises, fondée en tant qu'organisation à but non lucratif en 1990, est devenue la principale organisation-cadre représentant les intérêts des PME. Malgré l'intention exprimée de renforcer la coopération entre le Gouvernement hongrois et les partenaires sociaux, y compris les organisations d'employeurs, les PME se considèrent encore mal représentées dans le dialogue ⁹.

A. *Les organisations du secteur privé, en particulier les organisations de PME, dans le dialogue gouvernement-secteur privé*

21. Pour engager un dialogue valable avec le gouvernement, les partenaires du secteur privé, y compris les PME, doivent être bien organisés. Des organisations professionnelles nationales existent dans la plupart des pays. Certaines sont des organisations bénévoles, d'autres des organisations regroupant toutes les entreprises déclarées. Certaines organisations professionnelles existent depuis de nombreuses décennies. Dans d'autres pays, en particulier les pays en transition, elles sont d'origine plus récente ¹⁰. Beaucoup poursuivent un processus de consolidation et s'attachent à renforcer leur pouvoir de négociation et à se faire davantage reconnaître par le gouvernement. Dans plusieurs pays, les PME ont essayé de s'organiser elles-mêmes en créant leur propre section au sein d'associations existantes ou, de façon plus radicale encore, en créant des organisations indépendantes. Ces initiatives se sont souvent heurtées à une vive résistance de la part des organisations professionnelles déjà établies, qui craignaient de voir leur influence et leurs cotisations diminuer.

22. L'existence parallèle de nombreuses organisations professionnelles prétendant dialoguer avec le gouvernement ou soutenir les PME est chose courante dans la plupart des pays en développement et des pays en transition. Bien que la taille d'un pays ainsi que le nombre et la diversité des activités des PME puissent justifier l'existence de multiples filières ou niveaux d'interaction, une lourde superstructure institutionnelle et une représentation multiple et fractionnée du secteur privé entraînent un surcroît

^{9/} Voir Z. Roman, The role of the State in creating an enabling environment for the promotion of SMEs, notes sur l'expérience hongroise, Genève, 1995 (document ronéotypé).

^{10/} Voir Commission économique pour l'Europe, Small and Medium-Sized Enterprises in Countries in Transition, Genève, 1996.

de frais pour les PME et un risque de moindre efficacité du dialogue avec le gouvernement. De plus, ces organisations sont souvent dotées de mandats ambigus, et elles se concurrencent les unes et les autres, par exemple pour recruter des membres, recueillir des fonds ou obtenir des contacts avec le gouvernement. En Egypte, il existe ainsi au moins 30 organisations gouvernementales et 107 organisations non gouvernementales s'occupant de la promotion des PME ¹¹. En Haïti, huit organismes nationaux prétendent représenter le secteur des entreprises.

23. A Sri Lanka, quatre organisations - le Conseil sri-lankais de l'artisanat, le Conseil national des métiers, le Conseil du développement industriel et le Centre national de conception et d'étude - servent d'intermédiaires entre les petites entreprises et les ministères compétents. Cette multiplicité d'organisations a été justifiée par le fait qu'elle permettait de mieux répondre aux différents besoins des PME produisant soit des biens industriels, soit des produits d'artisanat. Dans la réalité, toutefois, il est difficile pour les responsables gouvernementaux d'établir une différence entre ces deux groupes de PME. De plus, les problèmes fondamentaux rencontrés par les petites entreprises à Sri Lanka sont relativement analogues quel que soit le type de production considéré. Il en ressort que l'intégration de toutes les petites entreprises artisanales et industrielles au sein d'une même organisation ou institution permettrait de réaliser des "économies d'échelle" d'un point de vue institutionnel et de renforcer le rôle de l'organisation considérée dans le cadre d'un dialogue constructif avec le gouvernement ¹².

24. Mais il y a aussi des cas où la création de nouvelles institutions ayant vocation à représenter les PME apparaît justifiée. L'apparition de telles institutions à côté des organisations déjà établies, dans les mêmes secteurs ou branches d'activité, témoigne souvent d'une insatisfaction vis-à-vis des formes de représentation en vigueur, s'agissant en particulier de la composition et des membres, des secteurs et des problèmes traités.

25. Si dans plusieurs pays tous les entrepreneurs qui souhaitent avoir accès aux services offerts par des associations industrielles ou des chambres de commerce doivent obligatoirement être membres de ces associations ou chambres, dans d'autres pays, certaines organisations du secteur privé pénalisent ou excluent des membres potentiels non seulement en raison de la taille des entreprises, mais aussi pour des motifs religieux, ethniques ou tenant au sexe. De plus, nombre d'organisations ont tendance à chercher avant tout à préserver les intérêts des entreprises déjà établies. Les besoins et les problèmes des jeunes entrepreneurs et des nouveaux entrepreneurs, y compris les femmes chefs d'entreprise, qui ont besoin d'une assistance spécifique en particulier au cours de la phase de démarrage, sont souvent ignorés par les institutions en place. Par exemple, au Zimbabwe, la Confédération des industries du Zimbabwe, qui compte de nombreuses

^{11/} Voir Fédération des industries égyptiennes, Directory for the governmental and non-governmental organizations in the field of small and medium-sized enterprises in Egypt, Le Caire, 1996.

^{12/} Voir OIT, Study on government agencies providing assistance to the handicraft and small-scale industry sectors in Sri Lanka, Genève, 1991.

associations industrielles affiliées, est une organisation indépendante et financièrement autonome qui bénéficie d'une grande confiance de la part du gouvernement et des milieux économiques et financiers. La valeur et la représentativité de cette institution souffrent toutefois du fait qu'elle représente essentiellement des grandes entreprises de plus de 50 employés. De plus, ses activités sont concentrées dans les principaux centres industriels, surtout la capitale, et dans quelques sous-secteurs manufacturiers ¹³.

26. Un phénomène récent est l'apparition, parfois avec une assistance extérieure, d'ONG nationales autres que des chambres de commerce ou des organisations non gouvernementales locales à vocation professionnelle, qui s'efforcent d'organiser les entrepreneurs ou de jouer un rôle d'intermédiaire entre l'Etat et le secteur privé. Beaucoup de ces organisations étant de création récente, il est difficile d'en évaluer la position exacte dans les relations entre l'Etat et le secteur privé, et l'influence sur ces relations. La plupart d'entre elles s'intéressant essentiellement aux petites entreprises du secteur informel, dans les zones rurales comme dans les zones urbaines, elles pourraient beaucoup contribuer à mieux faire connaître les besoins spécifiques de ces petites entreprises, particulièrement nombreuses dans les pays africains et autres PMA et souvent mal représentées. D'un autre côté, les gouvernements comme les entreprises industrielles semblent avoir besoin d'un certain temps pour se familiariser avec la nature des interventions des ONG avant que de pouvoir exploiter la contribution potentielle de ces organisations au dialogue entre l'Etat et le secteur privé.

27. Pour être crédible dans son dialogue avec le secteur privé, le gouvernement doit s'appuyer sur des compétences sectorielles reconnues. Cela est également nécessaire pour éviter un risque de "captation bureaucratique" de la part des grandes entreprises bénéficiant de relations politiques privilégiées. Toutefois, étant donné la détérioration des conditions d'emploi dans la fonction publique, de nombreux gouvernements et institutions gouvernementales, notamment dans les PMA, ont de plus en plus de difficultés à conserver des fonctionnaires compétents, s'agissant en particulier des fonctionnaires qui étaient responsables des relations avec le secteur privé ou qui ont acquis, à l'occasion de ces relations, une certaine expérience des milieux économiques et financiers. L'exode de fonctionnaires qualifiés vers le secteur privé affaiblit la capacité de l'administration publique de traiter efficacement les problèmes considérés, tandis que la médiocrité des conditions d'emploi a tendance à miner le moral de la fonction publique. L'efficacité de l'action publique dépend fondamentalement d'un suivi adéquat des décisions prises à l'occasion des consultations avec le secteur privé.

B. Modalités d'interaction entre l'Etat et le secteur privé

28. Bien qu'il n'existe pas de modèle ou de directives standards en la matière, l'expérience de certains pays d'Asie de l'Est, eux-mêmes loin d'appliquer des modalités uniformes, fait ressortir plusieurs aspects et

^{13/} Voir Zimconsult, Feasibility study for establishing a fund for innovation and development, Harare, 1996 (document ronéotypé).

approches qui semblent être valables pour d'autres pays. Le dialogue entre le gouvernement et le secteur des entreprises dans ces pays a tout d'abord été informel et axé sur des politiques de protection des industries naissantes et de promotion des capacités technologiques. Bien que dans quelques pays, tels que la République de Corée, les problèmes relatifs aux PME aient été formellement pris en compte, comme en témoigne la loi fondamentale de 1966 relative aux petites entreprises ¹⁴, c'est principalement avec de grandes entreprises qu'un dialogue a été engagé. Progressivement, la nature et la portée des relations entre l'Etat et le secteur privé ont évolué dans presque tous les pays de la région ¹⁵. Les gouvernements ont mis en place un cadre d'intervention dans lequel le dialogue avec le secteur privé s'est structuré et institutionnalisé.

29. La création de conseils consultatifs et autres mécanismes analogues a beaucoup contribué à la promotion du dialogue entre l'Etat et les entreprises et à la participation du secteur privé à l'élaboration de la politique publique. Au Japon, par exemple, ces conseils consultatifs se classent en deux catégories : par fonction (par exemple, pollution, financement) et par industrie (par exemple, automobiles, produits chimiques). Chaque conseil constitue un lieu de rencontre entre fonctionnaires publics et représentants du secteur privé - entreprises, salariés, consommateurs, universitaires et chercheurs, presse - pour débattre des grandes orientations et des tendances du marché et, d'une manière générale, échanger des renseignements. Les fonctionnaires entendent les parties intéressées, réalisent des travaux de recherche et rédigent des rapports destinés aux conseils consultatifs compétents, où des négociations se tiennent ensuite. Les rapports sont révisés en fonction des délibérations et rendus publics, afin d'expliquer les objectifs de la nouvelle politique. Il est d'usage que le Parlement donne son approbation finale. Les associations professionnelles prennent une grande part aux consultations. Dans bien des cas, elles sont habilitées par la loi à représenter leurs secteurs respectifs.

30. En République de Corée, ces consultations servent également à recueillir l'avis des entreprises sur des questions telles que les marchés, la

^{14/} Loi No 1840 du 6 décembre 1966, ultérieurement modifiée par la loi No 2996 du 31 décembre 1976, la loi No 3125 du 5 décembre 1978 et la loi No 3650 du 31 décembre 1982. D'autres lois reconnaissent l'importance des PME et visent à en assurer la promotion : loi de 1982 sur la promotion des petites et moyennes industries, loi de 1961 (et ses modifications ultérieures) sur les petites coopératives, loi de 1982 sur la coordination des transactions des petites entreprises, loi de 1975 (et ses modifications ultérieures) sur la promotion de la sous-traitance auprès des petites entreprises, loi de 1981 sur les marchés publics de biens et les petites entreprises, loi de 1986 sur la promotion de la création de petites entreprises, loi de 1989 relative à des mesures spéciales sur la promotion de la stabilité du personnel d'encadrement et de la restructuration des petites entreprises, et loi de 1984 (et ses modifications ultérieures) relative à l'équité des transactions en matière de sous-traitance.

^{15/} Voir, par exemple, l'évolution de la législation relative aux petites entreprises en République de Corée, comme indiqué dans la note précédente.

réglementation et les projets de plans, avis dont il est tenu le plus grand compte. Comme au Japon, elles se classent essentiellement en deux catégories : par fonction et par secteur. Les fonctionnaires publics y jouent aussi un rôle important.

31. En Malaisie, on trouve au sommet de la structure de consultation le "Malaysian Business Council", créé en 1991, présidé par le Premier Ministre lui-même et comprenant plus de 60 membres représentant le Gouvernement, les industries et les salariés. Il ressemble à l'"Export Promotion Council" de la République de Corée, qui a d'excellents résultats à son actif.

32. En Thaïlande, de hauts fonctionnaires, venant surtout d'organismes économiques, se réunissent avec des chefs d'entreprise membres des chambres de commerce et des associations d'industriels et de banquiers au sein d'un comité consultatif national présidé par le Premier Ministre lui-même. Des comités consultatifs provinciaux ont été créés pour épauler le comité national.

33. A Singapour, le secteur privé participe, notamment dans le cadre des travaux des conseils réglementaires publics et des comités consultatifs spéciaux du gouvernement, à l'examen des politiques et des programmes, et adresse des recommandations aux pouvoirs publics. Le Gouvernement invite en outre régulièrement les chambres de commerce, les associations professionnelles et les sociétés de spécialistes à donner leur opinion sur des questions spécifiques. Un conseil national tripartite des rémunérations et des salaires, qui comprend des représentants des pouvoirs publics, des entreprises et des salariés, remplit plusieurs fonctions de coordination, tout en favorisant la coopération entre entreprises et salariés. Dans la Province chinoise de Taiwan, les consultations et la coordination avec les PME dépendent des fonctionnaires du Conseil du développement industriel, qui effectuent régulièrement des visites informelles auprès de milliers de PME.

34. D'un point de vue économique, les conseils consultatifs facilitent la transmission de l'information. Ils permettent à l'administration de rassembler des renseignements sur les marchés mondiaux, les tendances de la technologie et les incidences des règlements dans le pays et à l'étranger, puis de synthétiser cette information en un plan d'action qui est ensuite communiqué au secteur privé. D'un point de vue politique, ils favorisent le jeu démocratique, en établissant des filières de communication directe entre les grandes entreprises, les salariés, les universités et les chercheurs, d'une part, et les organes de pouvoir, d'autre part. Les règles qui régissent une industrie étant effectivement arrêtées dans le conseil même, chaque membre a l'assurance qu'elles ne peuvent être modifiées de façon arbitraire. Une fois ces règles bien établies, les membres peuvent se concentrer sur la concurrence, sans s'inquiéter de savoir si d'autres s'efforcent ou non d'obtenir des faveurs spéciales du gouvernement. Les conseils consultatifs peuvent aussi contribuer à favoriser une croissance équitable, objectif particulièrement important dans des sociétés pluriethniques.

35. L'importance de ces conseils peut aussi être appréciée sous l'angle du renforcement de la qualité de la coopération entre pouvoirs publics et secteur privé. Etant donné les nombreux domaines où les deux parties ont un intérêt mutuel à cette coopération - qualifications, progrès technologique, développement des infrastructures, protection de l'environnement, promotion

de relations interentreprises en amont et en aval, etc. - la capacité du gouvernement et du secteur privé d'instaurer entre eux des relations de travail confiantes et efficaces prend une importance toute spéciale. La qualité de ces relations de travail pourrait en soi représenter un avantage compétitif pour un pays dans le contexte de la mondialisation et de la libéralisation de l'économie internationale. En fait, il a été avancé que, dans un monde de plus en plus interdépendant, la concurrence entre les entreprises était souvent une concurrence entre différents systèmes de relations gouvernement-secteur privé ¹⁶.

C. *Promotion d'une politique cohérente*

36. Un dialogue régulier et efficace entre les pouvoirs publics et le secteur privé est essentiel à un échange réciproque d'informations, d'opinions et d'anticipations. Il contribue à instaurer la confiance entre le gouvernement et ses partenaires sociaux en rendant les politiques publiques plus prévisibles et plus compréhensibles au secteur privé et en permettant à celui-ci de faire savoir au gouvernement comment sont accueillies ses politiques. Mais surtout, il facilite la mise en place d'un cadre directif cohérent pour le développement des entreprises et des PME.

37. La cohérence générale des grandes orientations implique non seulement l'élaboration de politiques cohérentes, mais aussi une application transparente et soutenue de ces politiques, ainsi qu'une réaction appropriée du secteur privé. Ainsi, entre autres choses, les politiques qui influent sur l'entrepreneuriat et le développement des entreprises, telles que les politiques relatives à la stabilisation macro-économique ou encore à la fiscalité et à la réglementation des activités économiques, devront être compatibles avec les politiques sectorielles et autres visant à encourager la création de nouvelles capacités ou à assurer durablement la compétitivité des entreprises.

38. Trop souvent les initiatives en faveur du développement et de la promotion des PME sont annulées par d'autres organes gouvernementaux ou sont victimes de difficultés réelles ou prétendues - austérité budgétaire, considérations monétaires, pénuries de devises ¹⁷. Toutefois, du fait que les politiques macro-économiques de stabilisation au moyen de taux d'intérêt élevés ou de promotion de la concurrence par la libéralisation du commerce peuvent être préjudiciables aux PME, il convient d'appliquer ces politiques avec la plus grande prudence de façon que les entreprises viables aient le temps de s'adapter, en bénéficiant de mesures d'encouragement à cette fin, notamment pour leur accès à des facteurs de production essentiels. De même, sans la confiance des milieux économiques et des consommateurs que suscitera le retour à la maîtrise des comptes budgétaires, le recours à des mesures d'incitation pour stimuler l'entrepreneuriat et la création d'entreprises peut s'avérer insuffisant. De plus, des mesures destinées à faciliter les

^{16/} Voir I. Ul Haque, International Competitiveness - Interaction of the Public and Private Sectors, Banque mondiale, EDI Seminar Series, Washington, D.C., 1991.

^{17/} Voir H. Kiaratu, Overview of SMEs Development in Tanzania, Genève, 1995 (document ronéotypé).

changements structurels sont nécessaires, s'agissant notamment du développement des infrastructures et des compétences, si l'on veut que l'ajustement structurel et la libéralisation favorisent de tels changements et renforcent ainsi la capacité des entreprises et des secteurs d'innover et de s'adapter. Par ailleurs, les programmes d'appui au développement des PME doivent être correctement conçus et contribuer à des activités productives, de façon à n'avoir pas d'incidences budgétaires et à ne pas compromettre la stabilité macro-économique.

39. Il faut également veiller à la coordination, à la cohérence et à la complémentarité des instruments conçus et mis en oeuvre pour promouvoir le développement des entreprises. Ainsi, adopter des programmes visant à améliorer l'accès des PME à des facteurs de production essentiels - financement, machines complexes, éléments importés - ne sera pas suffisant si des mesures d'accompagnement ne sont pas prises pour aider ces entreprises à, par exemple, établir des demandes de prêt valables, utiliser les machines ou obtenir des ressources en devises.

40. Dans de nombreux pays en développement et pays en transition, la question de la cohérence des politiques doit retenir toute l'attention. Les défauts de la mise en place d'un cadre directif cohérent sont souvent liés à la faiblesse des capacités institutionnelles. Dans les pays où de multiples institutions officielles s'occupent des PME, le fait que chacune de ces institutions défend ses propres intérêts ou met en avant ses propres revendications ajoute aux difficultés. Il se peut aussi que le gouvernement poursuive des objectifs contradictoires ou n'ait pas les moyens de ses ambitions, aveugle à ce que pourrait être la contribution du secteur privé à cet égard.

41. L'incohérence des politiques macro-économiques et des politiques visant spécifiquement les entreprises coûtent souvent plus cher aux PME qu'aux grandes entreprises. L'incertitude quant aux politiques budgétaires ou monétaires, par exemple, peut étouffer l'initiative des chefs d'entreprise, tandis que des changements d'orientation fondamentaux engagés sans que l'on donne suffisamment de temps aux PME pour s'y adapter peuvent aller jusqu'à compromettre la survie de ces entreprises, comme en témoigne l'expérience de nombreux pays en développement et pays en transition ayant mis en oeuvre des mesures d'ajustement structurel ou de libéralisation du commerce. Dans divers cas, les PME ont été exposées à la concurrence avant d'avoir pu développer leurs capacités, ce qui a entraîné des fermetures d'usines et une expansion du secteur informel¹⁸. Le renchérissement des facteurs de production importés en raison des dévaluations et celui du crédit en raison des mesures de

^{18/} Au Ghana, par exemple, le secteur des textiles et de l'habillement - où les PME sont prédominantes - a été l'un des secteurs les plus durement touchés par de telles mesures et a beaucoup contribué au recul de l'indice de la production manufacturière, en baisse de 22 % en 1992 par rapport au niveau de référence de 1979. Au Kenya, tandis que le secteur manufacturier structuré reculait au cours du processus d'ajustement économique, la part du secteur informel dans l'emploi total est passé de 18 % en 1986 à 27 % en 1992. Voir O. Boeh-Ocansey, "Small industries and structural adjustment", dans Small Business Development, vol. 6, No 2, juin 1995.

libéralisation ont atteint des niveaux exorbitants pour les PME ¹⁹. La conséquence en a été une expansion du secteur informel dans un grand nombre de pays africains.

42. Si la conception et l'application des politiques et des stratégies économiques incombe avant tout au gouvernement, c'est en exerçant pleinement son autorité, en mettant en place des mécanismes consultatifs interministériels efficaces et en tenant des consultations avec le secteur privé que celui-ci peut assurer la cohérence de ces politiques. Il aura sans doute intérêt à consulter le secteur privé dès le début du processus d'élaboration des politiques, plutôt qu'après coup, afin de renforcer l'applicabilité et la pertinence des mesures envisagées. Le Gouvernement gambien, par exemple, a récemment lancé un nouveau programme économique intitulé "Vision 2020" ²⁰, qui expose sa stratégie économique d'expansion et de diversification de la base de production du pays, principalement grâce à une expansion des activités du secteur privé. Bien que plusieurs entrepreneurs locaux, souvent à titre individuel, aient contribué à l'élaboration du programme stratégique, il sera sans doute nécessaire de renforcer le dialogue avec le secteur privé, en particulier pour l'élaboration des cadres d'action réglementaire concernant le développement des entreprises, l'investissement, le commerce et le financement.

43. A la lumière de ce qui vient d'être dit et compte tenu des expériences nationales, les questions à aborder pourraient être formulées comme suit :

a) D'après l'expérience qu'a votre pays du dialogue entre les pouvoirs publics et le secteur privé, quelle est la forme ou la structure de ce dialogue pour ce qui est des objectifs, des participants, des questions traitées et de la fréquence des réunions ? Quels mécanismes ont donné des résultats positifs, lesquels ont échoué ? Quels résultats ont été obtenus ? Comment pourrait-on définir dans ce contexte ce qui est un succès et ce qui est un échec ? Pourquoi certaines formes ou structures de dialogue ont-elles été couronnées de succès ? Pourquoi d'autres ont-elles échoué ? Quels enseignement peut-on en tirer quant à l'efficacité d'un tel dialogue et quant aux conditions de succès ?

b) Quelle a été l'influence des conseils consultatifs présidentiels ou ministériels relatifs aux entreprises sur la prise en compte des besoins des PME dans les politiques et les programmes gouvernementaux ? Peut-on en tirer des enseignements pour d'autres pays ?

c) Tout récemment encore, peu de pays étaient conscients de la nécessité d'une cohérence entre les politiques macro-économiques et les politiques micro-économiques. Quelles structures ont été conçues pour assurer

^{19/} En Gambie, le coût nominal des emprunts commerciaux est d'environ 25 %. Le taux annuel d'inflation étant inférieur à 2 %, le taux d'intérêt réel sur les emprunts commerciaux dépasse 20 %, ce qui est prohibitif pour les petites entreprises, outre les strictes garanties exigées par ailleurs par les banques commerciales.

^{20/} Voir Gouvernement gambien, The Gambia incorporated ... Vision 2020, Banjul, 1996.

cette cohérence concernant le développement des entreprises ? A quelles difficultés vous heurtez-vous en la matière ?

d) Les PME prétendent souvent qu'elles ne peuvent faire entendre leur voix lorsqu'elles sont membres d'organisations générales regroupant à la fois des petites entreprises et de grandes entreprises. Quelle expérience nationale pourrait fournir des enseignements pour résoudre ce problème de la représentation des PME dans de telles organisations ? Les PME bénéficient-elles d'une plus forte représentativité et ont-elles plus d'influence sur la conception et l'application des politiques lorsqu'elles possèdent leur propre organisation ?

e) Existe-t-il une stratégie nationale pour le développement des entreprises dans votre pays ? Quelles en sont les principaux éléments et dans quelle mesure recoupe-t-elle les questions et les problèmes évoqués dans le présent document ?

IV. Mécanismes et services d'appui aux PME

44. L'importance croissante que tous les pays attachent au développement de leurs capacités de production locales les amène à mettre en place des mécanismes et des structures d'appui au développement des entreprises, notamment des PME. Il apparaît ainsi que l'efficacité des politiques en faveur des PME passe par une amélioration du processus même d'élaboration de ces politiques, afin d'en accroître la cohérence et la capacité de répondre aux besoins et aux problèmes réels.

45. Pour être efficace, l'aide doit être ciblée, ce qui n'est possible que si l'organisme gouvernemental compétent sait à qui il a affaire et quels sont les besoins et les problèmes réels des PME. Les gouvernements doivent également décider quel type d'organisme ou de programme sera appelé à fournir des services d'appui, et se prononcer notamment sur la question de la "subsidiarité", c'est-à-dire choisir les structures les plus adaptées : publiques ou privées, mais aussi nationales ou locales. Par ailleurs, les programmes et les mécanismes d'appui doivent tenir compte de la diversité des entreprises considérées et des problèmes rencontrés par les différentes catégories de PME, depuis les micro-entreprises de subsistance ou procurant un revenu d'appoint dans le secteur non structuré jusqu'à des PME d'envergure internationale, de haute technologie.

A. Caractéristiques des organismes d'appui aux PME

46. Nombreux sont les gouvernements qui voient dans la mise en place d'un organisme unique chargé de superviser et de coordonner les programmes d'appui aux PME des avantages, notamment du point de vue de la cohérence des politiques et de l'utilisation des ressources, mais aussi pour l'adaptation et la diffusion de l'expérience acquise et de solutions ayant fait leurs preuves. Si un certain nombre de gouvernements ont encouragé la création d'organismes centralisés, les traditions administratives et les pouvoirs confiés aux collectivités locales ont également influé sur le type de structure adopté. Dans les pays à dominante fédérale en particulier, ce sont souvent les collectivités locales qui appuient les entreprises locales ou régionales, par exemple en mettant sur pied des établissements de formation, en organisant

des foires-expositions et d'autres activités de promotion, en créant des banques régionales, etc., tandis que le gouvernement central s'attache essentiellement à améliorer l'environnement macro-économique, commercial et juridique. En Afrique du Sud, par contre, le Gouvernement a créé un organisme national de promotion des PME et constitué un réseau national d'organismes chargés, au niveau des provinces, de consulter le secteur privé et de fournir des services d'appui aux PME.

47. Les organismes d'appui aux entreprises peuvent prendre différentes formes institutionnelles et administratives. Certains sont des établissements semi-publics, comme l'Organisation pour le développement de la petite industrie en République-Unie de Tanzanie. D'autres fonctionnent comme des ONG ou comme des organisations autonomes, tel le Service de l'industrie villageoise (VIS) en Zambie, qui s'attache à promouvoir la petite industrie dans les zones rurales. Etant autonome, ce type d'organisme dispose d'une plus grande marge de manoeuvre, notamment pour se procurer des fonds. Outre le produit de certaines activités lucratives, le VIS a pu, par exemple, recueillir des fonds auprès d'autres ONG, d'organismes donateurs bilatéraux et multilatéraux et d'organismes des Nations Unies ²¹. De même, au Brésil, SEBRAE, établissement privé financé en partie par des fonds publics, a été en mesure de collecter des fonds auprès d'employeurs et d'utilisateurs.

48. Dans d'autres pays, les organismes d'appui aux PME font partie d'un ministère, comme le Programme d'appui à la petite industrie en Indonésie, le Conseil du développement industriel à Sri Lanka et le Service consultatif pour les entreprises locales en Gambie. S'ils sont ainsi assurés de disposer d'un financement minimal provenant du budget national, l'existence de règles administratives strictes concernant, par exemple, les effectifs ou les activités commerciales et régissant les relations avec d'autres bailleurs de fonds potentiels peut néanmoins limiter leur marge de manoeuvre et leur action.

49. Bien que des organismes d'appui aux entreprises existent dans de nombreux pays depuis plusieurs années, leur impact sur la création d'entreprises ainsi que sur la survie et le développement de celles-ci a souvent été modeste. De tels organismes ont été critiqués pour leur caractère bureaucratique, l'absence de critères permettant d'évaluer ou de stimuler leurs activités et leur manque d'efficacité face aux besoins des PME. Les rémunérations sont généralement trop modestes pour attirer du personnel chevronné ou l'inciter à rester. En outre, les liens entre les employés et les principaux intéressés sont souvent ténus, ce qui s'explique en partie par la méfiance traditionnelle du fonctionnaire à l'égard de l'entrepreneur indépendant et par la crainte de celui-ci de voir un employé de l'Etat scruter de trop près l'activité de son entreprise.

50. D'aucuns font également valoir que, vu l'hétérogénéité des PME, il est quasiment impossible de réunir au sein d'une institution unique l'éventail des compétences nécessaires. Le problème tient en partie au fait que la plupart

21/ Voir S.N. Kapaku, The role of NGOs in the promotion of SMEs. The case of the Village Industry Service in Zambia (UNCTAD/ITE/EDS/Misc.3), Genève, 1997.

des pays n'ont pas élaboré de bonnes politiques et stratégies de promotion des PME. De plus, la préférence est souvent accordée dans les politiques industrielles au développement de grandes sociétés manufacturières, au détriment de la promotion des PME ²². En Israël, ce problème a été résolu par la mise en place d'un réseau de centres de développement des petites entreprises qui sont des ONG et proposent des services différents selon le type de bénéficiaire : nouveaux immigrants, femmes travaillant à domicile, etc.

51. Les services d'appui aux PME ressortissent, dans la plupart des cas, à une "politique de l'offre" concernant : services consultatifs, formation, financement, publicité, commercialisation, conseils à l'exportation, etc. Ils essaient de couvrir un éventail aussi large que possible d'entreprises et de secteurs. Cependant, la majorité des PME qui ont réussi se sont développées en fonction de la demande. Elles ont démarré dans un secteur particulier ou se sont spécialisées dans certains créneaux de produits, elles se sont constituées une clientèle parmi les grandes entreprises, à la fois sur le marché intérieur et à l'étranger, et elles se sont ensuite implantées dans d'autres secteurs de services ou de produits. Leur développement a été favorisé par leur clientèle, en général de grandes sociétés ou des sous-traitants, qui leur ont apporté des débouchés, un savoir-faire et une assistance technique, voire des ressources financières. L'assistance fournie a aussi été axée sur les besoins particuliers des PME et les problèmes rencontrés par celles-ci pour honorer leurs commandes. Les organismes publics d'appui sont encore nombreux à ne pas tenir compte des demandes des PME dans leurs programmes ²³.

52. Cependant, ces critiques ne sauraient suffire à condamner les organismes publics d'appui aux PME, dont il s'agit plutôt d'améliorer l'organisation et le fonctionnement. Les améliorations peuvent consister à recentrer leur rôle sur des fonctions essentielles telles que l'élaboration des politiques, à rationaliser leur organisation et à y attirer du personnel plus qualifié, à étayer ou à appuyer les activités du secteur privé dans les domaines où celui-ci est plus compétent, de façon à éviter le double emploi, enfin à assurer la coordination voulue avec des institutions spécialisées pour la fourniture de tel ou tel service aux PME. De plus, le rôle des pouvoirs publics n'est pas nécessairement de prodiguer des conseils, d'offrir des services consultatifs ou d'apporter une assistance technique; il s'agit plutôt de stimuler l'initiative privée et de fournir une aide financière, le cas échéant. Les services d'appui pourraient être ainsi proposés par des intermédiaires, c'est-à-dire, en général, des associations commerciales créées par des groupes d'entreprises, des associations professionnelles dans des domaines tels que la comptabilité ou l'ingénierie, des organisations spéciales créées conjointement par des organismes publics et des groupes commerciaux, ou des organisations internationales.

^{22/} Voir M. Gibb et G. Manu, The design of extension and related support services for small-scale enterprise development, International Small Business Journal 8.3.

^{23/} Voir J. Tendler et M. Alves Amorim, Small firms and their helpers: lesson on demand, World Development, vol. 24, No 3, 1996, p. 407.

B. Promotion des organismes d'appui aux PME

53. Les gouvernements ont pris, en vue de promouvoir l'action des organismes d'appui aux PME et d'encourager l'offre de services d'appui appropriés, diverses mesures, notamment : aides financières directes (par exemple, aide à la création de sociétés de capital à risque par l'apport de capitaux initiaux ou complémentaires), incitations budgétaires et en matière de crédit (exemption de droits à l'importation sur le matériel, exonération fiscale des redevances, amortissement accéléré, prêts subventionnés) et déréglementation (par exemple, suppression des dispositions réglementaires compartimentant différents services). En Egypte, par exemple, le Fonds pour le développement social a apporté une aide considérable aux micro-entreprises, en particulier en aidant les chefs d'entreprise à élaborer un plan d'entreprise et en permettant à des entreprises ne disposant pas de garanties d'obtenir des prêts auprès de banques traditionnelles. Un obstacle important à la mue des micro-entreprises en PME pourrait ainsi être levé. On pourrait aussi encourager l'"externalisation" des services internes d'appui et créer des centres de formation d'instructeurs.

54. Singapour constitue un exemple intéressant en matière de structures d'appui aux PME. Il existe, dans ce pays, plus de 80 programmes d'appui aux entreprises, indépendamment de la taille de celles-ci, qui concernent les diverses étapes de la croissance des entreprises, du démarrage jusqu'à l'expansion sur les marchés extérieurs. D'une grande diversité - financement à faible taux d'intérêt, incitations fiscales, développement de l'entreprise, commercialisation, dessin industriel, adaptation de la technologie, amélioration des normes, amélioration de la productivité et informatisation, expansion sur les marchés extérieurs - ces programmes sont coordonnés par la Division du développement des entreprises (autrefois simple Bureau pour les petites entreprises, qui a élargi ses activités avec la croissance et la multiplication des entreprises locales) du Conseil du développement économique. Ils sont administrés par celle-ci, seule ou en coopération avec une ou plusieurs institutions spécialisées dans différents domaines : applications de l'automatisation, science et technologie, technologies de l'information, promotion de la productivité, commerce et informatisation, normes et recherches industrielles (également pépinières d'entreprises). Dans les deux derniers cas, les programmes sont réalisés par les institutions spécialisées compétentes, parfois en association avec des universités.

C. Principes régissant l'élaboration de programmes d'appui aux PME

55. Le choix d'un organisme centralisé ou d'organismes multiples et la définition du champ de ses (leurs) activités seront fonction de la situation de chaque pays, par exemple du niveau de développement économique, de l'environnement commercial, du cadre réglementaire ou de la manière dont les entreprises y sont perçues. Cependant, quelques principes généraux peuvent être retenus concernant la définition d'un cadre directeur global pour l'élaboration de programmes d'appui aux PME.

56. La mise en place d'organismes et de programmes d'appui aux PME doit s'accompagner d'une amélioration du cadre directif, juridique et réglementaire dans lequel celles-ci opèrent. Il s'agirait, notamment, de réduire les subventions et autres mesures gouvernementales qui favorisent les grandes

entreprises au détriment des PME, de simplifier les règlements et les procédures administratives concernant la création et le développement des entreprises, et d'adopter de nouvelles dispositions législatives pour remédier aux lacunes ou aux incohérences des lois relatives à l'activité industrielle et commerciale. En dernière analyse, cela peut s'avérer plus profitable pour le développement des PME que des programmes d'appui spécifiques. En Norvège, conscient du caractère contraignant des dispositions réglementaires concernant le développement des entreprises, le Gouvernement a créé un comité permanent de la législation des entreprises chargé d'examiner le cadre réglementaire et de proposer des mesures de simplification des règles administratives et d'autres réformes en vue de stimuler l'activité des entreprises. En outre, une nouvelle loi a été adoptée en vue de renforcer la concurrence. En Chine, le simple fait de déréglementer l'emploi en autorisant le travail indépendant a formidablement libéré les énergies et les initiatives et a entraîné une rapide prolifération de PME, aussi bien dans les zones rurales que dans les villes. Les procédures d'enregistrement des entreprises commerciales et industrielles ont été simplifiées et l'Etat a réduit son emprise sur les ressources minérales (par exemple, le charbon). Des PME ont ainsi été créées non seulement dans les secteurs du commerce et des services, mais aussi dans l'industrie et le secteur minier (un tiers de la production totale de charbon est assuré par de petites houillères situées dans des zones rurales ou dans des agglomérations). Les améliorations apportées au cadre réglementaire peuvent donc en elles-mêmes constituer un encouragement au développement des PME. En ouvrant les marchés à la concurrence, elles favorisent également l'action des mesures d'incitation par le marché ²⁴.

57. Les programmes d'appui devraient s'appuyer par principe sur les mécanismes du marché et répondre aux besoins exprimés. Autrement dit, il s'agirait d'exploiter et de mettre à profit les compétences, les capacités et les ressources du secteur privé dans une optique de complémentarité, au lieu de faire double emploi avec elles. Ces programmes devraient également être le fruit d'une coopération étroite avec le secteur privé, afin de répondre aux besoins réels du secteur industriel et commercial et de correspondre aux services que les pouvoirs publics sont en mesure de fournir. La mise en place de services payants pour les usagers, système qui pourrait être introduit progressivement si nécessaire, permet de mieux apprécier la demande et favorise une action à long terme.

58. Le choix dépendra à l'évidence du niveau de développement des structures institutionnelles ou des réseaux d'économie de marché. Dans beaucoup de pays en transition, par exemple, où les mécanismes de marché et les services d'appui aux entreprises sont relativement déficients, l'organisme de développement devra sans doute assumer un rôle plus important, le cas échéant avec une aide extérieure, jusqu'à ce que le secteur privé soit en mesure de prendre le relais. De surcroît, il peut s'avérer nécessaire, dans ces pays, de former des instructeurs, notamment dans les domaines du commerce et de la gestion, pour susciter les effets multiplicateurs voulus dans le cadre d'un vaste programme de renforcement des capacités pour le développement des entreprises.

59. Une autre priorité devrait être de faire en sorte que les PME aient davantage accès aux facteurs de production essentiels dont elles ont couramment besoin (financement, terres, équipements et constructions,

24/ Voir CNUCED, op.cit., par. 42.

matériel, etc.) et qu'elles les utilisent plus efficacement. Il s'agirait notamment d'améliorer les facilités de crédit offertes aux PME par l'organisme compétent et les intermédiaires privés soutenus par celui-ci, de modifier les réglementations de zonage ayant pour effet de limiter l'accès des PME aux meilleurs sites, de leur fournir des installations collectives et de leur faciliter l'approvisionnement en matériel et en pièces de rechange. Une assistance technique pour une meilleure utilisation des facteurs de production peut contribuer à réduire les coûts et jouer un rôle aussi important que le financement de telle ou telle dépense.

60. Les programmes d'appui devraient viser à promouvoir les relations interentreprises entre PME et entre celles-ci et les grandes entreprises par le biais de réseaux interentreprises et de réseaux commerciaux devant permettre d'accroître les compétences, l'information commerciale et la production, la commercialisation et les débouchés commerciaux des petites et moyennes entreprises. Cela pourrait notamment passer par la création d'une bourse de sous-traitance ou d'un mécanisme favorisant la mise en réseau et par une étroite coopération entre l'organisme chargé du développement des PME et l'organisme de promotion des investissements concernant l'établissement de liens entre PME et entreprises étrangères. On pourrait également envisager, comme à Singapour par exemple, des mécanismes destinés à accroître l'efficacité collective des entreprises et à créer des synergies, y compris avec des entreprises étrangères.

61. Des programmes d'appui peuvent aussi être mis en place pour inciter les entreprises, en particulier les PME, à mieux s'organiser et à se faire enregistrer auprès des autorités. Au Zimbabwe, par exemple, le Groupe d'appui aux petites entreprises de la Chambre de commerce nationale encourage ceux auxquels il propose une formation, des conseils et des services consultatifs à devenir membres de la Chambre de commerce ou d'autres organisations commerciales, afin de favoriser la coopération entre chefs d'entreprise et l'échange de données d'expérience entre PME d'une même branche. Dans d'autres pays, les chefs d'entreprises immatriculées bénéficient en priorité des programmes de formation ou des services d'information, de crédit, de commercialisation et autres services consultatifs proposés ²⁵.

62. Force est de constater que les PME ont souvent prospéré dans les pays où les pouvoirs publics avaient encouragé une relative ouverture et la compétitivité des marchés. Dans de telles conditions, la concurrence entre les entreprises d'un même secteur est plus équitable. Et, ce qui est tout aussi important, les entreprises de différents secteurs peuvent établir des relations de complémentarité. Dès lors que les relations d'interdépendance entre fournisseurs et clients peuvent se développer sans entraves, nombre de services d'appui seront fournis par d'autres entreprises, et non plus nécessairement par les pouvoirs publics. Les grandes entreprises qui dépendent de PME pour devenir des fournisseurs efficaces de pièces ou de services spécialisés seront encouragées à fournir à celles-ci assistance et information pour en accroître l'efficacité. Dans la Province chinoise de Taiwan, de grandes entreprises ont accordé des crédits commerciaux et d'importants prêts à des PME partenaires, compensant ainsi en partie les effets discriminatoires des distorsions provoquées par la politique gouvernementale sur les marchés

^{25/} Voir M. McPherson et C. Liedholm, Determinants of Small and Micro Enterprise Registration: Results from Surveys in Niger and Swaziland, World Development, vol. 24, No 3, 1996, p. 481 ff.

financiers. Les études consacrées à des pays africains et à d'autres pays montrent que les réseaux interentreprises ou les réseaux commerciaux ont permis d'assurer la fourniture de services d'appui vivement appréciés par les PME.

63. Une question qui se pose est de savoir si ces programmes d'appui devraient être appliqués à toutes les entreprises, indépendamment de leur taille, ou s'ils ne devraient viser - et dans quelle mesure - que les seules PME. On peut raisonnablement avancer que toutes les entreprises, indépendamment de leur taille, devraient bénéficier de conditions de concurrence à armes égales, et que les interventions éventuellement nécessaires devraient viser à corriger ce qui est intrinsèquement favorable aux grandes entreprises - par exemple, crédits à taux bonifiés ou allocation spéciale de devises - plutôt que d'être spécifiquement conçues en faveur des PME.

64. Dans la pratique, toutefois, les choses ne sont sans doute pas aussi simples. Tout d'abord, de nombreuses PME - petites entreprises et micro-entreprises, notamment - peuvent ne pas avoir la capacité de soutenir une concurrence à armes égales, s'agissant en particulier de l'accès aux ressources financières ou à l'information, d'où la nécessité de mesures supplémentaires spécifiques en leur faveur. Même là où les programmes d'appui mentionnés plus haut ont été destinés à l'ensemble des entreprises, comme à Singapour, ils ont initialement été axés sur les PME, pour être ensuite élargis afin de répondre aux besoins d'entreprises locales en expansion. De plus, si l'administration publique est déficiente ou corrompue, si les taxes forfaitaires ou les droits de licence sont onéreux ou si le coût du capital est élevé ou souvent tributaire d'une mauvaise gestion macro-économique, il sera incomparablement plus coûteux pour les PME que pour les grandes entreprises de respecter les règlements administratifs ou d'assurer leur financement; ce coût peut se révéler prohibitif pour certaines PME, voire compromettre leur existence.

65. Etant donné que la fourniture de services facilitant le développement des entreprises peut s'avérer coûteuse, il importe de mettre en place des mécanismes permettant d'assurer le financement à long terme de ces services et des organismes connexes. Il ne serait évidemment pas réaliste de demander aux petites entreprises de payer ces services au prix coûtant, en particulier pendant la phase de démarrage. On peut également considérer que de tels services devraient être fournis à un prix modéré et que les subventions ainsi consenties pourront être compensées par une hausse des recettes fiscales. Il est toutefois nécessaire de veiller à ce que ces services soient fournis dans de bonnes conditions d'économie et d'efficacité. Il faut donc progressivement cesser de les subventionner, au fur et à mesure que les PME bénéficiaires deviennent viables. Le prix facturé aux utilisateurs doit correspondre à la valeur marchande des services proposés. Pour ce qui est des services consultatifs destinés aux chefs de PME qui créent leur première affaire, la mise en place d'un système de subventions forfaitaires leur donnant droit à un certain nombre de consultations pourrait être un bon moyen de minimiser le coût du programme d'appui et de prévenir les abus. Un système de ce type a été mis en place au Paraguay en matière de formation. Les bénéficiaires des "chèques-formation" ayant toute liberté de choix, les établissements de formation doivent être davantage attentifs aux besoins des candidats.

D. Le rôle des prestataires de services privés

66. Outre les services d'appui fournis gratuitement ou pour un prix symbolique par des organisations d'entreprises à leurs membres, le secteur privé est en mesure d'offrir des services externes payants, notamment en matière de conseil, d'études de marché, de services financiers et de comptabilité, de droit et de formation. En règle générale, à mesure que les entreprises et l'économie se développent, une proportion croissante de services d'appui peut être assurée par des sociétés commerciales, y compris les services que les organisations d'entreprises fournissent à leurs membres à des prix subventionnés.

67. Les prestataires privés de services d'appui aux PME ont l'avantage de mieux connaître que des fonctionnaires la demande du marché et les besoins particuliers des PME. Souvent, ils sont également en mesure de fournir des services de meilleure qualité avec davantage de souplesse et à des prix inférieurs. Les établissements de recherche, les centres de technologie et les universités peuvent également apporter une aide précieuse aux PME, surtout lorsque des institutions spécialisées administrativement et financièrement indépendantes ont été créées.

68. Des institutions de ce type devront sans doute être mises en place dans des domaines tels que l'automatisation, l'amélioration de la productivité, la normalisation et la recherche industrielle, ainsi que la science et la technologie (comme à Singapour). Elles peuvent aussi être associées aux programmes de recherche des universités. Outre leur travail de recherche sur des techniques industrielles ou des secteurs d'activité particuliers, ainsi que sur les conséquences pouvant en découler pour la mise en valeur des ressources humaines, elles peuvent aider à diffuser des informations dans les cas où les réseaux interentreprises sont déficients, par exemple en raison de la réticence des firmes étrangères à partager des renseignements essentiels avec des entreprises locales. Ainsi, l'organisme central de développement et les institutions spécialisées peuvent contribuer à remédier aux "défaillances" du marché. Cependant, pour qu'il n'y ait pas de "défaillances" de l'Etat, ils doivent être dotés d'un personnel qualifié et motivé.

69. A la lumière des données concrètes disponibles sur l'expérience des pays, le débat pourrait porter sur les questions suivantes :

- a) Quels types d'organismes et de services d'appui aux PME ont été mis en place ? Quels enseignements peut-on tirer de l'expérience acquise - portée, utilité, efficacité et durabilité ? Comment la question de la "subsidiarité" est-elle traitée ?
- b) Les besoins des femmes et des nouveaux entrepreneurs sont souvent différents de ceux des autres chefs d'entreprise. Quels mécanismes ont été mis au point pour prendre en compte leurs besoins particuliers ? Quelle est leur efficacité ?
- c) Des organismes publics d'appui aux PME ont été mis en place par certains gouvernements. Quelles sont leurs principales fonctions ? Ont-ils réussi à faire circuler l'information entre les pouvoirs publics et les PME ? Organisme centralisé ou organismes multiples : avantages et inconvénients ? Quel autre type de structure serait à même de remplir le rôle d'organisme d'appui ?
- d) L'assistance apportée aux micro-entreprises concerne souvent, par exemple, l'élaboration de plans d'entreprise ou l'accès au crédit. Ce type d'assistance permet-il à des micro-entreprises de devenir des PME ? Quels sont les problèmes particuliers que les organismes d'appui rencontrent pour apporter une aide aux micro-entreprises ?
- e) La fourniture de services pour le développement des entreprises pouvant être coûteuse, il importe de prévoir des mécanismes pour le financement à long terme de ces services et des organismes connexes. Quels enseignements pouvez-vous tirer à cet égard de la mise en place de services payants, de tarifs modulés, de programmes de subventions forfaitaires, etc. ?
- f) Divers services d'appui peuvent également être fournis par des sociétés commerciales. Quelle est votre opinion sur le rôle du secteur privé en la matière ? Quelle expérience avez-vous de l'action d'organismes et de services d'appui du secteur privé visant à encourager l'initiative individuelle des PME ? Comment celle-ci s'inscrit-elle dans le cadre général des programmes et des mesures d'appui aux PME ?
