

2^{ème} CONFÉRENCE DE L'OCDE DES MINISTRES
EN CHARGE DES PETITES ET MOYENNES ENTERPRISES (PME)

**PROMOUVOIR L'ENTREPRENARIAT ET LES PME INNOVANTES
DANS UNE ÉCONOMIE MONDIALE :**
VERS UNE MONDIALISATION PLUS RESPONSABLE ET MIEUX PARTAGÉE

Istanbul, Turquie
3-5 juin 2004

ENCOURAGER L'ENTREPRENARIAT EN TANT QUE MOTEUR
DE LA CROISSANCE DANS UNE ÉCONOMIE MONDIALISÉE



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

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

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

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

www.oecd.org

Copyright OCDE, 2004

Les demandes d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doivent être adressées aux Éditions de l'OCDE, 2 rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

AVANT PROPOS

Lors de la première Conférence de l'OCDE des Ministres en charge des PME accueillie par le gouvernement italien à Bologne (Italie) en juin 2000, les ministres de près de 50 pays Membres et non membres de l'Organisation ont adopté la Charte de Bologne sur les politiques à l'égard des PME. Pour eux, la Conférence de Bologne a marqué le début d'un dialogue sur les politiques impliquant à la fois des pays Membres de l'OCDE et des économies non membres, et devait donner lieu à un suivi continu dans le cadre de la mise en œuvre de la Charte de Bologne. Ce dialogue et ce suivi sont aujourd'hui désignés par l'appellation « Processus de Bologne de l'OCDE ». La deuxième Conférence de l'OCDE des Ministres en charge des PME accueillie par le ministère turc de l'Industrie et du Commerce (Istanbul, du 3 au 5 juin 2004), est une occasion d'évaluer l'impact sur les PME de la nouvelle donne que crée la mondialisation.

Le présent document est l'un des dix rapports de référence établis pour la Conférence ministérielle d'Istanbul, le thème de chacun étant lié à un atelier spécifique de cette Conférence. Plusieurs versions précédentes de ce rapport ont été examinées par le Groupe de travail sur les petites et moyennes entreprises et l'entrepreneuriat de l'OCDE dont les observations ont été intégrées dans la version finale. Les économies non membres participant au Processus de Bologne de l'OCDE ont également eu l'occasion de formuler des commentaires. La version finale du rapport énonce les principaux messages et les principales recommandations d'action résultant des travaux préparatoires menés depuis la Conférence de Bologne au sein du Groupe de travail sur les PME et l'entrepreneuriat de l'OCDE. En raison du caractère très disparate du développement économique, des dispositifs institutionnels et du contexte politique que l'on rencontre dans les économies participant au Processus de Bologne – désormais au nombre de 80 – les composantes de telle ou telle politique ou de tel ou tel programme ne sont pas toujours adaptées à l'ensemble des protagonistes. Néanmoins, dans leurs grandes lignes, les messages et recommandations d'action ci-inclus représentent un ensemble qui traduit dans les faits les thèmes de la Charte de Bologne, et dont les responsables politiques sont invités à s'inspirer pour œuvrer en faveur des PME innovantes dans une économie mondiale. Les ministres examineront cet ensemble ainsi que d'autres recommandations lors de leurs délibérations à la Conférence d'Istanbul.

Le présent rapport a été établi par l'unité PME du Secrétariat de l'OCDE (Marie-Florence Estimé et Marian Murphy) avec la contribution de Peter Ladegaard (Direction de la gouvernance publique et du développement territorial) (annexe A) et de Zhang Gang (Division de la politique scientifique et technologique) (annexe B). M. Chris Hall, professeur à l'université Macquarie de Sydney (Australie) y a travaillé en qualité de consultant et est l'auteur de l'annexe C.

Le présent rapport est diffusé sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les vues exprimées sont celles de ses auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de l'Organisation ou de ses pays Membres.

Les rapports de référence préparés pour la 2^{ème} Conférence Ministérielle de l'OCDE sur les PME sont disponible in extenso sur les sites Internet suivants :

Site Internet de l'unité PME : <http://www.oecd.org/sti/smes>

Site Internet de la Conférence : <http://www.oecd-istanbul.sme2004.org>

TABLE DES MATIÈRES

NOTE DE SYNTHÈSE.....	5
INTRODUCTION.....	9
RAISONS DE L'IMPORTANCE DE L'ESPRIT D'ENTREPRISE : CONTRIBUTION DES ENTREPRENEURS À LA RÉALISATION DES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE.....	12
Création d'emploi et réduction du chômage.....	12
Croissance, productivité et innovation.....	14
Lutte contre la pauvreté et opportunités sociales.....	16
INSTAURER UN ENVIRONNEMENT FAVORABLE A LA CRÉATION D'ENTREPRISES.....	19
Politiques affectant le climat global des affaires.....	19
Programmes et politiques de soutien.....	19
Limiter les obstacles créés par la réglementation et la bureaucratie.....	21
Bâtir une société entrepreneuriale : Le rôle de l'enseignement et de la formation.....	26
Favoriser la création et le développement d'entreprises : la dimension locale.....	29
REMARQUES DE CONCLUSION.....	31
<i>Annexe A</i> REDUIRE LES CHARGES REGLEMENTAIRES ET ADMINISTRATIVES.....	34
<i>Annexe B</i> EDUCATION ET FORMATION A L'ENTREPRENARIAT : EXPERIENCES DANS DIFFERENTS PAYS.....	49
<i>Annexe C</i> PROPOSITION DE CADRE D'ANALYSE DES POLITIQUES.....	59

Encourager l'entrepreneuriat et la création d'entreprises en tant que moteurs de la croissance dans une économie mondialisée

NOTE DE SYNTHÈSE¹

L'entrepreneuriat est considéré comme un déterminant majeur des performances économiques, s'agissant notamment des progrès dus à l'innovation. L'importance de son rôle structurel et du dynamisme qu'il impulse dans toutes les économies n'est plus à démontrer. Les pouvoirs publics admettent chaque jour davantage qu'il constitue un instrument efficace : 1) pour créer des emplois, 2) augmenter la productivité et la compétitivité, mais aussi 3) lutter contre la pauvreté et atteindre des objectifs sociétaux, en ce sens qu'il aide certains segments de la population à se prendre en charge.

La notion « d'entrepreneuriat » n'a pas d'acception universellement reconnue, et peut être considérée aussi bien au sens large que dans un contexte plus restreint. Le présent rapport n'est en aucun cas destiné à résoudre la question de la définition. Il ne s'agit pas non plus de couvrir tout l'éventail des activités entrepreneuriales d'une économie. Le rapport est plutôt axé sur certaines dimensions de cette notion (*les phases de pré-démarrage, de démarrage et, dans une certaine mesure, la période suivant immédiatement le démarrage d'une activité entrepreneuriale*). Il souligne également la nécessité de prendre en compte les différents types de créateur d'entreprise classés en fonction de leur propension à assumer le risque/l'incertitude et, s'agissant de leur comportement, du motif qui les anime : nécessité ou opportunité. En outre, ce rapport argue de la nécessité, pour les responsables de l'action politique, de tenir compte de « l'ensemble » des facteurs déterminant le climat des affaires, ainsi que de la nécessité d'adapter les politiques à des contextes spécifiques. Il est en effet inévitable d'opérer des arbitrages car il n'existe pas de formule « convenant à tous les cas ».

La plupart des gouvernements ont pour priorité commune de trouver les moyens de faciliter la construction d'une société plus « entrepreneuriale ». La création d'un « vivier » plus vaste d'entrepreneurs présuppose l'existence d'un contexte propice à l'activité entrepreneuriale, lui-même tributaire de la stabilité du cadre macroéconomique et de l'adéquation des conditions-cadres générales. Ces fonctions influent de différentes façons sur le climat des affaires, qu'il s'agisse du poids de la réglementation et des formalités administratives, de la législation régissant le marché du travail, du cadre juridique, de la politique de la concurrence, etc. Si la réglementation et le droit constituent des cadres offrant des avantages intrinsèques pour les entreprises, ils peuvent aussi constituer des obstacles à leur entrée sur le marché. De récents travaux de l'OCDE ont montré que la rigueur excessive de la législation en matière de marché du travail ou des produits peut être néfaste à l'entrée d'entreprises sur le marché et à la productivité. Des mesures comme les évaluations d'impact de la réglementation et des procédures de simplification administrative sont en cours d'élaboration pour remédier à ces problèmes. Dans le même ordre d'idées, lorsqu'elle est contraignante à l'excès, la législation sur la protection de l'emploi peut décourager l'embauche de personnel et compromettre l'expansion de l'entreprise alors que des opportunités de croissance se présentent. De la même manière, une législation excessivement rigoureuse en matière de faillites peut dissuader des entrepreneurs de prendre pied sur le marché, rendre la cessation d'activités extrêmement coûteuse pour les entreprises ne faisant pas de bénéfices, et priver les entrepreneurs « malchanceux » d'une seconde chance.

1. D'autres rapports ont été préparés sur les thèmes connexes suivants : « Entrepreneuriat féminin : questions et actions à mener » ; « Faciliter l'accès des PME aux marchés internationaux », et « Le financement des PME innovantes dans une économie mondialisée ».

On voit de plus en plus dans la culture un facteur contribuant à la construction d'une société entrepreneuriale en ce sens qu'elle constitue un déterminant important des préférences en matière de carrière et contribue à faire évoluer les mentalités face à la prise de risques et à la récompense. Désormais, la nécessité de développer une culture de l'entrepreneuriat ainsi que la créativité et la promotion des valeurs et des comportements entrepreneuriaux occupent une place de choix dans les programmes des pouvoirs publics. On privilégie l'éducation et la formation (y compris la formation tout au long de la vie) à l'entrepreneuriat pour promouvoir le comportement entrepreneurial au sein de la société et, d'après les observations, les programmes de cette nature peuvent avoir un impact à la fois sur l'activité entrepreneuriale, les performances des entreprises et leur rentabilité. Toutefois, en dépit de la multiplicité des initiatives imaginées et mises en œuvre ces dernières années, ce domaine se caractérise encore par un certain nombre d'insuffisances et de problèmes : l'entrepreneuriat n'est pas suffisamment intégré dans les programmes d'enseignement, pas plus que dans la stratégie et la planification économiques nationales à long terme. Le manque de ressources publiques s'est traduit par une limitation des capacités d'enseignement et de recherche dans ce domaine. Il conviendrait par ailleurs d'améliorer la coordination entre les agences gouvernementales en matière de conception et de mise en œuvre d'initiatives. Il faudrait que les notions d'éducation et de formation à l'entrepreneuriat soient plus largement acceptées, que les données recueillies soient plus nombreuses et que les initiatives soient plus souvent évaluées et analysées.

Les politiques relatives à l'entrepreneuriat et aux PME présentent aussi une dimension locale non négligeable. De fait, accroître le taux de création d'entreprises constitue une préoccupation quasiment universelle des collectivités locales soucieuses d'accélérer le développement ou de s'opposer au déclin de localités. Cette remarque vaut aussi bien pour les régions défavorisées que pour les plus prospères. Dans de nombreux pays, toutes sortes de programmes ayant pour but de lutter contre le chômage, y compris le chômage endémique, et la détresse sociale ont été mis en œuvre. Les nouvelles entreprises sont susceptibles d'engendrer toute une série d'avantages qui contribuent au développement local dont l'augmentation de l'emploi et du revenu, l'amélioration de la fourniture de services aux usagers et aux entreprises, quand elles ne s'accompagnent pas d'effets de démonstration et de motivation. Les déterminants du taux de création d'entreprises à l'échelon local incluent : la démographie, le chômage, la richesse, le profil éducatif et professionnel de la main-d'œuvre, la prévalence d'autres petites entreprises, la dotation en infrastructures, etc. Toutefois, de récents travaux de l'OCDE montrent qu'il existe un ensemble de contraintes connexes de nature à entraver l'entrepreneuriat, en particulier dans les localités défavorisées (OCDE, 2003a).

Principales recommandations d'action

- **Garantir des conditions macroéconomiques et générales stables pour étayer l'environnement entrepreneurial.**

La formulation des politiques élaborée dans des domaines tels que la concurrence, le cadre réglementaire, le système fiscal, les marchés de l'emploi, les marchés financiers et le droit de la faillite doit prendre en compte leur incidence sur les PME et l'innovation dans les économies à forte intensité de savoir.

- **Garantir la diminution et la simplification des textes et des coûts administratifs qui accablent les PME.**

Prendre en compte l'opinion des PME au sein du processus de réglementation ; exiger des instances de tutelle qu'elles estiment l'impact de leurs décisions sur les petites entreprises ; créer des guichets uniques pour l'information sur la réglementation et les actes administratifs ; stimuler l'utilisation d'outils administratifs électroniques.

- **Promouvoir une société entrepreneuriale et une culture entrepreneuriale, en particulier par l'éducation et la formation.**

Intégrer l'entrepreneuriat à tous les niveaux du système formel d'enseignement et garantir l'accès de la population adulte aux informations, aux compétences et aux connaissances spécialisées relatives à l'entrepreneuriat par le truchement de programmes d'apprentissage tout au long de la vie. Promouvoir la diffusion de programmes de formation en stimulant la prestation de services de ce type par le marché privé et en proposant des ateliers pratiques bien ciblés.

- **Intégrer la dimension du développement local dans la promotion de l'entrepreneuriat.**

Les rôles des autorités infranationales dans la promotion de l'entrepreneuriat revêtent une très grande importance et doivent être définis et coordonnés avec les autorités centrales selon les spécificités de chaque pays.

- **Garantir le réalisme des programmes de soutien des PME et de l'entrepreneuriat en termes de coût et leur aptitude à fournir des résultats mesurables.**

Il faut faire progresser une culture de l'évaluation assurant le suivi et l'évaluation systématiques des performances des programmes en termes de résultats obtenus et de rapport coût-efficacité.

- **Renforcer la base factuelle et analytique des décisions d'action, de sorte que les décideurs agissent en connaissance de cause.**

Le renforcement de la base statistique permettra de mener des analyses comparatives internationales et des études diachroniques pertinentes pour les politiques. Il faut élaborer un ensemble d'indicateurs comparables sur le plan international permettant d'étudier de façon suivie le niveau de l'activité entrepreneuriale et l'environnement entrepreneurial de chaque pays.

Pour dynamiser davantage la création et l'expansion d'entreprises, les pouvoirs publics ne doivent pas s'en tenir là mais concevoir des programmes et des politiques de soutien afin d'augmenter la probabilité d'une forte activité entrepreneuriale. Pour évaluer ces programmes et politiques, il est indispensable de formuler clairement leurs objectifs.² Mais comme il est relativement complexe de concevoir correctement des programmes et des politiques de soutien et comme il faut veiller à ce que les maigres ressources dont on dispose soient utilisées au mieux, il importe de s'assurer qu'ils fassent l'objet d'examen, d'analyses et d'évaluations systématiques. Il est crucial d'intégrer la dimension « évaluation » dans ces politiques et programmes dès la phase de conception.

Mais pour concevoir des programmes et des politiques de soutien au meilleur coût, les pouvoirs publics doivent avoir une bonne connaissance empirique des articulations entre, par exemple, les facteurs liés au contexte de la création d'entreprise, l'activité entrepreneuriale, les facteurs sociaux et la contribution des entrepreneurs aux résultats. Actuellement, les données empiriques que l'on possède présentent de

2. L'évaluation des politiques et des programmes constituent un thème transversal qui a été retenu pour la conférence ministérielle d'Istanbul. Un rapport documentaire distinct est en cours de préparation sur ce sujet. Ce rapport insiste fortement sur la nécessité de formuler clairement les objectifs des politiques et des programmes afin que les évaluations soient vraiment utiles.

multiples et graves lacunes. Il convient donc donner plus de substance à la base de documentation et d'analyse de manière que les responsables de l'action gouvernementale, aient une connaissance plus approfondie des procédures et des arbitrages et puissent prendre leurs décisions en connaissance de cause. Pour ce faire, il faut au minimum étoffer la base de données actuelle au moyen de données empiriques et de statistiques.³

3 Ces aspects sont traités à part dans un rapport intitulé « Vers une mesure statistique plus systématique du comportement des PME ».

Encourager l'entrepreneuriat et la création d'entreprises en tant que moteurs de la croissance dans une économie mondialisée

INTRODUCTION

L'entrepreneuriat est de plus en plus considéré comme un élément clé des performances économiques, non pas simplement dans la zone OCDE mais dans le monde entier. Cet élément clé joue un rôle structurel et dynamique important dans toutes les économies. Les pouvoirs publics s'efforcent donc d'optimiser la contribution de l'entrepreneuriat à la réalisation des objectifs essentiels de leur action. De fait, en juin 2000, les ministres participant à la conférence de Bologne sur les PME ont *reconnu*, dans la Charte de Bologne sur les politiques à l'égard des PME, que l'esprit d'entreprise et un secteur de PME dynamique sont importants pour la création d'emplois, l'augmentation de la compétitivité, la restructuration et la redynamisation des économies ainsi pour la lutte contre la pauvreté. C'est dans ce contexte que l'un des thèmes figurant au programme de la réunion ministérielle sur les PME qui se tiendra à Istanbul en 2004 a été intitulé « *Encourager l'entrepreneuriat et la création d'entreprises en tant que moteurs de la croissance dans une économie mondialisée* ».

Définir l'esprit d'entreprise : les défis à relever

La notion « d'entrepreneuriat » n'a pas d'acception universellement reconnue. Elle est difficile à cerner, à définir, à mesurer et, partant, à promouvoir. Elle peut être considérée au sens large ou de manière plus restreinte suivant le contexte. Les termes « entreprise » et « esprit d'entreprise » peuvent prendre toutes sortes de significations dans des contextes différents (Bridge, *et al.*, 2003), car ils peuvent être utilisés pour désigner une mentalité ou un mode de comportement (comportement entrepreneurial) au sens le plus large, mais aussi désigner une petite activité commerciale au sens restreint. La notion d'entrepreneuriat renvoie généralement à une action, un processus ou une activité dans lesquels l'innovation joue un rôle significatif. On peut ainsi observer un puissant esprit d'entreprise chez des chefs d'entreprise ou dans des sociétés déjà en place, y compris celles qui existent de longue date. Cet esprit va de pair avec la systématisation de l'innovation et de la commercialisation au sein d'entreprises établies. Récemment publié par la Commission européenne, le Livre vert intitulé *L'esprit d'entreprise en Europe* (2003b, p.7) donne la définition suivante : « L'esprit d'entreprise désigne un état d'esprit ainsi que le processus de création et de développement de l'activité économique par la combinaison de la prise de risque, de la créativité et/ou de l'innovation et d'une saine gestion, dans une organisation nouvelle ou existante. » En dépit des différences de définition, il est couramment admis que l'esprit d'entreprise est une force motrice pour les PME.

Un certain nombre de grands projets de recherche sont en cours ou viennent d'être lancés sur le thème de l'entrepreneuriat. Mais il semble que chacun adopte une définition ou une méthode différente. Le projet de recherche intitulé *Entrepreneurship Policy for the Future* piloté par Lundström et Stevenson (2001, 2002) dit de la politique de l'entrepreneuriat qu'elle doit être *axée sur les phases de pré-démarrage, de démarrage et sur la période suivant immédiatement le démarrage du processus de création d'entreprise, être conçue et mise en oeuvre pour traiter des questions de motivation, d'opportunités et de compétences, et avoir pour objectif premier d'encourager un plus large segment de la population à envisager de créer sa propre entreprise, en choisissant de faire ses premiers pas sur cette voie et, une fois lancé, de progresser en passant par les étapes successives du développement d'une entreprise*. Le « Projet sur l'entrepreneuriat » récemment mis en oeuvre par le gouvernement finlandais utilise des indicateurs correspondant aux différents stades du cycle de vie d'une entreprise et conclut à la nécessité pour les

gouvernements de renoncer à la politique traditionnelle en faveur des PME au profit d'une politique d'entreprise et d'entrepreneuriat plus globale. Pour sa part, le gouvernement du Danemark a récemment lancé une « enquête sur les indices de l'entrepreneuriat » à laquelle d'autres pays se sont associés, et conçue pour mettre au point les outils nécessaires pour observer les cadres dans lesquels se créent les entreprises.

L'OCDE s'est elle aussi penchée sur la question de l'entrepreneuriat dans différentes optiques comme celle du développement économique local, par exemple, en soulignant le rôle de la création d'entreprise et du travail indépendant à cet égard (OCDE, 1998a, 2003a). Et, dans le cadre de l'Étude sur la croissance et de son suivi, le rôle de l'entrepreneuriat à l'époque actuelle est mis en exergue, l'objectif étant en l'occurrence la création et le développement des entreprises.

Le présent rapport ne prétend pas résoudre les problèmes de définition, ni engager un examen exhaustif de ce que constituerait une politique de l'entrepreneuriat. Il vise au contraire à recenser les moyens par lesquels les gouvernements des économies Membres et non membres de l'OCDE pourraient, dans le contexte de la mondialisation, faire progresser la croissance par le biais de mesures encourageant la création d'entreprises ainsi que la croissance rapide des jeunes pousses et des PME établies.

La méthode retenue pour les besoins du présent rapport a consisté à examiner les mesures en faveur de l'entrepreneuriat axées plus particulièrement sur les individus (pris séparément ou constitués en équipes); viennent ensuite des considérations relatives aux politiques visant précisément les PME, autrement dit la création et l'expansion de celles-ci. Ce rapport porte sur la politique de l'entrepreneuriat et la manière dont elle s'articule à la politique en faveur des PME ainsi que sur les moyens d'atteindre les objectifs fixés par les pouvoirs publics et d'obtenir les résultats escomptés.

Le corpus de travaux sur l'entrepreneuriat et les PME accumulés jusqu'à présent montre le bien-fondé de l'existence d'une politique de l'entrepreneuriat d'une part, et d'une politique à l'égard des PME, d'autre part. La première ne peut se substituer à la seconde mais doit être considérée comme le cadre plus large de la politique à l'égard des PME car, sans une saine politique de l'entrepreneuriat, il n'est pas possible de bâtir des PME solides. La politique à l'égard des PME ne peut pas non plus se substituer à la politique de l'entrepreneuriat. Toutes deux sont complémentaires et doivent être mises en oeuvre ensemble, en tant qu'éléments d'un même continuum qui va *du porteur de projet au chef d'une grande entreprise*.

Dans le même ordre d'idées, la création d'entreprises par des femmes est un sujet auquel les responsables de l'action gouvernementale et les chercheurs accordent une attention croissante. On admet qu'elle constitue une source importante mais inexploitée de croissance économique, même si l'on ne possède pas encore de documentation précise sur l'impact économique de l'entrepreneuriat au féminin. Les travaux lancés par l'OCDE en 1997 et 2000 étaient destinés à combler ces lacunes de façon préliminaire (OCDE, 1998b, 2001c). Un rapport documentaire distinct sur le thème des femmes chefs d'entreprise est en préparation pour la conférence ministérielle d'Istanbul.

Le présent rapport général s'organise de la façon suivante :

- La section intitulée « *Raisons de l'importance de l'esprit d'entreprise : la contribution des entrepreneurs à la réalisation des objectifs de l'action gouvernementale* » présente des données sur le rôle économique structurel et dynamique joué par l'entrepreneuriat en montrant comment l'activité entrepreneuriale concourt à la réalisation d'objectifs gouvernementaux dans la mesure où elle contribue à la croissance économique.
- La section suivante propose un cadre d'analyse destiné à aider les décideurs à définir un *environnement de création d'entreprises* (EBE), par le biais d'un *cadre d'action gouvernementale* approprié (EPE). Le cadre d'analyse, qui repose sur ces deux piliers (*EBE et EPE*), établit une

distinction entre les types d'entrepreneur (*porteur de projet, choix de mode de vie, pariant sur la croissance et héros*) en fonction de critères de risque/incertitude et en opposant le facteur nécessité au facteur opportunité. Les implications du cadre pour l'action gouvernementale dépendent du ou des types d'entrepreneur les plus souvent rencontrés et de la réalité du contexte de cette action. Cette section examine le rôle de la réglementation et des formalités administratives, de l'éducation et de la formation, de même que des facteurs locaux dans la promotion de la création et du développement des entreprises.

- La dernière section présente quelques remarques de conclusion et traite des implications pour la politique de l'entrepreneuriat.

Notre intention étant de produire un rapport concis, les données empiriques détaillées ainsi que le matériel et la documentation de référence font l'objet de différentes annexes.

RAISONS DE L'IMPORTANCE DE L'ESPRIT D'ENTREPRISE : CONTRIBUTION DES ENTREPRENEURS À LA RÉALISATION DES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE

La création d'entreprises et le déclin ou la sortie du marché des entreprises moins productives sont considérés comme des facteurs essentiels du dynamisme de ces entités et de la croissance économique. On estime que les jeunes entreprises contribuent à réorienter les ressources vers de nouveaux marchés, qu'elles sont particulièrement innovantes et qu'elles jouent un rôle important comme créateurs d'emplois. Selon les données disponibles, l'esprit d'entreprise *pourrait bien contribuer de manière significative* à la réalisation d'objectifs clés de la politique gouvernementale. L'entrepreneuriat est un moyen efficace d'atteindre certains objectifs gouvernementaux – mais pas tous – et, à court terme du moins, un certain nombre d'arbitrages s'imposent. Les entrepreneurs sont la force motrice des PME. Or ces entreprises jouent un rôle *structurel et dynamique* important dans toutes les économies. Les principaux domaines dans lesquels l'intensification de l'activité entrepreneuriale *peut* contribuer de manière significative à la réalisation d'objectifs spécifiques de l'action gouvernementale sont les suivants :

- i) Création d'emplois.
- ii) Croissance économique, hausse de la productivité et innovation.
- iii) Lutte contre la pauvreté et opportunités sociales.

Création d'emploi et réduction du chômage

L'activité entrepreneuriale peut créer des emplois étant donné que les entrepreneurs sont en quête de débouchés et de profits, cherchent à concrétiser leurs ambitions, voire à œuvrer à leur épanouissement personnel. Ajoutons que cette activité contribue au maintien et à la sécurisation des emplois existants en plus d'en créer de nouveaux. Comme la création d'emplois constitue une priorité pour les gouvernements de presque tous les pays Membres et non membres de l'OCDE, la capacité de création d'emplois des entrepreneurs présente donc un intérêt majeur pour la plupart d'entre eux. Des emplois sont créés lorsque des entreprises voient le jour ou s'agrandissent. En comparant le nombre de créations et le nombre de destructions d'emplois, on obtient la création nette d'emplois. Ce phénomène résulte principalement de deux processus :

- ❖ *excédent de création d'entreprises par rapport au nombre de sorties du marché.* Sur une période donnée, l'économie voit disparaître un certain pourcentage d'entreprises tandis que d'autres se créent. En fin de compte, si le taux d'entrées dépasse le taux de sorties, il est vraisemblable que l'on observe une création nette d'emplois. Ce processus est soumis à l'influence de la conjoncture économique. En outre, quand le chômage augmente, certains individus créent leur propre entreprise pour y échapper.
- ❖ *expansion des entreprises existantes.* Il semble que l'expansion des entreprises existantes constitue une source très importante de création d'emplois mais ce phénomène se concentre dans un groupe relativement modeste d'entreprises caractérisées par une forte croissance. Les travaux de l'OCDE (OCDE, 2002a) montrent que les trajectoires de ces entreprises à forte

croissance sont souvent imprévisibles, de sorte qu'au niveau individuel, « choisir les entreprises qui gagnent » a peu de chances de constituer une politique efficace. Nombre de directeurs de PME ne souhaitent pas s'agrandir, ou bien ne disposent ni des ressources ni des capacités pour le faire. Il arrive aussi qu'ils en soient dissuadés par des mesures gouvernementales érigeant des obstacles artificiels à l'expansion. Il existe pourtant des possibilités pour les gouvernements de faciliter la croissance de l'emploi en encourageant les entrepreneurs désireux d'agrandir leur entreprise ou en leur facilitant la tâche.

Globalement, les observations provenant de nombreuses économies montrent assez clairement que les PME sont un acteur majeur de la création d'emplois, mais la situation varie selon la taille et le type de PME ainsi que selon les économies [Schreyer (1996), OCDE, 1997, 2000, 2002a]. Savoir si cette création nette d'emplois est imputable à un petit nombre d'entreprises à forte croissance ou au processus plus général de création d'entreprise est une question empirique qui dépend du contexte économique et du moment. En Europe, par exemple, des alentours de 1990 à 2001, les micro-entreprises ont été les seuls acteurs à contribuer à la création nette d'emplois, l'effet ne s'étant vraiment fait sentir qu'à partir de 1997.⁴ Par contre, les données provenant d'Australie montrent que dans les années 1990, les PME ont contribué à la croissance nette de l'emploi dans une fourchette de 63 % à 78 %.⁵

Des études de l'OCDE sur la démographie des entreprises (Bartelsman *et al.*, 2002, Brandt, 2004a), il ressort que chaque année, un nombre significatif de nouvelles entreprises prennent pied sur le marché. En même temps, un nombre à peu près équivalent d'entreprises cessent leur activité, les entrants évinçant les opérateurs en place. Bien souvent, les nouvelles venues ne survivent pas longtemps elles-mêmes. Ce schéma général combinant forts taux d'entrées et forts taux de sorties concomitantes se retrouve dans tous les secteurs de l'économie, y compris ceux dont la définition est étroite. Globalement, l'écart d'un pays à l'autre entre taux d'entrées et taux de sorties – autrement dit nombre d'entreprises nouvelles ou en place par rapport à la totalité des entreprises en activité – est assez modeste. A cet égard, Scarpetta *et al.* (2002) observent que l'ampleur de la destruction créatrice d'entreprises est du même ordre en Europe et aux États-Unis. Toutefois, cette étude met bien en évidence des aspects distinctifs du comportement des entreprises selon que l'on est aux États-Unis ou en Europe, à savoir : i) taille plus modeste (par rapport à la moyenne du secteur) des nouvelles entreprises aux États-Unis ; ii) niveau de productivité de la main-d'œuvre plus faible chez les entrants que chez les opérateurs en place, et iii) expansion plus forte (du point de vue emploi) des nouvelles entreprises parvenant à prendre pied sur le marché aux États-Unis au cours des premières années, ce qui leur permet d'atteindre, en moyenne, une taille supérieure à celle de leurs homologues européennes. Dans l'ensemble, les études révèlent des écarts considérables d'un secteur à l'autre quoique beaucoup plus faibles dans les secteurs en pleine maturité.

L'examen des données sous l'angle des branches d'activité révèle que les taux d'entrées se corrélaient étroitement avec l'augmentation de la production et de l'emploi dans les secteurs des services alors que cette relation est beaucoup moins évidente dans l'industrie manufacturière. Pour apporter un nouvel éclairage sur ce point, Brandt (2004b) examine comment les données sur l'entrée des entreprises d'EUROSTAT et les indicateurs de performances économiques de l'OCDE se rattachent aux performances économiques. L'une des conclusions essentielles est qu'en général, le taux d'entrée sur le marché est d'autant plus élevé que l'augmentation de la production et de l'emploi est importante. La corrélation entre taux d'entrées et mesures de performances est plus forte dans le secteur des services que dans l'industrie manufacturière et certains signes montrent qu'il faut un certain temps pour que la création d'entreprises fasse sentir ses effets sur les performances économiques. De fait, van Stel et Storey (2002) constatent que

4 Commission européenne/Observatoire européen des PME, 2002a.

5 Hall (2002).

la courbe d'impact de l'entrée de nouvelles entreprises sur la création d'emplois atteint son apogée entre quatre et sept ans après la création de ces entreprises.

Les nouvelles entreprises peuvent avoir un impact positif sur la production et l'emploi par le biais de la productivité dans les services de création relativement récente tandis que leur rôle en matière de productivité et, partant, de production et d'emploi serait moins important dans les secteurs en pleine maturité (à noter que les effets sur la productivité sont traités dans la section suivante). En même temps, on peut supposer que l'augmentation de la production et de l'emploi sera plus forte dans les secteurs « jeunes » du fait que de nouvelles entreprises entrent sur le marché et que les opérateurs en place s'aggrandissent pour essayer de saisir des opportunités commerciales et technologiques inexploitées. En outre, on peut s'attendre à ce que la pression exercée par la concurrence en raison de la rotation des entreprises soit plus forte dans les secteurs jeunes, tout simplement parce que le taux de destruction créatrice y est plus élevé.

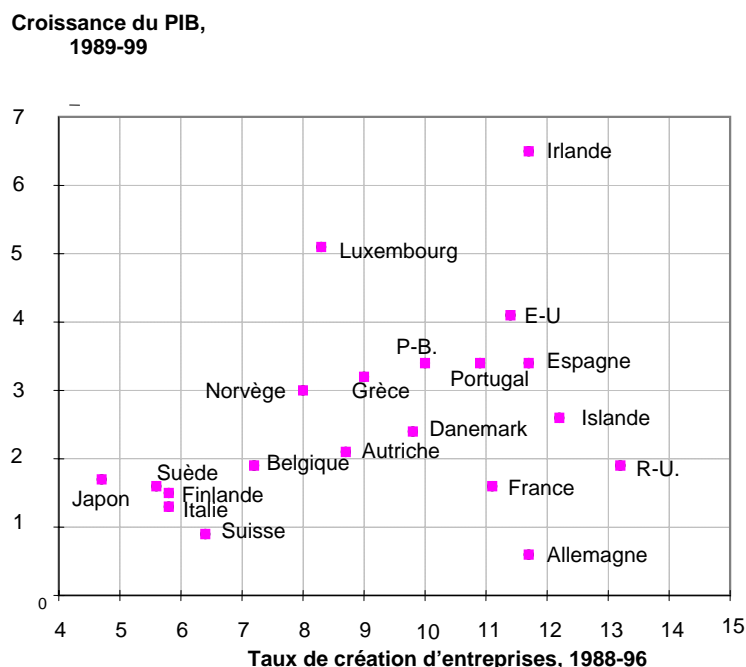
Croissance, productivité et innovation

L'importance accordée depuis peu à l'esprit d'entreprise traduit une prise de conscience nouvelle mais primordiale de la relation entre entrepreneuriat d'une part, productivité, innovation et croissance d'autre part. Dans une étude de l'OCDE (OCDE, 2001d), on constate qu'il existe une corrélation positive entre le niveau d'entrepreneuriat (mesuré en pourcentage de création d'entreprises) et la croissance dans les économies de l'OCDE comme le montre la figure 1. Dans un rapport récent, la Banque interaméricaine de développement (2002)⁶ confirme la capacité des entrepreneurs à créer des emplois dans les régions faisant l'objet de son étude, l'Amérique latine et l'Asie orientale, la hausse étant particulièrement marquée dans cette dernière région. Par ailleurs, dans le cadre du Projet de l'OCDE sur la croissance, on a observé les liens micro-économiques avec la hausse de la productivité entre 1989 et 1994 ; on a ainsi constaté que sur sept des dix pays de l'OCDE analysés, l'émergence de nouvelles entreprises avait eu des répercussions significatives favorables sur la productivité globale. C'est dans le secteur des hautes technologies – où les nouvelles entreprises jouent généralement un rôle important – que la contribution des processus dynamiques est la plus sensible.

En prenant des données plus récentes correspondant à neuf pays d'Europe et en examinant plus attentivement les relations entre entrée d'entreprises sur le marché et performances économiques, Brandt (2004b) a constaté que cette entrée a des répercussions positives sur la productivité de la main-d'œuvre et la productivité totale des facteurs même si l'impact est généralement plus fort et plus durable lorsqu'on se limite à analyser les services. Cette conclusion indique que dans ce secteur, l'activité innovante menée par les nouvelles entreprises et la pression qu'exerce la concurrence par leur biais ont des effets particulièrement profonds tandis que la R-D à grande échelle s'appuyant sur des établissements et un personnel spécialisés constitue le principal déterminant de la productivité dans les secteurs manufacturiers généralement plus matures. Ces observations conduisent à penser que les politiques et les institutions des pays pourraient être particulièrement importantes pour les secteurs d'activité les plus jeunes et les plus dynamiques (Brandt, 2004b). De surcroît, comme le montre clairement le Programme de l'OCDE pour le développement économique et la création d'emplois au niveau local (LEED) (2003a), on a pu observer un lien entre entrepreneuriat et croissance non seulement au niveau national mais aussi aux niveaux local et régional. En général, les observations font également penser que l'effet sur la productivité de l'arrivée de nouvelles entreprises sur le marché n'est pas immédiatement perceptible.

6 BID (2002).

Figure 1. Croissance du PIB et taux de création d'entreprises



Note : Taux de croissance du PIB : 1995-99 pour l'Autriche, 1990-99 pour l'Allemagne.

Sources : OCDE et Observatoire européen des PME, cinquième rapport annuel

La hausse de la productivité entraîne fréquemment la « destruction » d'emplois, en ce sens qu'elle fait baisser les coûts, renforce l'efficacité, accroît la compétitivité, permettant ainsi aux entreprises de rivaliser et de s'agrandir. Toutefois, les gains de productivité libèrent aussi les travailleurs pour d'autres activités, souvent plus productives et plus précieuses. A plus long terme, l'essentiel de la croissance économique résulte d'une meilleure efficacité dans l'activité et non de l'augmentation en soi des facteurs de production. Comme une partie de ce gain de productivité demeure inexpliquée, Baumol (2002, pp. 58-59) fait valoir que le capital entrepreneurial est probablement à l'origine d'une part importante de la croissance que ne parviennent pas à expliquer les modèles traditionnels de simulation des fonctions de production. Selon des ouvrages récemment parus, le capital entrepreneurial pourrait être une sorte de « chaînon manquant » permettant d'expliquer certaines variations de performances économiques (Acs et Audretsch, 2003).

Outre cette proposition théorique, une étude de l'OCDE (Scarpetta *et al.*, 2002) a montré que l'entrée et la sortie d'entreprises du marché contribue à intensifier la progression de la productivité globale en réorientant les ressources qui allaient aux entreprises anciennes, devenues moins productives, vers les nouvelles qui, elles, le sont davantage. Dans le même ordre d'idées, une étude canadienne montre que, comme les nouvelles entreprises sont généralement plus productives que celles qui existent déjà, l'entrée nette sur le marché contribue de manière significative à la hausse de la productivité globale. En moyenne, les cohortes de nouvelles entreprises deviennent plus productives au fil du temps, ce qui s'explique par un double processus de sélection et d'apprentissage. Le jeu de la concurrence force les entreprises les moins performantes à sortir du marché tandis que les jeunes entreprises parvenues à survivre améliorent leur productivité (Baldwin et Gu, 2003).

Lutte contre la pauvreté et opportunités sociales

Au cours des deux dernières décennies, un mouvement s'est dessiné en faveur du développement de « l'entrepreneuriat social » comme moyen de lutter contre la pauvreté, d'augmenter les opportunités d'emploi et de permettre aux groupes défavorisés ou sous-représentés de se prendre en charge. Un peu partout dans le monde, on prend progressivement conscience du potentiel que l'entrepreneuriat peut offrir pour promouvoir l'insertion sociale. Par le biais de l'initiative communautaire EQUAL consistant, entre autres, à « ouvrir à tous le processus de création d'entreprises », l'Union européenne s'est efforcée récemment de mobiliser l'opinion des acteurs clés et de recueillir leurs commentaires, dans le prolongement du Livre vert sur l'esprit d'entreprise de la Commission européenne et en préparation du Plan d'action du printemps 2004, pour assurer l'intégration et la coordination effectives des politiques visant les jeunes pousses et des politiques d'insertion sociale et d'emploi. Cet effort est déployé pour répondre de manière plus efficace aux besoins des groupes défavorisés concernés, qui se heurtent à des obstacles quand ils veulent créer leur entreprise. Selon l'initiative EQUAL, les instruments dont les fournisseurs de services ou les apporteurs de fonds disposent pour évaluer les toutes jeunes entreprises et leurs besoins ne traduisent pas la diversité actuelle des entrepreneurs potentiels car ils se basent sur les profils traditionnels et les critères qui prévalaient dans le passé. Les commentaires recueillis appellent à valoriser la diversité et leurs auteurs font valoir que par delà la collecte régulière de statistiques, des données devraient être recueillies systématiquement sur les jeunes pousses en tenant compte du sexe du créateur, de son origine ethnique, de son âge, de l'existence d'une invalidité, etc. Les répondants jugent prioritaire la promotion de modèles d'entrepreneurs ayant réussi au sein des groupes sociaux défavorisés pour remédier au sentiment d'impuissance qu'ils éprouvent.

Les efforts des pouvoirs publics ont surtout porté sur l'aide à des groupes cibles pour la création de micro-entreprises, généralement par le biais de la fourniture d'un microfinancement à faible taux d'intérêt. Mises en œuvre dans de nombreux pays non membres, ces mesures, qui se sont révélées remarquablement efficaces, sont parfaitement illustrées par la réussite de la Grameen Bank⁷. Les micro-entreprises sont importantes en soi et ce, pour deux raisons étroitement liées :

- à terme, elles peuvent servir de terreau sur lequel se développeront de nouvelles entreprises tout en contribuant à la croissance de celles qui existent et au renouvellement économique nécessaire pour préserver la compétitivité internationale. Au départ, la quasi-totalité des PME sont des micro-entreprises, en ce sens qu'elles sont d'abord des projets portés par une seule personne ou un petit nombre d'individus⁸ ;
- dans l'immédiat, elles peuvent constituer une alternative au chômage, tout en offrant un moyen de lutter contre la pauvreté et les inégalités sociales. La plupart des micro-entreprises ne recrutent pas mais créent un emploi (même s'il n'est qu'à temps partiel) pour l'entrepreneur.

Dans toutes les économies, l'entrepreneuriat offre davantage de possibilités d'ascension sociale aux groupes défavorisés. D'un pays et d'une région à l'autre, on observe d'importantes disparités dans l'activité entrepreneuriale des différents groupes de population. Un récent rapport de la Banque

7 . Le projet Grameen Bank a vu le jour au Bangladesh en 1976. Il s'agissait d'examiner la possibilité de mettre au point un système d'octroi de crédits pour offrir des services bancaires à une population rurale démunie, de mettre un terme à l'exploitation des pauvres par les prêteurs sur gages, et de créer des possibilités de travail indépendant pour les chômeurs. En 1993, le projet Grameen Bank avait élargi son champ d'action à plusieurs districts et la banque était devenue indépendante. Elle appartient désormais à la population rurale qu'elle dessert.

8 . Il semble que cette remarque ne vaille pas seulement pour les économies non membres en développement mais aussi pour les économies de l'OCDE : en effet, (Brandt, 2004a) révèle que, dans six pays de l'Organisation, les nouvelles entreprises sont généralement de taille inférieure à celle des entreprises en place.

interaméricaine de développement portant sur l'entrepreneuriat dans les économies émergentes d'Amérique latine et d'Asie de l'Est constate que dans cette dernière, près de la moitié des entreprises dynamiques⁹ ont été fondées par des individus issus des classes sociales modeste ou moyenne alors qu'en Amérique latine, environ un quart seulement des entrepreneurs proviennent de ces couches de population, ce qui fait penser que la contribution de l'entrepreneuriat à la mobilité sociale et à la création de richesse est moindre en Amérique latine. Le rapport recommande, entre autres, d'axer une politique visant à promouvoir la capacité entrepreneuriale sur l'accroissement du nombre d'entrepreneurs et l'élargissement de l'éventail d'origines sociales des entrepreneurs pouvant accéder aux moyens nécessaires pour créer une entreprise. C'est ce dernier aspect, à savoir la lutte contre la pauvreté et le fait d'offrir une alternative sociale et économique au chômage endémique, qui importe dans les objectifs des politiques de l'entrepreneuriat, dans les économies de l'OCDE mais, surtout, dans les économies en développement non membres de l'Organisation.

De récents travaux de recherche de l'OCDE (2003a) montrent que la plupart des pays ont mis en œuvre des programmes spécialisés dans l'entrepreneuriat pour aider les entreprises et les groupes de population cibles. Il s'agit notamment de programmes s'adressant aux minorités ethniques, aux jeunes, aux femmes et aux entreprises sociales. À l'évidence, cette question revêt aussi une dimension locale et, dans certains de ces groupes de population cibles, la progression récente de l'activité entrepreneuriale est souvent étroitement liée aux communautés locales.

S'agissant des *minorités ethniques*, beaucoup de leurs membres résident dans des communautés concentrées sur le plan géographique. Les difficultés qu'ils rencontrent pour accéder à l'emploi d'une part, et accéder au financement pour exercer un travail indépendant, d'autre part, sont incontestables. Pourtant, la part de certains groupes minoritaires qui se lance dans l'entrepreneuriat est souvent relativement élevée par rapport à la moyenne nationale. Pour expliquer ce phénomène, plusieurs théories concurrentes ont été développées. D'une part, on prétend que les minorités peuvent se heurter à des obstacles quand ils cherchent à obtenir un emploi salarié (y compris pour raisons de compétence). D'autre part, un ensemble d'influences plus ou moins positives pourraient « attirer » les minorités ethniques vers l'entrepreneuriat. Ces influences pourraient comprendre l'existence de réseaux de soutien entre entrepreneurs appartenant à une même minorité, etc. Une récente étude de l'OCDE (2003a) laisse entendre que des programmes pourraient être adaptés de façon sélective lorsqu'ils s'adressent à des groupes ethniques minoritaires alors que la politique devrait s'attaquer à la discrimination et à d'autres obstacles. L'étude met en évidence les inconvénients potentiels de l'élaboration de programmes réservés aux entrepreneurs appartenant à des minorités ethniques et recommande plutôt de procéder à des adaptations et à des spécialisations adéquates dans les programmes de soutien s'adressant à tous. Les décideurs – même à l'échelon des collectivités locales – ne doivent pas négliger le fait que les immigrants ne sont pas au courant des démarches à mener pour créer une entreprise et, à cet égard, le faible usage des services de conseil et de soutien destinés à tous est un problème que l'on rencontre fréquemment au sein des minorités.

Le chômage sévit chez les jeunes, en particulier dans les communautés défavorisées. Ce phénomène – qui se conjugue avec des problèmes sociaux – a incité les pouvoirs publics à agir pour encourager l'entrepreneuriat au sein de cette population. De nombreux jeunes déclarent préférer le travail indépendant mais faute de capital humain et d'expérience, l'entrepreneuriat n'est une solution viable que pour très peu d'entre eux. De fait, nombre de jeunes porteurs de projet se heurtent à des obstacles plus difficiles à surmonter pour eux que pour d'autres groupes. En outre, l'âge de l'entrepreneur est un facteur

9 Dans le rapport de la BID, les « entreprises dynamiques » se définissent comme des entreprises capables d'augmenter leurs effectifs d'un nombre de salariés compris entre 15 et 300 dans les dix premières années de leur activité. Il a été décidé d'axer l'analyse des résultats de l'enquête avant tout sur les entreprises dynamiques ou florissantes car il semble qu'elles offrent les enseignements les plus pertinents pour la promotion de l'entrepreneuriat.

important pour la survie de l'entreprise. Scott (1995), par exemple, a constaté que les plus de 35 ans qui s'engageaient dans le travail indépendant avaient généralement plus de probabilités de survie. Et en France, l'INSEE (2000) a montré que si un nouvel entrepreneur a cinquante ans ou plus, la probabilité de survie de l'entreprise à trois ans est de 66 %, alors qu'elle descend à 50 % si l'entrepreneur a moins de 25 ans. Surtout, en tant que remède au chômage des jeunes défavorisés, l'encouragement de l'entrepreneuriat aura peu d'effet. Il faut donc élaborer un ensemble de programmes homogènes pour prendre en compte les difficultés particulières auxquelles ce groupe de population se trouve confronté. Comme dans le cas des minorités ethniques, l'étude de l'OCDE considère que la mise en place de dispositifs publics spéciaux pour les jeunes ne se justifie pas forcément. Il vaudrait mieux adapter les programmes existants et les faire connaître par différents moyens appropriés (OCDE, 2003a). En particulier, la formation et les réseaux de tutorat sont essentiels pour aider à compenser le manque d'expérience des affaires.

Les gouvernements de nombreux pays de l'OCDE s'efforcent d'aider les entrepreneurs dans les zones défavorisées et au sein des groupes de population défavorisés et sous-représentés par le biais de différents programmes et projets ou dispositifs de soutien. Nous en voulons pour exemple le Phoenix Fund du Royaume-Uni qui fournit une aide pour des projets associant des organisations spécialisées de soutien des entreprises dans les communautés défavorisées.

INSTAURER UN ENVIRONNEMENT FAVORABLE A LA CRÉATION D'ENTREPRISES

*La clé du succès d'une politique de l'entrepreneuriat est l'instauration d'une véritable coopération internationale au sein de laquelle collaborent plusieurs ministres et ministères. Cela signifie que les responsables désignés des différents ministères doivent être chargés de veiller à l'élaboration d'une législation destinée à promouvoir l'entrepreneuriat et que l'impact des différentes mesures prises en faveur de l'entrepreneuriat doit être pris en compte.*¹⁰

Politiques affectant le climat global des affaires

Du fait de l'importance de l'entrepreneuriat pour la croissance économique et la compétitivité, les gouvernements des pays de l'OCDE tout comme ceux des économies non membres accordent une attention croissante aux moyens d'instaurer des politiques destinées à promouvoir l'esprit d'entreprise. Pour autant, la conception de ce type de politique demeure un défi pour la plupart des administrations nationales car l'instauration d'un environnement favorable à la création d'entreprises et au développement rapide des entreprises innovantes implique une série d'actions couvrant une large palette de domaines. D'abord et avant tout, la meilleure façon d'encourager les jeunes pousses et de leur permettre de prospérer est d'instaurer un contexte macroéconomique stable s'appuyant sur de saines politiques budgétaires et monétaires. Ensuite, la palette de mesures structurelles définissant les conditions-cadres générales régissant l'activité des entreprises devraient être conçues de manière qu'elles n'aient aucune répercussion, ou alors qu'elles aient un impact favorable sur les PME et le comportement des entrepreneurs. Cela implique, entre autres, de veiller à l'adéquation des politiques de la concurrence, à la libéralisation des marchés financiers, à la compétitivité du régime fiscal, à la flexibilité des marchés du travail, à l'accès aux marchés mondiaux et à la possibilité de soumissionner dans le cadre des marchés publics.

Les implications des conditions-cadres générales en matière de risques et, en particulier, d'arbitrages entre risque et récompense que doivent opérer les entrepreneurs en puissance constituent un aspect important. La propension à supporter le risque est relative, cette relativité se mesurant en fonction d'aspects comme le niveau d'études et de formation. Ce constat a des conséquences non négligeables car une mesure gouvernementale peut modifier un degré de relativité : par exemple, en créant des marchés du travail plus souples et en fragilisant les certitudes qui vont de pair avec l'occupation d'un poste à vie et le soutien de l'entreprise. Autres exemples : dans presque toute l'Europe, on observe une tendance à vouloir revenir à l'État-providence tandis qu'en Chine, le « bol à riz en fer » (qui garantissait aux travailleurs des services de l'État comme le logement et les soins de santé du berceau à la tombe) s'est brisé. Dans le même ordre d'idées, le fait de réduire les pénalités associées à la faillite ou de modifier le traitement fiscal des gains en capital modifie les risques assumés par les entrepreneurs par rapport à ceux auxquels sont confrontés les salariés.

Programmes et politiques de soutien

Toutefois, les pouvoirs publics ne doivent pas se limiter à instaurer les conditions-cadres nécessaires pour renforcer la *probabilité* d'activité entrepreneuriale. Il leur faut notamment s'attaquer aux

10 Message prononcé au cours de l'atelier de Budapest sur l'entrepreneuriat (septembre 2003) par la délégation finlandaise faisant rapport sur les enseignements tirés du Projet finlandais sur l'entrepreneuriat.

défaillances des politiques et des marchés risquant de freiner cette activité. Concrètement, cela exige des programmes et autres politiques d'aide ou de soutien en faveur des PME et du comportement entrepreneurial. S'ils veulent concevoir ces politiques et programmes au meilleur coût, les gouvernements doivent bien comprendre, en s'appuyant sur des données empiriques, les liens entre :

- les facteurs contextuels de l'entrepreneuriat (à savoir : existence d'un État de droit, enseignement, en particulier l'éducation à l'entrepreneuriat, culture de l'entrepreneuriat, droits de propriété, disponibilité de financements, etc.) ;
- la chaîne des facteurs contextuels déterminant cette activité (autrement dit l'ensemble des facteurs à une époque et en un lieu donnés, qui sont en partie l'héritage du passé mais qui peuvent être considérablement influencés par les actions gouvernementales, et qui subissent de plus en plus les pressions de la mondialisation) ;
- les catégories d'entrepreneurs que l'on trouve en un lieu donné (à savoir : entrepreneurs par choix de mode de vie, entrepreneurs pariant sur la croissance, héros, etc.) ;
- l'activité entrepreneuriale (dont témoignent les intentions de création d'entreprise des porteurs de projet, les taux d'entrée et de sortie du marché, etc.) ;
- la contribution de l'activité entrepreneuriale aux objectifs gouvernementaux (création nette d'emplois, innovation, croissance du PIB, etc.) ;
- l'impact de l'action gouvernementale, en particulier de la politique de l'entrepreneuriat et de la politique à l'égard des PME sur tous les facteurs précités.

Actuellement, dans la quasi-totalité des pays, les éléments permettant de comprendre ces liens sont peu étayés. Pour les asseoir plus solidement, il conviendra d'étoffer la base d'information empirique actuelle, en y ajoutant des données et des statistiques, pour pouvoir effectuer des études transversales intéressant les pouvoirs publics et une analyse comparative transnationale. Le but est de bâtir une série d'indicateurs comparables à l'échelle internationale pour surveiller le degré d'activité entrepreneuriale et le cadre entrepreneurial dans chaque pays.¹¹

Concevoir ces programmes et politiques de soutien au meilleur coût exige également d'en définir clairement les objectifs et les bénéficiaires visés. A cet égard, il importe de reconnaître que les chefs d'entreprise ne sont pas tous bâtis sur le même modèle et que, par conséquent, *il est peu probable qu'ils réagissent de la même manière face aux initiatives des pouvoirs publics*. C'est pourquoi, il est utile de poser comme hypothèse l'existence de quelques grandes catégories d'entrepreneurs (ou de porteurs de projet) d'après le critère assez large de leur propension à assumer risques et incertitudes. Bien entendu, même si toute classification a quelque chose d'artificiel et ne rend pas compte de la complexité du monde réel, il n'en est probablement pas moins utile de distinguer quatre grandes catégories d'entrepreneurs qui réagiront différemment face à tel ou tel programme ou politique :

1. Porteurs de projet

Considérés comme les plus nombreux, ils seraient plus enclins à s'exposer à des risques et des incertitudes que le public en général, bien qu'un faible pourcentage seulement prendrait vraiment des dispositions pour créer une entreprise. Ce groupe n'en représenterait pas moins

11 Ces aspects sont traités à part dans un rapport intitulé « Vers une mesure statistique plus systématique du comportement des PME ».

un important vivier d'entrepreneurs potentiels, même si la plupart de ses membres ne passeront à l'acte que si des facteurs contextuels les y contraignent (perte d'emploi lors d'un retournement de conjoncture, par exemple).

2. *Entrepreneurs par choix de mode de vie*

Les entrepreneurs de cette catégorie seraient relativement peu enclins à s'exposer aux risques et à l'incertitude, et ne verraient généralement pas l'intérêt de développer leur entreprise, préférant la conserver petite et facile à gérer. La plupart se contentent d'imiter les idées de quelqu'un d'autre et de les appliquer ailleurs, sans y mettre beaucoup du leur (restaurants, boutiques, petits hôtels, etc.). On pourrait estimer que cette catégorie représente quelque 75 % de la totalité des entrepreneurs et que, proportionnellement, les femmes entrepreneurs sont probablement plus représentées dans ce groupe que dans d'autres, d'après les données dont nous disposons.

3. *Entrepreneurs pariant sur la croissance*

Ce groupe serait plus enclin à prendre des risques et ses membres s'efforcent d'agrandir leur entreprise. La part de la population des entrepreneurs qu'il représente varierait d'une économie à l'autre mais aussi en fonction des conditions structurelles et de la conjoncture. Nombre d'entre eux seraient des gestionnaires professionnels. Souvent, ils travaillent pour une entreprise plus grande ou s'efforcent de lui vendre leur participation (autrement dit d'aller investir ailleurs). La plupart du temps, ils opèrent en connaissant relativement bien les risques auxquels ils s'exposent même si ces risques sont considérables. Ils ouvrent de nouvelles voies mais disposent d'un bon matériel de navigation pour se guider.

4. *« Héros »*

Les « héros » constitueraient un modeste sous-groupe des entrepreneurs pariant sur la croissance. Ils avancent vers l'inconnu, ne sachant même pas à quels risques ils s'exposent car personne avant eux n'a vraiment essayé de faire ce qu'ils font. En général, ils misent beaucoup sur la croissance, et sont très enclins à s'exposer aux risques et à l'incertitude.

Sachant combien il est complexe de concevoir correctement des programmes et des politiques de soutien et comme il faut veiller à ce que les maigres ressources disponibles soient utilisées au mieux, il importe de s'assurer qu'ils fassent l'objet d'examen, d'analyses et d'évaluations systématiques. Le rapport documentaire séparé traitant de l'évaluation énonce les principaux problèmes à résoudre pour ce faire, en affirmant qu'il est crucial d'intégrer la dimension « évaluation » dans ces politiques et programmes dès la phase de conception.¹²

Limiter les obstacles créés par la réglementation et la bureaucratie

Comme le montrent de récentes études de l'OCDE [Scarpetta (2002), Brandt (2004b) et Banque mondiale (2003)], *la lourdeur de la réglementation et de la bureaucratie* entrave l'activité entrepreneuriale. De même, un rapport conjoint de l'OCDE et de la BERD portant sur l'Europe du Sud-Est¹³ précise que les obstacles à l'entrée sur le marché comme les formalités, les délais, les coûts et les exigences en capitalisation demeurent excessivement élevés dans la région. Dans le même ordre d'idées, un rapport de la

12 Voir « Évaluation des politiques et programmes à l'égard des PME », rapport documentaire préparé pour la deuxième conférence de l'OCDE sur les PME.

13 OCDE-BERD, (2003).

Banque interaméricaine de développement (BID) sur l'entrepreneuriat en Asie de l'Est et en Amérique latine (2002) indique que la lourdeur de la bureaucratie et les coûts de mise en conformité avec la loi entravent la création d'entreprise.

Toutefois, les décideurs se sont récemment attaqués au problème et continuent de chercher des moyens plus efficaces et mieux coordonnés pour y remédier. Dans le cadre d'une récente initiative commune,¹⁴ les Présidences irlandaise, néerlandaise, luxembourgeoise et britannique de l'Union européenne ont décidé de donner la priorité à la réforme des réglementations tout au long des années 2004 et 2005, et ont appelé à une meilleure prise de conscience de l'importance d'un cadre de réglementation bien conçu pour obtenir des performances économiques élevées. Cette initiative inclut une proposition demandant à la Commission d'envisager la possibilité d'élaborer une méthode commune pour mesurer la charge administrative imposée aux entreprises par la législation européenne.

De nombreuses données montrent que la réglementation et les formalités administratives peuvent avoir un effet néfaste sur l'activité entrepreneuriale. Scarpetta *et al.* (2002) montrent que la rigueur excessive des réglementations des marchés des produits et de la main-d'œuvre peut avoir un impact négatif sur l'entrée sur le marché et sur la productivité, et concluent qu'on devrait éviter d'ériger des *obstacles* juridiques à l'entrée à moins d'être sûr que leurs avantages l'emporteront sur leur coût (celui-ci se traduisant par une limitation du potentiel des jeunes entreprises à contribuer à la réorientation des ressources vers des utilisations nouvelles et productives, à innover et à adopter de nouvelles technologies). Une étude de la Banque mondiale (2003) conclut par ailleurs que le poids excessif des réglementations à l'entrée sur le marché va de pair avec une baisse du niveau d'investissement privé, une hausse des prix à la consommation, une aggravation de la corruption des fonctionnaires et une extension de l'économie informelle. Pour sa part, la Banque interaméricaine de développement (2002) observe que dans certains pays d'Amérique latine, les entrepreneurs classent les lourdeurs bureaucratiques et les coûts de mise en conformité avec la loi parmi les entraves à la création d'entreprise. Ces études et les conclusions d'une autre grande étude de l'OCDE fondée sur une enquête (examinée plus loin) recommandent de simplifier les formalités réglementaires et administratives, de les rendre lisibles, plus rapides à effectuer et moins coûteuses de manière à éviter qu'elles ne freinent l'entrée sur le marché.

Les *obstacles à la sortie du marché* peuvent également décourager les entreprises de prendre pied sur le marché en agissant un peu comme les obstacles à l'entrée. Les études sur la démographie des entreprises constatent invariablement que l'entrée relève très largement de l'expérimentation et s'accompagne de très nombreuses sorties, car les nouvelles entreprises obligent un grand nombre d'opérateurs en place à sortir de ce marché et, souvent, ne survivent pas très longtemps elles-mêmes. Pour exploiter le potentiel des jeunes entreprises qui se révéleront performantes et innovantes, il importe d'entraver le moins possible le processus d'expérimentation associé à leur entrée sur le marché. Comme les nouvelles venues en savent très peu sur leurs chances de survie, les institutions qui rendent la sortie du marché excessivement coûteuse risquent de dissuader les entrepreneurs de se lancer. Brandt (2004b) constate par ailleurs que les taux d'entrée ont tendance à baisser avec l'augmentation de la durée du privilège des créanciers sur les actifs des faillis.

De la même manière, la *réglementation de l'emploi* (législation visant à protéger l'emploi) qui régit les contrats de travail des personnes a des effets sur l'entrée et la sortie des entreprises. On a constaté qu'en général, cette réglementation était plus souple dans les pays développés (Banque mondiale, 2003). En matière de relations professionnelles, les pays scandinaves sont ceux qui réglementent le moins les conditions d'emploi mais interviennent davantage dans le domaine des licenciements. Ce sont ce qu'il est convenu d'appeler les « pays anglosaxons » qui ont les réglementations les moins contraignantes. Si l'on

14 Initiative commune pour la réforme des réglementations : Une initiative des Présidences irlandaise, néerlandaise, luxembourgeoise et britannique de l'Union européenne, 26 janvier 2004.

compare les régions, ce sont les économies d'Asie de l'Est qui réglementent le moins et celles d'Amérique latine qui réglementent le plus. A titre d'exemple, en 1999, le coût du licenciement d'un travailleur à temps plein était équivalent à 93 jours de salaire en Amérique latine contre une moyenne de 45 jours dans les pays de l'OCDE.

La rigueur de la réglementation de l'emploi entraîne de multiples effets secondaires indésirables. D'après l'étude de la Banque mondiale, elle limite la création d'emploi, réduit la flexibilité de la main-d'œuvre, freine l'investissement dans la R-D et dans les technologies, et se traduit par la création d'entreprises de petite taille, laissant inexploité le potentiel de réalisation d'économies d'échelle dans l'industrie manufacturière et certaines branches des services. Tous ces effets contribuent à freiner l'accroissement de la productivité. Scarpetta (2002) conclut également à une baisse de la productivité, considérant que la législation de protection de l'emploi semble l'entraver, surtout quand les coûts ne sont pas compensés par une baisse des salaires et/ou la formation en interne, ce qui fait que les travailleurs s'adaptent beaucoup moins bien aux progrès de la technologie, et crée moins d'incitations à innover. De surcroît, la Banque mondiale constate que la réglementation de l'emploi constitue un véritable fardeau pour les entreprises de nombreux pays en développement, limitant les possibilités pour les groupes défavorisés de sortir de la pauvreté, un excès de réglementation allant de pair avec des taux de chômage plus élevés, surtout chez les jeunes et dans la population féminine.

La rigueur de la réglementation affecte aussi l'innovation et l'adoption de nouvelles technologies d'après l'étude de Scarpetta qui observe que la probabilité des entreprises d'innover et d'adopter de nouvelles technologies semble être tributaire de la conjugaison de deux facteurs : i) la réglementation du marché des produits qui influe sur la concurrence entre les opérateurs en place et sur l'entrée de nouvelles entreprises sur le marché, et ii) les mécanismes de régulation du marché du travail qui déterminent la mesure dans laquelle les entreprises s'adressent au marché du travail externe ou interne pour adapter leurs processus de production à la mutation des technologies.

L'étude de la Banque mondiale aborde un autre problème qui n'est pas traité dans le présent document : la nécessité pour les entrepreneurs d'être à même d'exécuter les contrats et le recensement des types de réforme de l'exécution des contrats qui se sont révélés fructueux.

Tableau 1 : Fréquence des procédures d'entrée d'entreprises sur le marché à l'échelle internationale

Objet de la procédure	Pourcentage de pays
Enregistrement auprès des services des impôts	93
Enregistrement auprès des services de la main-d'œuvre	87
Enregistrement administratif	76
Dépôt bancaire	68
Notarisation	63
Inscription à une caisse maladie	62
Avis dans la presse	36
Sceau d'entreprise	38
Enregistrement auprès du tribunal	32
Chambre de commerce	27
Office de la statistique	17
Environnement	12

Source : Banque mondiale (2003).

De surcroît, les observations de données empiriques résultant de récents travaux de recherche de l'OCDE (OCDE, 2003b, 2003c et annexe A), qui couvrent près de 8 000 entreprises, montrent que le coût de l'exécution des formalités administratives représente environ 4 % du PIB du secteur des entreprises dans les pays interrogés. L'enquête a d'ailleurs confirmé la relation inverse bien connue entre le coût d'exécution des formalités par salarié et la taille de la société, ce qui montre que les coûts liés à la réglementation exercent des effets de plus en plus disproportionnés sur les petites entreprises. Cela s'explique par de nombreux facteurs interdépendants, en particulier les économies d'échelle et de gamme que l'entrepreneur cherche à réaliser lorsqu'il gère sa société. Les données conduisent à penser qu'il existe un seuil – situé aux environs de 20 salariés – au-delà duquel le coût par salarié se stabilise. Dans les conclusions, l'attention est également attirée sur le rôle des obstacles à la sortie.

Comme il est dit précédemment, les récents travaux du Groupe de travail de l'OCDE sur la gestion de la réglementation et de la réforme réglementaire font clairement apparaître les coûts d'exécution des formalités administratives imposés aux entreprises. Les PME s'en trouvent particulièrement pénalisées. Pour remédier à cette situation, les gouvernements ont lancé tout une palette de programmes destinés à simplifier la réglementation administrative en général et, souvent, à alléger la tâche des PME en particulier. Comme exemples de ces instruments et pratiques, citons : les notices d'impact sur les petites entreprises, les mécanismes de consultation, les clauses d'extinction, la fixation de délais, la rédaction en langage simple, l'aide à l'exécution des formalités, la « modulation » des règles, la réalisation d'enquêtes ciblées sur les coûts d'exécution des formalités, les guichets uniques, et la documentation spéciale destinée à guider les PME. Des agences et des unités organisationnelles spéciales ont également été créées pour superviser et prôner l'application de ces programmes.

De l'expérience des pays de l'OCDE et des conclusions de la Banque mondiale, il ressort que les stratégies destinées à alléger les tâches administratives – visant particulièrement les PME – pourraient inclure une réflexion sur les dix initiatives énumérées ci-dessous :

- institutionnaliser l'expression des préoccupations des PME en créant des unités gouvernementales permanentes ou ad hoc pour représenter les vues de cette catégorie d'entreprises dans le processus de réglementation ;
- imposer aux agences de régulation l'obligation de préparer des notes d'impact succinctes à l'intention des petites entreprises lors de l'élaboration de réglementations ;
- consulter les petites entreprises sur les propositions pouvant avoir une incidence sur elles avant de formuler des politiques et d'effectuer des analyses d'impact de la réglementation ;
- graduer et moduler les réglementations administratives lorsqu'on l'estime nécessaire ;
- envisager de fixer des délais précis pour la prise de décision administrative ;
- veiller à ce que les formulaires soient rédigés en langage simple et à ce que des indications intéressant les PME soient données à ces entreprises pour l'exécution des formalités ;
- créer un registre central des procédures administratives et des licences, et engager un réexamen approfondi (au moyen d'analyses d'impact) pour déterminer les moyens de réduire les lourdeurs bureaucratiques ;
- mettre au point un système de mesure du poids des formalités administratives ;

- créer des guichets uniques où l'on pourra obtenir des informations sur la réglementation et traiter des problèmes afférents ;
- veiller à ce que les TI soient largement mises à la disposition des PME pour qu'elles puissent se servir des instruments de la cyber-administration.

Encadré1. Quels sont les pays dans lesquels l'entrée de nouvelles entreprises sur le marché est le plus réglementée ?

Extrait de "Doing Business in 2004", publication de la Banque mondiale (2003)

Si l'on répartit les pays en groupes en fonction du revenu par habitant, on constate que ceux dont le revenu est élevé sont aussi ceux dans lesquels le nombre de démarches est le plus faible, la médiane se situant à 7... Vient ensuite le groupe des pays à revenu moyen dans lesquels la médiane est de 10. C'est dans les pays dont le revenu est faible à moyen que le nombre de démarches administratives est le plus élevé, soit 12, les pays les plus pauvres affichant une médiane de 11. C'est dans les pays les plus riches que le délai nécessaire pour enregistrer une nouvelle entreprise est le plus court, soit moins d'un mois. Bien que la durée du processus d'enregistrement soit à peu près la même – 50 jours – dans les pays à revenu moyen à faible, elle est nettement plus longue dans les pays pauvres où la valeur médiane se situe à 63 jours. On remarquera aussi que le coût de la création d'une entreprise représente moins de 10 % du revenu par habitant dans le groupe de pays dont le revenu est le plus élevé, contre 120 % dans les économies à faible revenu.

On observe également des différences significatives d'une région à l'autre. Ce sont les gouvernements des pays d'Amérique latine qui réglementent le plus l'entrée sur le marché de nouvelles entreprises en termes de formalités et de délais. Viennent ensuite les pays d'Afrique et du Proche-Orient. Les pays de l'OCDE sont les moins directives. Le coût de l'enregistrement est extrêmement élevé dans les pays africains, soit environ 190 % du revenu par habitant. Dans le même ordre d'idées, l'apport de capital minimum exigé – la médiane se situant à plus de 700 % du revenu par habitant – est nettement plus important au Moyen-Orient et en Afrique du Nord que dans toute autre région.

Des schémas très précis se dégagent selon l'origine du droit. Ce sont les pays scandinaves qui exigent le moins de formalités (la médiane étant de 5), les délais les plus courts (21 jours) et le coût le plus faible, soit moins de 1 % du revenu par habitant. Les pays ayant calqué leur législation sur le droit français affichent les délais les plus longs, le nombre de formalités et le coût les plus élevés * Les pays ayant opté pour le droit germanique sont ceux qui exigent la mise de fonds la plus importante, soit plus de 100 % du revenu par habitant, alors que le montant médian de mise de fonds dans les pays anglo-saxons est de zéro.

* A noter qu'en 2004, la France a voté une nouvelle législation portant simplification des démarches réglementaires et administratives concernant la création d'entreprise.

Il va sans dire que les initiatives destinées spécialement à alléger la tâche des PME et à les aider à se conformer à la réglementation devraient être conciliées avec d'autres problématiques. Lorsqu'on crée des instruments et des arrangements institutionnels destinés à aider les PME, le risque augmente de voir certains groupes d'intérêts se les approprier. Du point de vue de la dynamique, la « discrimination positive » en faveur des PME peut également avoir des inconvénients car elle risque d'inciter ces entreprises à ne pas chercher à se développer au-delà du seuil leur permettant de prétendre à une aide spéciale ou à adopter une stratégie de démembrement dès que ce seuil est atteint.

L'expérience montre que les initiatives de simplification administrative et de facilitation de la tâche aux PME peuvent contribuer à mobiliser les entrepreneurs en faveur de la réforme en leur promettant des résultats extrêmement visibles qui seront atteints dans un délai assez court. Toutefois, ces mesures risquent de détourner l'attention de programmes plus ambitieux et plus essentiels portant sur la qualité de la réglementation. Il est vraisemblable que la meilleure façon d'élaborer des mesures de simplification administrative et de les hiérarchiser consiste à intégrer ce travail dans un programme plus vaste portant sur la qualité de la réglementation. La prise de mesures dans ce domaine devrait être un processus évolutif au cours duquel les anciennes et les nouvelles réglementations seraient constamment révisées et simplifiées.

Bâtir une société entrepreneuriale : Le rôle de l'enseignement et de la formation

Déterminant essentiel des préférences en matière de carrière, la culture contribue à façonner les attitudes vis-à-vis de la prise de risques et de la récompense. Comme le montrent de récents travaux de la Commission européenne, le comportement des entrepreneurs peut varier considérablement d'un pays à l'autre, et l'on sait que les caractéristiques culturelles influent sur l'activité entrepreneuriale. De multiples facteurs culturels peuvent influencer sur la volonté d'un individu de créer une entreprise ou de l'agrandir. Certains de ces facteurs comme la « crainte de l'échec » sont probablement profondément ancrés dans les esprits mais d'autres, comme l'idée de créer une entreprise, peuvent être inculqués aux individus dès leur jeune âge. L'on sait que l'image des créateurs d'entreprise comme modèles positifs n'a jamais été aussi puissante en Europe qu'aux États-Unis. Dans une récente étude qui met particulièrement en exergue le cas de l'Espagne, il a été souligné que l'absence de manifestations de soutien de la société espagnole constitue l'un des obstacles à la création d'entreprise dans ce pays bien que, progressivement, les mentalités évoluent en faveur d'une meilleure acceptation des créateurs d'entreprise par la société, ce dont on ne peut que se féliciter.¹⁵ Au Japon, d'aucuns prétendent même que la création d'entreprise est totalement contraire à la mentalité des habitants du pays¹⁶. Cette affirmation est pourtant loin de refléter la réalité d'un pays dans lequel de nombreux citoyens montrent qu'ils s'intéressent à la création d'une entreprise (voir annexe B). Les pouvoirs publics ont un rôle à jouer, par le biais du système éducatif, pour favoriser l'esprit d'entreprise et le comportement des entrepreneurs. Des mesures de formation appropriées (apportant des compétences en gestion d'entreprise) sont également nécessaires pour aider les entrepreneurs en place ou en devenir, chômeurs compris, à s'adapter à l'évolution de l'environnement de l'entreprise, leur permettre d'adopter de nouvelles technologies, de saisir les opportunités qui s'offrent à eux et de relever les défis de la mondialisation. Le rôle primordial de la notion d'apprentissage tout au long de la vie pour relever ces défis fait son chemin.

Conscients de la contribution économique et sociale de l'entrepreneuriat, les pouvoirs publics ont accordé une place de choix dans leur programme au développement d'une culture de l'entrepreneuriat ainsi qu'à la promotion des valeurs entrepreneuriales et de l'esprit d'entreprise afin de bâtir une société entrepreneuriale. Étant donné, toutefois, que le fait de favoriser l'entrepreneuriat comme institution socio-économique exige des talents très différents de ceux que requièrent la conception et la mise en oeuvre d'autres mesures économiques, les gouvernements se trouvent, en l'occurrence, confrontés à un nouvel enjeu. A cet égard, le *Projet sur l'entrepreneuriat* du gouvernement finlandais est un modèle d'association et de coopération à ce projet de la part d'un grand nombre de ministères concernés, à savoir neuf d'entre eux auxquels s'ajoute l'Association des autorités locales et régionales finlandaises.

Il est désormais admis que, pour encourager l'esprit d'entreprise, il importe de prendre en compte la dimension culturelle et que l'enseignement et la formation constituent des moyens importants d'encourager l'entrepreneuriat au sein des sociétés. Dans les pays européens, il est de plus en plus admis que l'esprit d'entreprise constitue une compétence essentielle à encourager et à développer par le biais de l'enseignement et de la formation et par l'apprentissage tout au long de la vie. Le projet BEST de la Commission européenne, qui consiste à s'efforcer de recenser dans toute l'Europe les meilleures initiatives visant à promouvoir l'enseignement de la gestion d'entreprise à tous les niveaux des systèmes éducatifs illustre cet intérêt. L'une des tâches du groupe d'experts chargé de ce projet a été de se mettre d'accord sur une définition commune de « l'enseignement de la gestion d'entreprise ». Un large accord s'est dégagé sur le fait de considérer que ce concept engloberait deux éléments distincts : i) une conception plus large de l'enseignement pour adopter des comportements et acquérir des compétences de chef d'entreprise, qui implique le développement de certaines qualités de l'individu et n'est pas directement axé sur la création

15 Document non publié présenté par la délégation espagnole à l'occasion de l'atelier de Budapest sur « L'entrepreneuriat : Questions stratégiques et politiques », 8-10 septembre 2003.

16 . Japan Small Business Research Institute & Ministry of Economy, Trade and Industry (2003).

d'entreprise et ii) une conception plus spécifique de la formation sur la manière de créer une entreprise. Dans le même ordre d'idées, le gouvernement japonais s'emploie à promouvoir l'idée d'une société plus entrepreneuriale par le biais de divers programmes d'enseignement et de formation.

Encadré 2. Exemples de politiques d'enseignement et de formation au service de l'entrepreneuriat dans des pays européens

En **Espagne**, dans le cadre d'une réforme du système éducatif, les autorités compétentes s'efforcent d'inculquer aux apprenants de tous âges les compétences et les capacités nécessaires afin de favoriser l'esprit d'entreprise. La réforme de 2002-3 vise à inclure, en filigrane, à tous les stades de l'éducation, le développement des qualités inhérentes à l'esprit d'entreprise en fonction des besoins des différents groupes d'âge. Cette réforme s'applique à l'ensemble du territoire national. En outre, certaines communautés autonomes préparent d'autres matières facultatives à enseigner. Par exemple, les Asturies ont lancé la "jeune entreprise européenne" et la région de Castille et Leon prévoit également d'introduire cette option dans le cursus de l'année scolaire 2005-2006. S'agissant de la formation professionnelle, des accords de coopération ont été passés avec la communauté des entreprises pour garantir une formation de meilleure qualité et offrir davantage de possibilités d'emploi. Par delà l'aspect "enseignement formel", l'objectif est de permettre à la population active de continuer à recevoir une formation dans l'entreprise qui l'emploie. Par ailleurs, la législation récente favorise la formation permanente dans les PME et pour les travailleurs indépendants.

Aux **Pays-Bas**, la création d'une commission spéciale sur « l'entrepreneuriat et l'enseignement » (du primaire à l'enseignement universitaire) vise à promouvoir des projets pilotes et à recenser de bons exemples faciles à copier par d'autres institutions éducatives. Le ministère des Affaires économiques fournit une aide financière pour la mise au point de méthodes et de supports pédagogiques ainsi que pour d'autres activités (comme des séminaires, la formation des enseignants, etc.). L'idée est que l'administration centrale ne doit rien imposer mais faciliter les choses.

Bien qu'aux États-Unis, la tradition de créer des entreprises soit plus ancienne que dans les pays européens ou asiatiques, et que la formation à l'entrepreneuriat y soit plus largement répandue, il a fallu trente ans pour que l'entrepreneuriat acquière ses lettres de noblesse aux yeux de communauté universitaire. Il y a 15 ans, seule une poignée d'établissements dispensaient des cours dans ce domaine alors qu'aujourd'hui, plus de 1 500 collèges et universités proposent une forme ou une autre de formation à l'entrepreneuriat – tendance qui s'est amorcée au début des années 1990 et continue à se renforcer. L'intérêt pour la formation à l'entrepreneuriat s'est désormais propagé dans des disciplines non commerciales, chez les étudiants en ingénierie, sciences de la vie et arts libéraux.

L'enseignement et la formation à l'entrepreneuriat peuvent avoir exercé un double effet : premièrement, avoir un impact considérable sur les performances des entrepreneurs en les aidant à augmenter les chances de survie de leur entreprise et, dans une moindre mesure, à en augmenter la rentabilité. Une étude du Kauffman Center (Charney et Libecap, 2000) révèle que lorsque l'enseignement comporte un apprentissage à l'entrepreneuriat, les probabilités de création de nouvelles entreprises et d'exercice d'un travail indépendant s'accroissent, tandis que les récompenses économiques et la satisfaction personnelle des individus ayant créé leur entreprise augmentent. Bien que difficile à mesurer, le deuxième effet est lié à l'impact à long terme que la formation à l'entrepreneuriat peut avoir sur l'esprit d'entreprise et sur les mentalités vis-à-vis de cette activité. Comparés aux anciens élèves d'écoles de commerce, les diplômés en entrepreneuriat :

- ont trois fois plus de probabilités de créer des entreprises ;
- ont trois fois plus de probabilités d'exercer un travail indépendant ;
- affichent un revenu annuel supérieur de 27 % et possèdent un patrimoine supérieur de 62 % ;
- sont plus satisfaits de leur emploi.

L'étude Kauffman a également montré qu'en moyenne, les petites entreprises employant des personnes diplômées en entrepreneuriat affichent une plus forte progression du chiffre de ventes et de l'emploi que celles qui emploient des personnes qui ne sont pas passées par des écoles d'entrepreneuriat. En outre, les diplômés en entrepreneuriat sont plus nombreux à créer une entreprise de haute technologie ou à trouver un emploi dans ce type d'entreprise que les anciens élèves des autres écoles de commerce. De surcroît, ils participent davantage au développement de nouveaux produits et à des activités de recherche-développement, et travaillent sur des produits de durée de vie plus courte.

Bien que les gouvernements nationaux et les instances internationales accordent une importance croissante au rôle de l'enseignement et de la formation à l'entrepreneuriat et que, dans la plupart des pays, de nombreux programmes et initiatives aient été lancés (pour plus de détails, voir annexe B), ces deux activités ne s'en caractérisent pas moins par de multiples problèmes et carences auxquels les décideurs devraient remédier. Ces carences sont notamment les suivantes :

- la promotion de l'entrepreneuriat par le biais de la formation et de l'enseignement n'est pas suffisamment intégrée dans la planification et la stratégie économique à long terme ;
- l'entrepreneuriat n'est ni intégré dans les programmes d'études, ni inscrit dans un cadre cohérent, ce qui fait que son impact est modeste et ne touche guère qu'un nombre limité d'étudiants ;
- l'absence de financement par l'État de la formation à l'entrepreneuriat comme discipline scolaire et universitaire limite les capacités d'enseignement et de recherche, ce qui grève les possibilités d'élargir la formation à l'entrepreneuriat ;
- il conviendrait que les agences gouvernementales coordonnent mieux l'élaboration et la mise en oeuvre de leurs politiques destinées à promouvoir l'entrepreneuriat par le biais de mesures allant en ce sens ;
- décideurs, spécialistes et universitaires acceptent encore difficilement la notion globale d'éducation à l'esprit d'entreprise et au comportement d'entrepreneur par opposition à l'enseignement et à la formation pour acquérir des compétences entrepreneuriales (notamment pour les PME) ;
- les indicateurs, les mesures quantitatives et les évaluations de programme restent assez rares.

Compte tenu de ce qui précède, l'attention accordée par les pouvoirs publics à l'enseignement et à la formation à l'entrepreneuriat pourrait être axée sur les aspects suivants :

- i) intégration cohérente et systématique des matières portant sur l'entrepreneuriat dans l'ensemble des systèmes éducatifs formels afin d'enseigner les compétences entrepreneuriales et de promouvoir une société d'entrepreneurs ;
- ii) promotion de diverses formes de partenariats publics et privés, allant des contrats de stage à des financements privés, pour instaurer une collaboration entre les établissements publics d'enseignement et de recherche d'une part, et le secteur privé, en particulier les PME, d'autre part ;
- iii) augmentation du financement public pour la formation des enseignants et l'élaboration de programmes d'études et de programmes axés sur l'entrepreneuriat ;

- iv) amélioration de la coordination entre les différents organes gouvernementaux associés à la promotion de l'entrepreneuriat ;
- v) mise au point d'indicateurs et évaluation de programmes.

Favoriser la création et le développement d'entreprises : la dimension locale

Les politiques relatives à l'entrepreneuriat et aux PME revêtent une dimension locale non négligeable. Il est vrai que faciliter l'augmentation du taux de création d'entreprises est une préoccupation presque universellement partagée par les collectivités locales soucieuses d'accélérer le développement des localités défavorisées. Un nombre incalculable de programmes ont été mis en oeuvre pour lutter contre l'absence d'emplois, offrant une alternative économique et sociale au chômage endémique tout en relevant le niveau de vie dans les localités en difficulté (OCDE, 2003a). Bien entendu, les mesures destinées à promouvoir l'entrepreneuriat sont également considérées comme un précieux instrument de développement économique dans les localités plus prospères. La création d'entreprises peut engendrer toute une série d'avantages pour le développement économique local, notamment en matière de création d'emplois et d'accroissement des revenus (avec des effets indirects sur l'emploi qui se font sentir au fil du temps), d'augmentation des recettes fiscales (même si l'ampleur de cette augmentation est incertaine, voire limitée), d'amélioration de la fourniture de services aux entreprises et aux consommateurs locaux (il est alors plus facile d'éviter que le revenu créé localement n'aille s'investir ailleurs). Elle peut également produire des effets de démonstration et de motivation qui, quoique difficiles à quantifier, sont probablement importants.

Dans les pays de l'OCDE, le taux de création d'entreprises peut varier considérablement d'une région à l'autre (OCDE, 2003a). Généralement, les régions à croissance rapide affichent des taux élevés. Au niveau local, il existerait bien grosso modo une relation entre revenus et entrepreneuriat encore que celle-ci ne soit pas évidente. Les zones particulièrement défavorisées connaissent aussi parfois de forts taux de création d'entreprises. Les déterminants du taux de création d'entreprises varient selon les régions mais englobent la démographie, le chômage, la richesse, les caractéristiques de la population active en termes de formation et de profession, la prévalence des petites entreprises, la fréquence des logements occupés en toute propriété, la dotation en infrastructures et l'histoire de la région. Selon de récentes recherches de l'OCDE, la création d'entreprises dans les zones défavorisées se heurte à l'obstacle d'une série de facteurs interdépendants. Ces facteurs influent sans doute sur l'importance et le type d'activité entrepreneuriale mais aussi sur la probabilité de réussite de cette activité.

Parmi les facteurs faisant obstacle à la création d'entreprises et qui, selon les observations, peuvent se combiner de différentes manières dans les zones en difficulté, on citera l'insuffisance des réseaux sociaux et d'entreprises, le faible niveau de la demande effective dans l'économie locale, les difficultés d'accès aux financements, l'absence d'expérience et de qualifications professionnelles des habitants et l'absence d'exemples à suivre, les obstacles culturels dont la barrière de la langue et le manque d'affinités des habitants avec les institutions en place, le phénomène de concentration sectorielle, les problèmes de sortie du dispositif de transferts sociaux et l'inadéquation de la réglementation nationale. Ces obstacles ne se rencontrent pas uniquement dans les zones défavorisées mais leur prévalence, la probabilité qu'ils se dressent tous ensemble et les difficultés à les surmonter y sont souvent plus fortes.

S'agissant de la dimension locale, il convient de mentionner le rôle que les *grappes industrielles* peuvent jouer pour promouvoir l'entrepreneuriat. La formation de grappes est une réalité dans la plupart des pays et des initiatives de développement de ces structures ont été adoptées aussi bien par les pays développés que par les pays en développement, et appliquées aux régions prospères comme aux régions à la traîne. Selon une estimation concernant les États-Unis, au milieu des années 1990, on dénombrait environ 380 grappes industrielles opérant dans un large éventail de secteurs de services et manufacturiers.

Ensemble, elles représentaient 67 % de la population active et 61 % de la production du pays. (voir Rosenfeld, 1996). Outre les avantages reconnus en termes de productivité, d'esprit d'innovation et de performances concurrentielles des entreprises, cette configuration peut aussi engendrer un fort taux de création de jeunes pousses.¹⁷ On observe souvent une forte mobilité verticale sur le marché du travail local, les salariés aspirant fréquemment à créer leur propre PME. La spécialisation interentreprises que permettent les grappes industrielles peut aussi se traduire par une moindre intégration verticale, abaisser les obstacles à l'entrée sur le marché et réunir les conditions propices à la création d'entreprise.

Il existe des aspects essentiels que les administrations locales et régionales doivent prendre en compte dans leur action de promotion de la création et du développement d'entreprises. Parmi les initiatives ayant la faveur des décideurs locaux et régionaux, citons : les programmes de services de conseils aux entreprises, l'hébergement d'entreprises en pépinière et les services correspondants, les programmes de formation, d'enseignement et de sensibilisation, les réseaux d'investisseurs-tuteurs, les programmes de micro-financement ainsi que les incitations budgétaires. Certaines de ces initiatives peuvent d'ailleurs être envisagées dans le contexte de la constitution de grappes industrielles. Les résultats des recherches sur la promotion de l'entrepreneuriat aux niveaux local et régional dont nous disposons permettent de tirer un certain nombre de conclusions dont voici les principales :

- i) aider les chômeurs à créer leur propre emploi peut être une solution valable si elle est bien ciblée ;
- ii) la promotion de l'entrepreneuriat ne peut être considérée comme une solution à l'exclusion sociale d'un grand nombre d'individus en grande difficulté ;
- iii) les politiques visant à stimuler l'esprit d'entreprise doivent s'inscrire dans le long terme car elles ont peu de chances de donner des résultats majeurs à court terme ;
- iv) la concurrence engendrée par l'arrivée de nouvelles entreprises peut entraîner des effets d'éviction (perte de production et/ou d'emplois dans les entreprises existantes) les plus susceptibles d'en souffrir étant les types d'entreprises qui prédominent dans les localités pauvres ;
- v) il faut adapter les services généraux de soutien aux besoins de groupes cibles ;
- vi) l'accès aux services de formation et aux nouvelles technologies de communication est important ;
- vii) une évaluation et un suivi adéquats des programmes sont indispensables.

17 A noter qu'un rapport documentaire séparé, intitulé « Partenariats, grappes et réseaux : perspectives et enjeux pour les PME innovantes dans une économie mondialisée » est en préparation.

REMARQUES DE CONCLUSION

Nous pouvons associer les données empiriques présentées plus haut ainsi qu'à l'annexes A et le cadre examiné dans la section précédente ainsi que dans l'annexe C pour réfléchir aux implications pour la politique de l'entrepreneuriat au niveau national. Les pouvoirs publics peuvent utiliser cette politique pour atteindre n'importe lequel des trois principaux objectifs de leur action : création d'emplois, lutte contre la pauvreté et renforcement de la compétitivité.

Pour atteindre ces objectifs, les gouvernements disposent de trois grandes stratégies :

- agrandir et/ou améliorer la qualité du vivier de nouveaux chefs d'entreprise et de porteurs de projet pour augmenter la création nette d'entreprises ;
- encourager l'expansion de PME établies ou l'essaimage de nouvelles entreprises ;
- faciliter la sortie du marché des chefs d'entreprise et des PME qui ne sont pas vraiment durables ni compétitives.

La mise en oeuvre de ces trois stratégies se décline de multiples façons. Par exemple, le vivier d'entrepreneurs potentiels ou de porteurs de projet peut être étoffé par le biais de l'immigration, de l'organisation d'un cursus sur l'entrepreneuriat dans les écoles, de modifications et de simplifications de la fiscalité et de la réglementation, etc. De même, il est possible de faciliter la sortie de PME non durables et peu compétitives grâce à des programmes locaux d'aide à la reconversion, par le recyclage, en faisant évoluer les mentalités face à « l'échec », en réformant la législation sur les faillites, etc.

Toutefois, quelle que soit la méthode retenue, sa mise en oeuvre repose avant tout sur la nécessité d'une modification du climat des affaires de manière qu'il soit plus propice à « l'activité entrepreneuriale ». Selon les résultats escomptés, l'environnement à mettre en place pour favoriser cette activité ne sera pas le même parce qu'il faut tenir compte de l'existence des différents types d'entrepreneur et de leur expérience ainsi que de leur propension plus ou moins grande à assumer le risque et l'incertitude. C'est ainsi qu'un environnement convenant parfaitement aux entrepreneurs du type « héros » sera vraisemblablement différent de celui qui sera propice à des micro-entreprises créées par des individus par choix de mode de vie.

Il peut par conséquent être nécessaire d'opérer un certain nombre d'arbitrages entre les principaux résultats sur lesquels une politique de l'entrepreneuriat peut influencer. A titre d'exemple, la création d'emplois et la lutte contre la pauvreté peuvent nécessiter de renoncer à l'amélioration de la compétitivité et de la productivité, la décision (d'accorder la priorité à l'instauration d'environnements propices à l'activité entrepreneuriale (EBE) relevant essentiellement du compromis politique. Pour prendre de telles décisions en connaissance de cause, les différentes parties prenantes ont besoin de conditions-cadres ainsi que de données empiriques leur permettant de déterminer les conséquences de leur choix.

L'EBE facilitant le plus la *création d'emplois* peut, par exemple, être un environnement qui favorise le plus la création d'entreprises à forte croissance et l'expansion des petites entreprises établies qui deviendront moyennes ou grandes, *ou bien* qui favorise le plus la création et l'expansion d'entreprises par

des individus ayant choisi l'entrepreneuriat comme mode de vie, *ou* la création de micro-entreprises et leur expansion. Chacun de ces trois environnements contribuera à la création d'emplois et le gouvernement désireux d'exploiter le dynamisme entrepreneurial pour donner un coup de pouce à l'emploi pourra s'atteler au problème de différentes manières. En effet, *il n'existe pas de méthode « idéale » pour ce faire : tout dépend de la situation et des priorités gouvernementales*. Tout ceci revient à trouver des compromis et, pour prendre les décisions appropriées, les dirigeants politiques et les responsables gouvernementaux doivent se faire une idée plus précise des compromis et des circonstances dans lesquelles ils interviendront en mettant à profit le dynamisme des entrepreneurs.

Voici une liste des principales implications découlant de ce qui précède :

- **il convient que les gouvernements attachés à favoriser la création d'emplois, à améliorer la croissance et la compétitivité et à lutter contre la pauvreté dans le cadre plus large de leurs objectifs sociaux et économiques accordent une haute priorité à leur politique de l'entrepreneuriat.** Les entrepreneurs sont à même de contribuer de manière significative et directe à ces trois grands objectifs. L'activité entrepreneuriale se corrèle étroitement avec ces visées mais des arbitrages doivent être opérés.
- **Il n'existe pas « d'environnement de la création d'entreprise » applicable en tout temps et en tout lieu et qui constituerait la solution optimale pour tous les types d'entrepreneur.** La politique de l'entrepreneuriat ne peut être calquée sur un modèle « uniforme » car les priorités diffèrent selon les pays. Pour élaborer des stratégies et des plans d'action, les décideurs doivent prendre des décisions qui sont, à la base, le fruit de compromis politiques. Les arbitrages doivent se fonder sur tout un éventail de considérations, ce qui englobe leurs objectifs, le profil des entrepreneurs en place (et des porteurs de projet) au sein de leur économie et le climat des affaires. Pour pouvoir se prononcer en toute connaissance de cause, les différentes parties prenantes à la décision ont besoin de conditions-cadres ainsi que de données empiriques leur permettant de déterminer quelles en seront les implications.
- **Les pouvoirs publics soucieux d'élaborer la politique de l'entrepreneuriat la plus efficace s'emploieront à instaurer un environnement (favorable) à la création d'entreprise (EBE).** Mais l'EBE qui cadre parfaitement avec un objectif n'est pas nécessairement celui qui conviendra pour atteindre d'autres résultats, comme on l'a vu précédemment. La principale raison en est que les entrepreneurs ne sont pas tous « bâtis sur le même modèle » au regard de leur expérience et de leur disposition à accepter les risques et l'incertitude. Le contexte favorable aux entrepreneurs du type « héros » a peu de chances d'être identique à celui qui conviendra à des entrepreneurs désireux de créer leur propre micro-entreprise par choix de mode de vie. En d'autres termes, il ne suffit pas que la politique de l'entrepreneuriat d'un gouvernement traduise les objectifs qu'il entend atteindre. Elle doit être adaptée aux résultats recherchés, fût-ce au prix d'arbitrages, et correspondre au profil d'entrepreneur le plus répandu.
- **Il n'y a pas nécessairement de lien direct entre chacun des facteurs déterminant le climat des affaires, pris séparément, et le niveau d'activité entrepreneuriale.** Une politique qui chercherait à privilégier le facteur « financement » sans tenir compte des autres facteurs ne déboucherait pas nécessairement sur une augmentation ou amélioration sensible de l'activité entrepreneuriale. Ce ne sont pas tant les facteurs contextuels individuels qui influent sur l'entrepreneur, mais bien la chaîne ou le profil de ces facteurs. La puissance d'une chaîne de facteurs façonnée par l'action gouvernementale se mesure à celle de son maillon le plus faible. Renforcer tel ou tel facteur, comme le niveau et la disponibilité de financements, n'entraînera pas forcément une intensification de l'activité entrepreneuriale si d'autres facteurs (comme le système éducatif ou l'existence de corruption) entravent son influence. De là

même façon, ni les efforts destinés à favoriser la formation à l'entrepreneuriat dans le système éducatif, ni l'assouplissement de la réglementation ne permettront, en soi, d'accroître la création d'entreprises si le financement demeure une contrainte. Autrement dit, certains facteurs ne peuvent que constituer des étapes du processus sans pour autant que l'on puisse établir de corrélation. C'est bien l'ensemble, la chaîne ou profil de ces facteurs qui importent quant au niveau d'activité entrepreneuriale. Or ces facteurs sont généralement propres à une époque ou à un lieu précis, et liés à tel ou tel type d'entrepreneur (par choix de vie, pour pari sur la croissance, etc.). Il en découle que le retour sur investissement des pouvoirs publics disposant de ressources limitées sera d'autant plus élevé (pour une utilisation encore meilleure des deniers publics) qu'ils prendront les dispositions destinées à identifier les « maillons faibles » de leurs projets en faveur de la création d'entreprises.

- **Il importe que les pouvoirs publics se dotent désormais de capacités de qualité afin d'assurer un suivi du profil des créateurs d'entreprise, de l'activité entrepreneuriale ainsi que de l'environnement de la création d'entreprises.** En effet, les maillons faibles dont il est question précédemment varient selon les divers types d'entrepreneurs, les priorités fixées par les pouvoirs publics mais aussi en fonction des environnements de création d'entreprises instaurés par les gouvernements d'autres pays et qui constituent une source de concurrence dans une économie mondialisée. L'utilisation du cadre analytique « COTE » pour formuler les politiques (cadre couvrant un certain nombre d'aspects des politiques, en particulier la lisibilité et l'homogénéité, les objectifs, les cibles, etc.) ainsi que le propose le rapport documentaire connexe sur l'évaluation peut aider les pouvoirs publics à œuvrer dans cette direction.
- **L'infrastructure sur laquelle s'appuie l'EBE est en grande partie fournie par le secteur privé.** Elle comprend des éléments comme les marchés et les services financiers, les télécommunications, les services éducatifs et de conseil, les incubateurs et pépinières d'entreprises, la recherche technologique, les dispositifs de règlement des différends, les marchés des droits de propriété sur les biens matériels et immatériels, etc. Il importe que le secteur public et le secteur privé collaborent pour veiller à ce que les efforts du secteur privé ne soient pas entravés outre mesure et que, le cas échéant, celui-ci soit encouragé à mettre au point des produits et des services adaptés, destinés à répondre aux besoins de la création de nouvelles entreprises et de l'expansion des entreprises établies. Cela sous-entend que les pouvoirs publics élaborent avec le secteur privé des modèles de collaboration et des consortiums correspondant aux spécificités de leur pays.
- **Il est de plus en plus nécessaire que toutes les administrations (tant au niveau national qu'à l'échelon local) réexaminent leurs propres stratégies d'encouragement de l'esprit d'entreprise, par rapport aux stratégies adoptées en d'autres lieux.** Au niveau international, il convient d'adopter une stratégie de coordination des politiques de l'entrepreneuriat pour instaurer un environnement international de création d'entreprises de meilleure qualité. Pour ce faire, il faudrait, par exemple, recenser une liste d'indicateurs permettant d'identifier les environnements favorables à la création d'entreprises dans les économies « entrepreneuriales » les plus avancées. Nous pouvons donc nous employer à définir une « voie royale » valable pour toutes les économies développées, objectif auquel nous aspirons tous. En procédant ainsi, nous fixons des objectifs ultimes même si, pour certains gouvernements, il est probablement très difficile, voire impossible d'atteindre avant longtemps de tels objectifs compte tenu de la réalité politique qui est la leur. Dans une économie mondialisée, cette approche offre un certain nombre d'avantages car elle donne une orientation et constitue une sorte de « phare » destiné à guider la stratégie des décideurs sur le long terme.

Annexe A

REDUIRE LES CHARGES REGLEMENTAIRES ET ADMINISTRATIVES

Introduction

Cette annexe présente une vue d'ensemble des conclusions de travaux récents concernant les PME, réalisés sous les auspices du Groupe de travail sur la gestion de la réglementation et la réforme réglementaire. Elle est centrée sur les coûts liés au respect des formalités et réglementations que doivent encourir les entreprises ainsi que sur les stratégies mises en oeuvre par les gouvernements pour réduire ces coûts¹⁸.

La réglementation administrative est un important outil de soutien des politiques publiques dans de nombreux domaines comme la fiscalité, la sûreté et la protection de l'environnement. La réglementation administrative peut être bénéfique aux entreprises quand elle instaure des cadres de marché dans lesquels les échanges commerciaux peuvent se dérouler dans un contexte ouvert à la concurrence et de faible coût. Il y a cependant un risque que la réglementation administrative ne contrarie l'innovation ou ne crée des barrières superflues au commerce, à l'investissement et à l'efficacité économique, voire ne menace la légitimité de la réglementation. L'effet cumulé de nombreuses réglementations et formalités, provenant de multiples institutions et strates administratives, diminue la réactivité des entreprises, détourne les ressources des investissements productifs, gêne l'entrée sur les marchés, réduit l'innovation et la création d'emplois, et d'une manière générale, décourage l'entrepreneuriat.

Ces problèmes sont particulièrement aigus pour les petites et moyennes entreprises (PME). Elles ont moins de gestionnaires, un chiffre d'affaires plus faible pour absorber des augmentations de coûts fixes et moins de ressources financières. Dans un environnement concurrentiel, les PME dépendent davantage du recours à des compétences clés qui apportent la réussite à long terme: capacité d'innover, de maximiser l'efficacité opérationnelle et de s'adapter au changement dans le temps.

La section 2 présente une série de constats empiriques qui illustrent l'opinion des PME sur les charges administratives et la réglementation. La Section 3 passe en revue les approches organisationnelles et outils de simplification utilisés par des pays de l'OCDE pour réduire les charges administratives des entreprises en général et des PME en particulier. En prenant comme exemple l'Europe du Sud-Est, la Section 4 étudie comment des pays non membres de l'OCDE peuvent profiter de ces expériences. La Section 5 formule une série de conclusions provisoires concernant les conséquences pour l'action gouvernementale qui pourraient nourrir la réflexion en cours sur un ensemble de principes, relatifs aux

18. Les coûts administratifs du respect de la réglementation incluent le temps et les frais divers dépensés par les propriétaires, les dirigeants, le personnel, ou les prestataires de service afin de comprendre la réglementation, de rassembler, organiser, traiter, présenter et archiver les données, et remplir les formulaires requis par les administrations. Ils incluent l'administration de la fiscalité, mais pas le montant de l'impôt lui-même. Ils n'incluent pas les coûts non administratifs, par exemple les coûts financiers tels que les immobilisations et matériels requis pour remplir ces obligations. L'étude porte sur les entreprises existantes, et ne prend donc pas en compte les coûts administratifs du respect de la réglementation spécifiques à la création d'entreprise, qui est une source d'obligations supplémentaires.

politiques à l'égard des PME, dans la perspective de la Conférence ministérielle sur les PME qui se tiendra à Istanbul en 2004.

Le point de vue des PME sur les réglementations et coûts administratifs

Une étude de l'OCDE publiée en 2001, qui couvrait près de 8 000 entreprises, nous permet de connaître l'opinion des PME sur les coûts et réglementations administratifs¹⁹. Cette étude a montré que les coûts liés au respect des réglementations administratives représentent environ 4 % du PIB du secteur des entreprises dans les pays étudiés. L'encadré A.1 ci-dessous illustre la répartition de ces coûts selon les entreprises et les secteurs. L'étude a confirmé l'existence d'une relation inverse entre le coût de conformité par salarié et la taille de l'entreprise, et montré que les coûts de la réglementation ont un impact de plus en plus disproportionné sur les plus petites entreprises (Figure A.1). C'est un phénomène bien connu, quand on gère une entreprise, qui résulte de nombreux facteurs étroitement liés et en particulier des économies d'échelle et de gamme. Selon ces données, au-delà d'un seuil d'environ 20 salariés, le coût par salarié semblerait se stabiliser. Ce constat est confirmé par le nombre de demandes adressées aux administrations. Les entreprises participant à l'enquête ont dit qu'elles demandaient en moyenne huit autorisations ou décisions par an. Cependant, si l'on tient compte du nombre de salariés, les petites entreprises présentent environ quatre fois plus de demandes par salarié que les entreprises moyennes, et huit fois plus que les grosses PME, (cf. Figure A.2).

L'enquête a mis en évidence quelques différences dans les coûts administratifs selon les secteurs, (cf. figure A.3). Les professions libérales (entreprises de services aux entreprises) et les services avec impact sur l'environnement (tels que les sociétés de transport et d'infrastructure publique) affichent des coûts annuels par salarié plus élevés que les industries manufacturières. La majorité des coûts de conformité sont encourus pour respecter les réglementations fiscales et relatives à l'emploi, tandis que le montant dépensé pour se conformer aux réglementations environnementales est moindre (encore que ces coûts augmentent rapidement), (cf. Figure A.4).

L'étude a également analysé l'opinion des PME concernant leurs relations avec les organismes publics (Encadré A.2). Dans l'ensemble, les PME critiquent davantage la qualité des réglementations fiscales et relatives à l'emploi que la qualité des réglementations environnementales (Figure A.5). Les PME reprochent à ces réglementations de n'être pas assez souples pour être mises en œuvre efficacement, de ne pas atteindre leurs buts aussi simplement que possible, d'être difficiles à comprendre, et d'introduire des changements imprévisibles. Par ailleurs, les PME ont été invitées à évaluer la qualité des services administratifs lorsqu'elles recherchent des renseignements (Figure A.6), et lorsqu'elles sollicitent des décisions ou des autorisations auprès d'agents de l'Etat (Figure A.7). Bien que les évaluations reposent sur des critères différents, l'impression générale est que les PME sont plus critiques s'agissant de leurs relations avec les services administratifs lorsqu'elles doivent obtenir une décision qu'elles ne le sont quand il s'agit d'obtenir des renseignements. En particulier, elles critiquent le manque de cohérence et de prévisibilité des décisions (dans le temps et entre entreprises similaires), et de responsabilité du fonctionnaire compétent. De façon surprenante, la lenteur administrative dans la prise de décision, ainsi que l'absence de réponse précise de la part de fonctionnaires ne suscitent pas une opinion aussi défavorable.

19. OCDE (2001b) *La paperasserie vue par les entreprises*. La publication s'appuie sur une enquête réalisée entre avril 1998 et mars 1999 qui couvre près de 8 000 PME de 11 pays: Australie, Autriche, Belgique, Espagne, Finlande, Islande, Mexique, Nouvelle-Zélande, Norvège, Portugal et Suède. L'OCDE a préparé trois questionnaires standardisés sur les réglementations fiscales, et en matière d'emploi et de protection de l'environnement. Chaque enquête mesurait la perception par les entreprises de la qualité des réglementations et formalités, de la qualité de l'administration concernée, et l'estimation des coûts administratifs du respect de la réglementation et des formalités.

Box A.1: SMEs' administrative compliance costs

Figure A.1. Annual administrative costs per employee

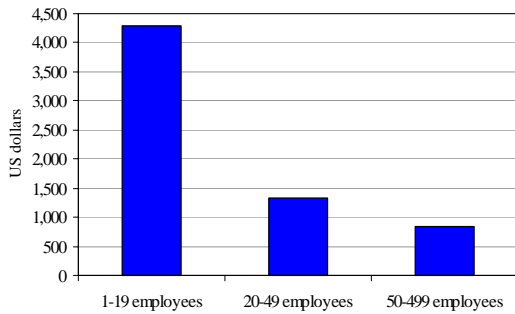


Figure A.2. Annual number of requests for permissions per employee

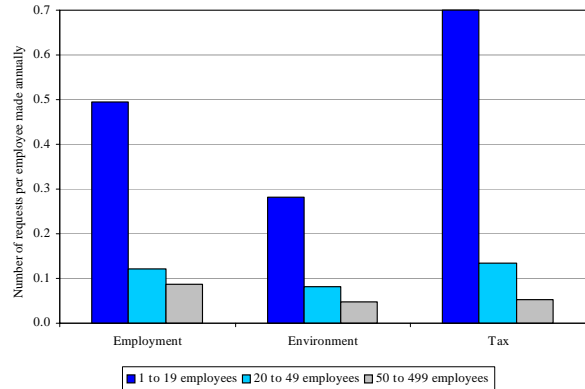


Figure A.3. Annual administrative costs per employee by economic sector

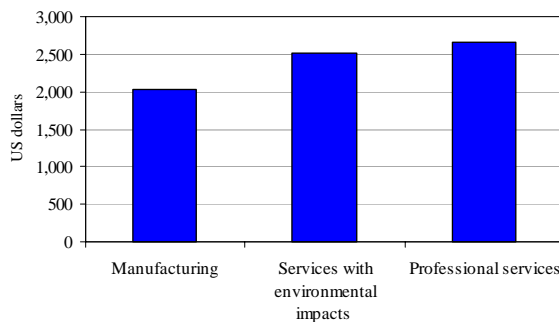
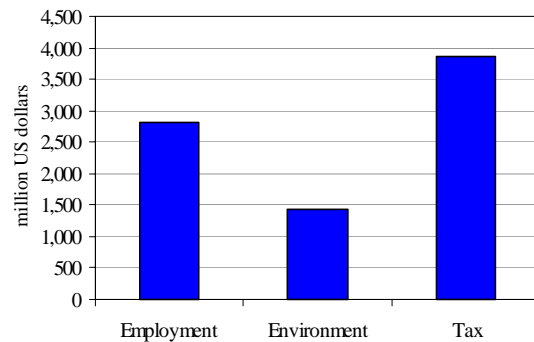


Figure A.4. Aggregate annual administrative costs



Source: OECD (2001), Businesses' Views on Red Tape.

La majorité des entreprises (60 % environ) ont déclaré que les coûts de conformité ont augmenté sur la période 1998-1999. La complexité grandissante des réglementations existantes est la principale raison évoquée par les entreprises pour expliquer la hausse des coûts encourus pour respecter les réglementations en matière de fiscalité et d'emploi. En ce qui concerne les réglementations environnementales, l'introduction de nouvelles dispositions, et l'accroissement du respect des réglementations, ainsi que leur complexité croissante, sont considérés comme des causes importantes de la hausse des coûts de conformité. Il est intéressant de noter que la prestation externe de service aux entreprises pour assurer le respect de la réglementation (p. ex. experts-comptables, avocats, etc.) est devenue en soi une activité économique. Ce type d'activité peut certes stimuler la croissance et créer des emplois, mais les ressources des entreprises pourraient sans doute être utilisées à des fins plus productives.

Encadré A.2 Opinions des PME sur leurs relations avec les organismes publics
(% de réponses « pas d'accord » ou « pas du tout d'accord »)

Figure A.5. Qualité de la réglementation

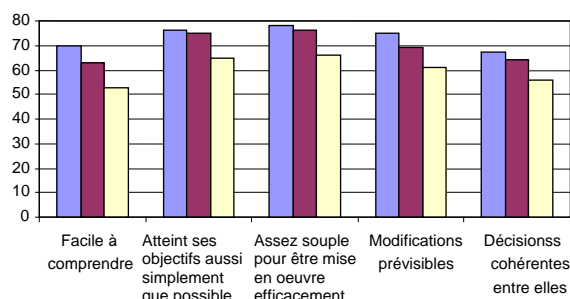


Figure A.6. Efficacité de l'information sur la réglementation

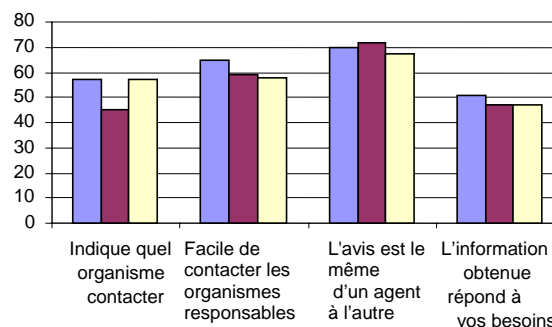


Figure A.7. Obtention de décisions ou autorisations

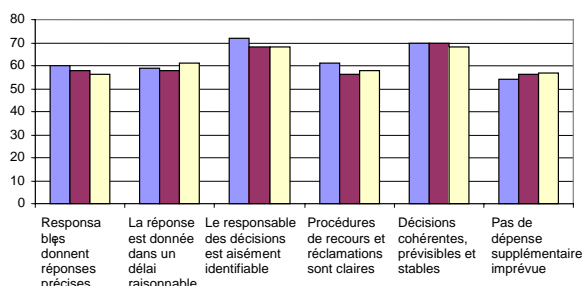
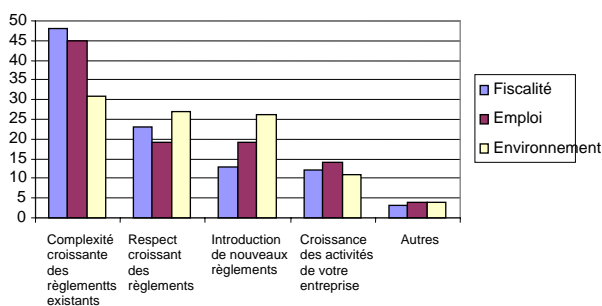


Figure A.8. Raisons des hausses de coûts administratifs



Source : OCDE (2001), La paperasserie vue par les entreprises.

Réponses des gouvernements : outils et stratégies pour réduire les charges administratives

Les gouvernements sont de plus en plus conscients du risque de voir les réglementations administratives freiner la réactivité des entreprises et décourager l'entrepreneuriat. Face à ces défis, ils mettent en œuvre des mesures pour améliorer la qualité des réglementations et diminuer les coûts de conformité – y compris parfois des stratégies particulières ciblées sur l'environnement réglementaire auquel sont confrontées les PME (OCDE, 2003c).

Approches organisationnelles : Institutionnaliser les préoccupations à l'égard des effets de la réglementation sur les PME

Les modes d'organisation retenus par les différents pays pour simplifier les formalités administratives sont très divers. Cette diversité reflète les différentes structures politiques et administratives – ainsi que les cultures politiques sous-jacentes – autant que les différentes conceptions de la nature de l'effort de simplification administrative. Les approches organisationnelles utilisées pour mettre

en œuvre des politiques de simplification administrative peuvent, d'une manière générale, se classer en quatre catégories :

- Les « entités à vocation unique » : elles ont pour seul objectif de promouvoir des aspects spécifiques des politiques de simplification administrative – p. ex. clarté du langage ou réduction des charges administratives à l'intention de certaines catégories (p. ex. les PME).
- Les « organismes de simplification administrative » : un organisme public particulier a pour unique ou principale mission de promouvoir les politiques de simplification administrative.
- Les « organismes de réforme de la réglementation » : la promotion des politiques de simplification administrative est confiée à des organismes chargés des questions générales liées à la gestion de la qualité de la réglementation.
- Les “commissions extérieures” : il s’agit de commissions instituées par les autorités et composées en majorité de représentants extérieurs à l'administration, issus par exemple des milieux universitaires et des organisations professionnelles, avec pour mission de coordonner, promouvoir, proposer ou mettre en œuvre des mesures de simplification administratives.

Dans beaucoup de pays de l'OCDE, des « entités à vocation unique » ont été mises en place pour aider les PME à se conformer aux réglementations administratives. Des exemples de telles entités sont présentées ci-après, en particulier les unités administratives permanentes et les commissions ad hoc.

Les unités administratives permanentes chargées de veiller à la prise en compte des préoccupations des PME dans le processus réglementaire

Au Royaume-Uni, le Small Business Service (SBS) a été instauré en 2000 afin de faire entendre la voix des PME au sein de l'administration, et de simplifier et améliorer la qualité et la cohérence du soutien aux petites entreprises. Le SBS a une situation institutionnelle forte dans le processus réglementaire; il bénéficie par exemple du droit d'exprimer ses avis enregistrés dans l'Analyse de l'impact de la réglementation (AIR), selon le libellé de son choix. Autre exemple : la Small Business Administration (SBA) a été instituée aux Etats-Unis en 1953 pour aider les petites entreprises à obtenir des subventions et des prêts publics. Depuis lors, la SBA s'est chargée de multiples activités visant à simplifier le respect de la réglementation administrative par les petites entreprises.

Les commissions ad hoc

Recourir à un groupe de travail de durée limitée a pour principal avantage de permettre d'apporter une réponse très médiatisée et ciblée à une priorité politique. Le modèle du groupe de travail permanent souligne l'engagement des autorités en faveur de la simplification administrative et offre un pôle d'attraction aux idées de réforme. Il peut également servir à sensibiliser la fonction publique aux difficultés du secteur privé, ainsi qu'à d'autres approches de la réglementation, et aux méthodes de mise en œuvre des réformes dans des domaines complexes ou politiquement difficiles. Enfin, il contribue à sensibiliser des organismes du secteur privé aux difficultés et questions soulevées par la mise en œuvre des mesures de simplification administrative. Cela peut contribuer à une meilleure compréhension de la nature et de la dynamique des processus de réforme administrative. Toutefois, il peut être alors difficile, du fait du caractère ad hoc de ce genre de commissions, d'assurer la mise en œuvre et le suivi des réformes.

En 1996, l'Australie a institué un Small Business Deregulation Taskforce (groupe de travail sur la déréglementation concernant les petites entreprises) pour mener à bien une réforme précise. Ses six membres, assistés d'un haut fonctionnaire, étaient issus du secteur des entreprises, et principalement de

celui des petites entreprises. A sa création, le groupe de travail a reçu des attributions spécifiques, sa mission étant de concevoir un programme pour réduire sensiblement les charges administratives et réglementaires pesant sur les entreprises.

Approches ex ante : améliorer la qualité des nouvelles réglementations

Outre les approches institutionnelles mentionnées ci-dessus, certains pays ont opté pour une approche axée sur les procédures, pour garantir que les réglementations nouvelles ou modifiées intègrent, dès le départ, les préoccupations des petites entreprises concernant le respect de ces dispositions.

L'analyse de l'impact de la réglementation, avec obligations spéciales de prendre en compte les effets sur les PME

Le recours à l'analyse de l'impact de la réglementation (AIR) est désormais largement répandu dans les pays de l'OCDE. L'AIR est un outil de décision qui permet d'examiner systématiquement et de manière cohérente les effets potentiels des activités réglementaires de l'administration, et c'est aussi un moyen de communiquer l'information aux décideurs. En ce sens, l'AIR peut également constituer un moyen systématique de s'assurer que les questions touchant les charges administratives sont prises en compte pendant le processus d'élaboration d'un règlement. L'AIR peut être aussi être destiné à des sous-groupes particuliers, par exemple pour demander à des organismes de préparer des études spécifiques d'impact concernant des propositions de règlements qui affectent les petites entreprises. Les « Etudes d'impact sur les petites entreprises » doivent souvent comporter, entre autres, une description des options réglementaires susceptibles de permettre d'atteindre les objectifs visés tout en minimisant les impacts économiques significatifs des règlements proposés sur les petites entreprises.

Au Royaume-Uni, les nouvelles réglementations sont soumises à une AIR, qui comprend un « test de la petite entreprise », destiné à s'assurer que la charge administrative ne sera pas disproportionnée pour les entreprises les plus petites. Aux Etats-Unis, de nombreux Etats sont en train d'adopter des lois de « flexibilité réglementaire » pour les petites entreprises. Les lois de certains Etats similaires à la loi fédérale sur la flexibilité de la réglementation exigent des organismes de réglementation qu'ils précisent l'impact des réglementations proposées sur les petites entreprises ou bien qu'ils examinent périodiquement l'impact des réglementations en vigueur.

En Australie, les agences administratives sont tenues d'élaborer des études d'impact sur les petites entreprises qui comportent une évaluation de l'impact de chaque option sur les coûts de conformité que doivent encourir les petites entreprises et sur leur charge administrative. Cette exigence s'applique à l'ensemble des examens consacrés à la législation existante, aux propositions de textes législatifs ou d'amendements, ainsi qu'aux traités comportant des réglementations qui auront une incidence directe ou indirecte sur les entreprises. Lorsque de nouvelles propositions d'action sont susceptibles d'avoir un impact sur les petites entreprises, les agences administratives australiennes sont également tenues de consulter l'Office of Small Business. Les Etats et les administrations locales ont mis en place leurs propres processus d'évaluation de l'impact des réglementations.

Mécanismes de consultation

Une autre approche, qui peut être adoptée parallèlement avec les études d'impact et les approches institutionnelles évoquées ci-dessus, consiste à exiger que des consultations spécifiques soient entreprises afin de garantir une prise en compte suffisante du point de vue des petites entreprises. Ces consultations permettent de vérifier les estimations faites par les autorités quant à l'importance de la charge administrative induite, et elles offrent un forum où débattre de propositions alternatives, contribuant ainsi à

garantir que les coûts de la réglementation correspondent au minimum nécessaire pour atteindre les objectifs de la réglementation.

Au Royaume-Uni, la Regulation and Small Business Policy Directorate (Direction de la réglementation de la politique pour les petites entreprises) a mis en place des procédures de consultation des usagers qui cherchent à préciser les charges administratives et à définir les priorités dans la réforme de celles-ci, en partenariat avec : les petites entreprises et leurs représentants, le Better Regulation Task Force (groupe de travail pour une réglementation améliorée), le Regulatory Impact Unit (entité sur l'impact de la réglementation) au Cabinet Office, ainsi que des services et agences de réglementation. La Direction travaille également en étroite collaboration avec un réseau de partenariats d'entreprises locales, qui complète le rôle consultatif de Business Links en offrant un forum de discussion sur un ensemble de questions concernant les règlements et leur application.

Dispositions réglementaires propres aux PME : adaptation et calibrage des réglementations administratives

La « modulation » des réglementations est un autre exemple de mesure visant à répondre aux besoins des petites entreprises en matière de conformité administrative. La « modulation » peut être décrite comme un moyen de concevoir des réglementations propres à alléger des charges administratives excessives, à garantir que la solution réglementaire répond au problème et à permettre une utilisation plus efficace des ressources limitées destinées au contrôle de l'application. Même s'il est possible d'établir un niveau de modulation adéquat, celui-ci peut constituer un motif de dissuasion à la croissance d'une entreprise, celle-ci se trouvant soumise dans ce cas à une norme plus rigoureuse. Le programme "Think Small First" au Royaume-Uni a introduit quelques exemptions à certaines dispositions législatives en faveur des petites entreprises, prévoyant par exemple que (a) les entreprises de moins de cinq salariés sont exemptées des cotisations de retraite, (b) l'implantation syndicale n'a pas été jugée nécessaire dans les entreprises de moins de 20 salariés, et (c) certaines normes comptables ont été rendues applicables seulement aux entreprises de plus de 50 salariés. Aux Etats-Unis, l'EPA a établi 50 niveaux différents de réglementations, fondés soit sur la taille de l'entreprise, soit sur le niveau de pollution émise.

La discrimination positive en faveur des PME

Etant donné que les PME constituent une catégorie à part, la question se pose de savoir jusqu'à quel point une conception de grande qualité des réglementations administratives doit davantage tenir compte des besoins des petites entreprises. Sur le plan théorique, l'idée de retenir des approches plus sophistiquées pour la conception des réglementations, qui tiennent mieux compte d'une part de la capacité de divers groupes de respecter ces réglementations, et d'autre part des risques qu'elles présentent, paraît clairement cohérente avec les principes de qualité de la réglementation, tels qu'ils ont été définis par l'OCDE. Ici, une mise en oeuvre prudente est nécessaire, car les avantages accordés aux PME pourraient être plus que compensés par les coûts pour la société. En outre, certains ont exprimé la crainte que certains mécanismes, comme la « modulation » ne portent atteinte à des principes importants comme l'application équitable de la loi à toutes les parties. La « discrimination positive » en faveur des PME peut aussi présenter des inconvénients puissants en fournissant aux PME des incitations à ne pas se développer au-delà de seuils qui permettent de bénéficier d'avantages particuliers, ou à se démanteler stratégiquement dès que le seuil est dépassé. Cependant, il est évident qu'il existe une forte volonté politique de poursuivre et étendre ces programmes, alors qu'un ensemble substantiel de données d'expérience concernant leur mise en oeuvre commence à se constituer.

Autres instruments

Les charges administratives ne se limitent pas uniquement aux coûts directs que supportent les entreprises et les citoyens pour rechercher les informations nécessaires, remplir des formulaires et négocier avec l'administration. Les retards ou les incertitudes dans la fourniture de l'information ou les réponses aux demande engendrent également des coûts. Les pays de l'OCDE appliquent donc une panoplie d'autres outils ex ante pour améliorer l'environnement réglementaire pour les entreprises, p. ex. extinction automatique de la réglementation, fixation de délais, et rédaction en langage clair. La Corée est l'un des quelques pays à recourir systématiquement à *l'extinction automatique*²⁰. Lorsque des réglementations « n'ont pas de raison manifeste de perdurer », leur durée de vie ne doit pas « en principe » excéder cinq ans. A cela s'ajoute une contrainte : la durée de vie des réglementations devrait correspondre au minimum requis pour atteindre leur objectif. Quand des organismes pensent que des réglementations doivent être prorogées au-delà de cette période, ils doivent demander au Regulatory Reform Committee (Commission de la réforme des réglementations) de les réviser, et les soumettre à AIR et à des autoévaluations comme cela est le cas pour les nouvelles réglementations, et ce un an, au moins, avant leur date d'expiration. Cependant, la méthode de l'extinction automatique peut aboutir à diminuer le respect de la réglementation vers la fin de vie de cette dernière, et si on l'applique de façon rigoureuse on risque véritablement d'engloutir les ressources prévues pour les AIR.

Fixer des *délais* au traitement des dossiers par l'administration se traduit souvent par une réduction des coûts administratifs pour les entreprises. Cela responsabilise en outre fortement les autorités en les contraignant davantage à répondre aux besoins des entreprises dans des délais précis et impératifs. Dans bien des cas, l'application de la règle « silence vaut consentement », ou « silence vaut rejet » donne aux demandeurs l'assurance effective qu'ils obtiendront à temps une réponse à leur demande.

De nombreux pays de l'OCDE ont mis en œuvre des programmes pour clarifier leurs formalités et formulaires en recourant à un *langage clair* dans tous leurs documents réglementaires. Une instruction et des sessions de formation ont été organisées sur la manière de rendre plus lisible les demandes d'information faites aux usagers. Les conseils portent notamment sur le format, les titres, les paragraphes, l'utilisation de tableaux et illustrations, et l'emploi de verbes actifs.

Approches ex post : simplifier la réglementation existante et informer à son sujet

Travailler dans le sens ex post signifie d'une part simplifier les réglementations existantes et communiquer à leur sujet, en offrant une assistance et une orientation particulières aux PME afin de les aider à satisfaire à leurs obligations réglementaires et, d'autre part, modifier les demandes administratives elles-mêmes pour les rendre moins rigoureuses pour les petites entreprises.

Aider les PME à respecter les réglementations

Le respect de la réglementation peut être sensiblement amélioré si l'on met au point des directives détaillées et une procédure clairement définie pour répondre aux questions des petites entreprises sur le respect des réglementations administratives. Aux Etats-Unis, une législation exigeant de prêter spécialement attention aux besoins des petites entreprises en matière de respect des réglementations est en place depuis l'adoption du Regulatory Flexibility Act (loi sur la flexibilité de la réglementation) en 1980. Cette loi a été renforcée en 1996 avec l'entrée en vigueur du Small Business Regulatory Enforcement

20. Si l'extinction automatique est habituellement utilisée pour définir ex ante la durée de vie souhaitable d'une réglementation donnée afin de garantir que celle-ci reste adaptée et répond à certaines normes, l'extinction automatique peut également être utilisée ex post pour passer en revue l'ensemble des réglementations existantes.

Fairness Act (loi sur le renforcement de l'équité à l'égard des PME en matière réglementaire), qui introduit l'obligation légale pour les organismes publics de prendre des mesures spécifiques propres à aider les petites entreprises à respecter leurs obligations réglementaires. Au nombre de ces mesures figure la production de guides sur le respect des réglementations et d'autres supports d'orientation, ainsi que des exigences supplémentaires en matière de consultation.

Pour satisfaire à l'obligation de diffuser des informations sur toute nouvelle législation touchant l'entreprise, le Small Business Service, au Royaume-Uni, a fourni aux autorités de réglementation des conseils très détaillés sur les meilleures pratiques existantes s'agissant de l'élaboration de directives correspondant aux besoins des petites entreprises, notamment la brochure intitulée *How to Get the Message across – Guidance on Legislation that Affects Small Businesses* (Comment faire passer le message — Renseignements sur la législation qui touche les petites entreprises).

Une autre façon de réduire les contraintes administratives dans le cadre d'une refonte de la réglementation consiste à prévoir *un délai de préavis suffisant* avant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions juridiques et réglementaires. En accordant aux entreprises un délai plus long pour se mettre en conformité, on leur donne la chance de pouvoir étudier les moyens les plus efficaces, rapport au coût, d'y parvenir, et de recueillir l'avis d'un expert si nécessaire. En 2000, le Small Business Service, au Royaume-Uni, a publié les *Guidelines on Implementation Periods — Timing of the Issue of Guidance to Business on Compliance with New Legislation* (directives concernant les délais d'application – calendrier de la publication des informations aux entreprises concernant le respect d'une nouvelle législation). Ces directives recommandaient que les entreprises puissent disposer d'une période de préparation d'au moins 12 semaines avant l'entrée en vigueur (délais d'application). De plus, elles recommandaient que ces périodes préparatoires soient allongées dans les cas complexes, alors qu'elles ne devaient être réduites à moins de 12 semaines que dans des cas exceptionnels.

Evaluer la charge administrative

Réduire la paperasserie fait partie des priorités d'action des gouvernements de la plupart des pays de l'OCDE. Malgré cela, les pouvoirs publics ont rarement une connaissance précise des charges administratives imposées aux entreprises, aux citoyens, et à l'administration elle-même, ni du rapport coût/efficacité de bon nombre des outils de simplification administrative utilisés. Mesurer le poids des réglementations existantes peut être un moyen important de susciter un soutien politique à l'élaboration d'une politique de réduction de ce poids. Cela peut constituer également la base de l'évaluation des initiatives nécessaires pour améliorer et soutenir les efforts à long terme des administrations. De nombreux pays de l'OCDE ont eu recours à des méthodes basées sur des enquêtes, soit pour mesurer directement les coûts administratifs liés au respect des réglementations, soit pour évaluer le degré de satisfaction à l'égard des formulaires et/ou des procédés utilisés dans les procédures administratives.

Aux Pays-Bas, la méthodologie MISTRAL a été élaborée pour mesurer le poids des réglementations administratives en trois étapes : (a) une analyse en profondeur pendant laquelle tous les « transferts de données » entre une entreprise et un organisme public (p. ex. demande d'une licence) sont isolés et définis ; (b) le temps passé dans chaque « transfert de données » ainsi que le niveau de la personne qui l'exécute (qualifications et taux horaire de rémunération) sont alors déterminés ; et (c) les données sont traitées afin de produire les estimations de coût. MISTRAL a été utilisée pour évaluer les coûts administratifs liés au respect de différentes lois et réglementations, y compris les demandes d'information dans le domaine du droit du travail, les comptes annuels, l'impôt sur les sociétés, l'impôt sur les salaires et les cotisations sociales, la législation sur les conditions de travail, et la législation sur l'environnement. Le poids de la réglementation est chiffré en temps et en unités monétaires.

En Australie, la Small Business Deregulation Taskforce (groupe de travail sur la dérégulation appliquée aux petites entreprises) a demandé en 1996 que soit menée une enquête au niveau national sur la charge des formalités administratives supportée par les petites entreprises en vue de tracer les grandes lignes de la préparation d'un programme intégré de réduction des charges administratives. Les résultats de cette enquête ont permis d'obtenir des estimations du temps total passé en moyenne par des petites entreprises pour respecter les réglementations et les formalités administratives (estimé à 16 heures par semaine). De plus, la répartition de la charge entre les divers domaines de la réglementation a également été passée en revue.

En Espagne, les délais nécessaires à une entreprise pour s'inscrire au registre du commerce et pour les enregistrements en ligne ont été réduits de façon drastique. Le projet « *Nueva Empresa* » (Nouvelle entreprise) lancé par le Directeur général espagnol chargé de la politique à l'égard des PME prévoit un statut juridique pour un nouveau type d'entreprise à responsabilité limitée, spécialement adapté aux très petites entreprises. Depuis le 1^{er} juin 2003, ce statut permet de séparer les actifs personnels de ceux de l'entreprise. Le projet prévoit notamment une simplification des procédures administratives, une simplification du système de comptabilité ainsi qu'un cadre financier et fiscal avantageux. En outre, des conseils et des services seront fournis aux entrepreneurs par le Centre d'information et le Réseau de création d'entreprises (CIRCE) qui comprend un réseau de points conseil et d'initiation aux procédures (PAIT).

Un document électronique, appelé Document électronique unique (DUE) renferme l'ensemble des éléments nécessaires pour créer des entreprises en vertu du nouveau statut s'appliquant aux entreprises. Le DUE permet de créer une nouvelle entreprise en 48 heures et réduit considérablement le nombre de formulaires à remplir. A l'heure actuelle, des entreprises peuvent être créées par voie électronique, grâce à un accès au traitement électronique du CIRCE (System105), dans les régions autonome pilotes de Madrid, Murcia et Valencia. Il est prévu d'étendre le réseau CIRCE à d'autres régions autonomes par la signature d'accords de collaboration avec diverses organisations (agences de développement, associations patronales, chambres de commerce, etc.).

Selon des informations fournies par l'Espagne, le temps moyen qui s'écoule entre la première visite au PAIT et la fin du processus électronique, y compris les conseils préalables et le traitement électronique proprement dit, a été de 8.53 jours (y compris week-ends et jours fériés) et le temps de traitement pour prendre un rendez-vous avec le notaire en vue de l'enregistrement au registre du commerce a été de 57.6 heures (à l'exclusion des week-ends et des jours fériés). En outre, grâce à la procédure personnelle non électronique disponible depuis le 2 juin 2003, 1 181 certificats de réservation de noms d'entreprises ont été délivrés, et 534 entreprises étaient enregistrées au 23 octobre 2003. Le temps moyen nécessaire entre la délivrance du certificat de nom de l'entreprise et l'enregistrement de l'entreprise auprès du registre du commerce de la province est de 15 jours, contre 30 à 60 jours antérieurement. D'après ces informations, l'objectif de l'Espagne de réduire le délai de création d'une entreprise de 50 % pour le ramener à 42 jours d'ici 2006 semble avoir d'ores et déjà été largement dépassé. »

En Belgique, une enquête auprès des entreprises sur leur perception des réglementations administratives et des charges administratives a montré qu'elles estimaient avoir eu à faire face en 2000 à une charge administrative imposée par les autorités équivalente à 2.6 % du PIB. L'enquête a montré également que près de 70 % de cette charge est supportée par les petites entreprises. Cette enquête invitait les entreprises à donner leur avis sur la façon dont les gouvernements devraient hiérarchiser les politiques de simplification administrative. Par ordre de priorités les réponses ont été les suivantes : améliorer la qualité des réglementations, rendre les services publics plus accueillants envers les usagers, développer l'usage des TIC et créer des guichets uniques.

La révision des réglementations existantes

Même les réglementations de grande qualité perdent en efficacité et en pertinence avec le temps, du fait que l'économie et la société changent, et que le processus d'apprentissage se poursuit. L'élément le moins développé dans le programme des pays de l'OCDE, en matière de réglementation, est peut-être la mise à jour concrète et systématique de la réglementation existante afin de s'assurer qu'elle continue à correspondre véritablement et efficacement aux objectifs qui lui ont été assignés. Les rigidités réglementaires ont un coût énorme, elles augmentent le risque d'échec des mesures prises et ralentissent l'innovation technique et organisationnelle. Parmi les nombreuses stratégies qui ont été développées et appliquées, il faut citer : « l'abolition—reconstruction », les révisions générales, et les mécanismes de révision automatique.

Une révision par « *abolition et reconstruction* » suppose d'éliminer puis de reconstruire toute la structure de la réglementation dans un domaine donné. C'est une méthode de révision coûteuse, en ressources comme en temps. Dans la pratique, elle s'est révélée relativement efficace ; les avantages apparaissent rapidement, les parties intéressées ont le temps de s'adapter, les intérêts acquis ont moins de chance de bloquer le changement, et la réforme bénéficie d'un profil et d'un engagement politiques élevés. La production d'un ensemble intégré de réformes facilite par ailleurs la hiérarchisation des révisions pour certains secteurs spécifiques, et tient compte des interactions entre les multiples réglementations. Dans les *révisions généralisées* les organismes de réglementation revoient la totalité de leurs réglementations sous l'angle d'un critère tel que le besoin ou l'efficacité. De telles révisions ont souvent absorbé l'énergie des administrations pour ne fournir que des résultats mineurs. Les révisions généralisées ont fréquemment été affaiblies en raison de dérogations, de défaut d'établissement de priorités, de fragmentation, et par un manque de profondeur et de rigueur dans la révision. *Les processus de révision automatique* consistent en des révisions systématiques des réglementations existantes, au cours desquels les réglementations sont regroupées selon leur ancienneté, et révisées progressivement au regard de critères de qualité en vigueur en matière de réglementation, ce qui permet de mettre l'ensemble des réglementations progressivement en conformité avec ces normes. Avec ce procédé, contrairement à la méthode de l'extinction automatique, une règle sera maintenue en vigueur, à moins qu'une décision ne soit prise pour l'éliminer.

De façon générale, les actions de révision dans les pays de l'OCDE demeurent trop rares et trop limitées. Peu de révisions sont entreprises systématiquement ; elles ont presque toujours été de nature épisodique, au lieu d'être intégrées dans un calendrier à long terme. En l'absence d'approches normalisées, la révision reste largement à la discrétion de l'organisme de régulation chargé de l'entreprendre ; il en résulte des incohérences, et le contrôle de qualité ne peut pas être effectué au niveau de l'ensemble de l'administration. En outre, l'absence de critères ex ante clairs pour la révision de celle-ci peut éventuellement mener à un détournement de la réglementation.

Mécanismes reposant sur les TIC : faciliter l'accès, la communication et la participation des PME

La simplification administrative se fait de plus en plus via les nouvelles technologies. Les TIC ne sont pas seulement le plus important facilitateur de l'allègement "physique" des charges administratives ; elles peuvent aussi faciliter la reconfiguration des processus. Rassembler l'ensemble des demandes de renseignements, licences et permis requis, dans le cas d'une entreprise donnée, tend à mettre en relief les chevauchement et/ou doubles emplois et attire l'attention sur les redondances. Cependant, le recours accru aux TIC dans les relations administrations-entreprises risque de creuser la « fracture numérique », certaines entreprises trouvant difficile ou impossible d'accéder aux services administratifs fournis électroniquement.

Les guichets uniques

Le service assuré par des portails Web et des guichets uniques spécialement conçus pour répondre aux besoins particuliers des petites entreprises est d'une aide précieuse pour ces dernières. Les guichets uniques peuvent permettre aux usagers de réaliser des économies substantielles en temps et en argent, en leur fournissant des points de contact uniques, intégrés et faciles d'accès. Nonobstant le développement rapide des guichets uniques sur Internet, les guichets uniques physiques possèdent des qualités propres : ils offrent notamment la possibilité d'obtenir des conseils personnels et d'avoir un dialogue face à face, ce que les guichets uniques sur le Web ne peuvent pas offrir. Aux Etats-Unis, par exemple, la SBA a créé le US Business Advisor (le conseiller américain pour les entreprises), qui est un guichet unique donnant accès aux informations, services et démarches de l'administration fédérale.

Autres outils fondés sur les TIC

Internet a également facilité la mise en place de moyens particuliers pour renseigner les petites entreprises. Des outils interactifs électroniques peuvent donner des renseignements personnalisés, compréhensibles, sur la façon de se mettre en conformité avec les réglementations. Aux Etats-Unis par exemple, le Department of Labour (DOL) (Ministère du travail) a mis en place 18 « E-law Advisors » (conseillers juridiques sur Internet), des systèmes experts sur le Web, que le public peut interroger par des menus et des questions habituelles afin de mieux comprendre les réglementations du DOL et s'y conformer. Au Royaume-Uni, la SBS est en train de mettre en place un Electronic Regulation Service (service électronique concernant la réglementation) dans le cadre de son National Information and Advice Centre (centre national d'informations et de conseils). Ce service fournit en ligne des indications officielles sur les réglementations, et un nouveau service guidera les PME vers des informations sur les réglementations adaptées à leur situation. En Turquie, KOSGEB (l'organisation des petites et moyennes entreprises), a fortement contribué à améliorer les réseaux d'information tels que le Projet de réseau d'information commun aux petites et moyennes entreprises (KOBINET), des Points de contact Internet, et une base de données unique comprenant des informations sur les PME, à laquelle participent tous les organismes publics.

Partage d'expériences : la simplification administrative dans les pays de l'Europe du Sud-Est

Le passage d'une économie planifiée à une économie de marché nécessite un programme massif de réformes soutenu au plus haut niveau politique. Ainsi, les perspectives d'adhésion à l'UE impliquent que la plupart des pays de l'Europe du Sud-Est sont en train d'introduire un nombre important de nouvelles réglementations et d'amendements sur une courte période. D'après la *Review of Regulatory Governance in South East Europe* (OCDE, 2003b) (Etude de la gouvernance de la réglementation dans l'Europe du Sud-Est), récemment publiée, les institutions d'Etat ne fonctionnent pas toujours de manière efficace ; la mise en œuvre et l'application des règlements est faible, et un manque de transparence a conduit à une corruption généralisée dans la plupart des pays.

Cette étude recense dix principes de bonne gouvernance en matière de réglementation, destinés à faciliter l'instauration d'un système réglementaire transparent, efficace et responsable, qui favorise un environnement d'entreprise dynamique. En particulier, les gouvernements des pays de cette région sont encouragés à poursuivre leurs efforts de réduction des charges administratives et à rendre les règles concernant la privatisation et le fonctionnement des entreprises plus stables, prévisibles et transparentes. Les charges administratives, et en particulier les licences et permis des entreprises, comptent parmi les plus importants obstacles à l'entrepreneuriat et à l'entrée sur le marché dans la région. En autorisant la non-conformité et la réglementation occulte ils entretiennent une concurrence déloyale dans l'économie et maintiennent en vigueur les obstacles à l'entrée sur le marché. L'abolition rapide et résolue de ce genre de

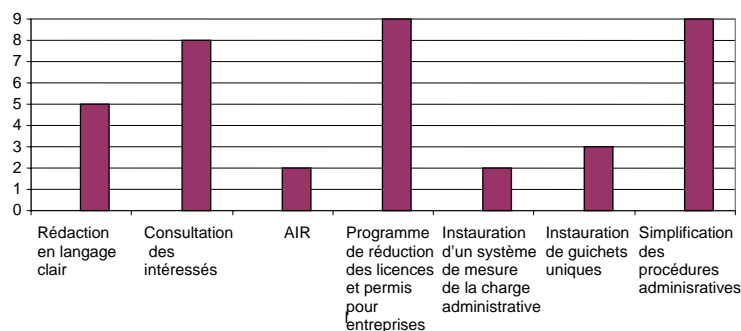
réglementation peut apporter des avantages économiques immédiats et construire parmi les intéressés un soutien pour la poursuite des réformes.

Les politiques de simplification administrative dans les pays de l'Europe du Sud-Est

La Figure A.9 dans l'encadré A.3 décrit une sélection d'instruments de réforme des institutions et des réglementations utilisés dans la région. Les obligations de consultation sont l'élément le plus fréquemment utilisé même si la nature, la qualité et l'ampleur des procédures diffèrent au sein de la région. Cependant, des ressources plus réduites sont affectées à l'amélioration de la qualité des projets préliminaires avant qu'ils ne soient soumis à consultation (rédaction en langage clair et AIR). Tous les pays examinés dans ce rapport ont maintenant lancé des programmes axés sur la réduction des exigences concernant les licences et permis pour les entreprises, ce qui, dans la plupart des cas, a conduit à une simplification des procédures administratives et à une nouvelle répartition des compétences entre les services ministériels et/ou les divers échelons administratifs.

Encadré A.3 Figure A. 9. Les politiques de simplification administrative en Europe du Sud-Est

Durant la période de transition, les réformes économiques ont souvent pris le pas sur le renforcement des institutions. Les pays de l'Europe du Sud-Est se heurtent à des difficultés et à des risques significatifs lorsqu'ils tentent de concevoir et mettre en oeuvre une bonne gouvernance : structures politiques fragmentées, manque d'expertise technique, procédures réglementaires obscures et compliquées, coopération et coordination horizontales faibles.



Source : OCDE, (2003c).

Même si de nombreux programmes de simplification contiennent des objectifs de réduction des charges administratives, seuls deux des neuf pays ont instauré un système de mesure de la charge administrative. Dans trois cas, les initiatives de simplification administrative ont eu pour résultat d'instaurer des guichets uniques destinés à aider les entreprises à se conformer aux exigences en matière de licence ou de permis. En Bulgarie, un projet pilote de guichet unique est en préparation ; les premiers bureaux devaient ouvrir en 2003 à Sofia et à Russe. En Moldavie, la Chambre des octrois de licences, à Chisinau, instituée en 2001, est l'unique organisme à accorder des licences. Tous les ministères qui avaient compétence jusque là en matière de licence transmettent désormais toutes les données concernant les licences accordées à des agents économiques, les réglementations en matière de licences, etc., à cette Chambre. La Chambre doit répondre aux demandes de licences dans un délai maximum de 15 jours ouvrables à partir de la présentation du dossier complet.

En 2001, la Roumanie a instauré des guichets uniques pour l'immatriculation des commerçants et l'octroi de licence, pour obtenir des avis, autorisations et/ou agréments nécessaires à l'activité des commerçants. Elle a également résolu des problèmes liés aux procédures compliquées de demandes, en simplifiant les procédures d'immatriculation et d'obtention de licences, et en réduisant les délais d'immatriculation, les taxes et les droits. Toutes les informations concernant la création de sociétés et l'exploitation de licences, sont fournies par le Bureau d'aide du Point d'accès unique et par le Service du

développement des entreprises de Bucarest. Ce dernier fournit diverses informations concernant les avis, autorisations, licences, agréments et arrangements particuliers.

Brûler les étapes : éviter les problèmes de première génération rencontrés par les pays de l'OCDE

Durant la transition des pays de l'Europe de Sud-Est vers un modèle d'économie de marché, alors que les niveaux d'investissement privé sont en retrait sur ceux des pays développés, et que le secteur privé stagne, la nécessité de créer un environnement favorable aux PME et à l'investissement privé est une urgente priorité. La réforme de l'environnement de l'entreprise et de l'investissement, conduisant à la création d'une culture entrepreneuriale dynamique, est cruciale pour introduire le processus du changement dans les structures industrielles. Les gouvernements des pays de cette région reconnaissent de plus en plus que les PME sont une source vitale de nouveaux emplois, d'exportations et de développement économique. Plusieurs d'entre eux mettent en place actuellement des stratégies nationales à l'égard des PME, instaurant des entités organisationnelles qui ciblent les besoins des PME, et adoptant des outils et procédés de réforme spécialement axés sur les PME.

Si les politiques de simplification administrative bénéficient d'une attention et d'un soutien politiques significatifs dans la région, la mise en oeuvre de réformes importantes en est encore à ses premiers balbutiements. Les administrations de la région se trouvent confrontés à bon nombre des problèmes que rencontraient les pays de l'OCDE il y a moins d'une décennie, comme une concertation et une communication avec les PME inefficaces, le chevauchement des activités en faveur des PME et une coordination interne faible, un cadre législatif compliqué et lourd caractérisé par des changements imprévisibles et à courte vue, des différences entre régions, un faible degré d'organisation des PME, l'absence de systèmes pour mesurer les charges administratives, et un faible niveau de confiance dans l'administration. Il est probable que les pays de l'Europe du Sud-Est pourront bénéficier de l'expérience acquise et éviter ainsi certains des problèmes de première génération rencontrés par les pays de l'OCDE.

Conclusions préliminaires sur les conséquences pour l'action des pouvoirs publics

Les récents travaux du Groupe de travail de l'OCDE sur la gestion de la réglementation et de la réforme réglementaire font clairement apparaître les coûts d'exécution des formalités administratives imposés aux entreprises. Les PME s'en trouvent particulièrement pénalisées. Pour remédier à cette situation, les gouvernements ont lancé toute une palette de programmes destinés à simplifier la réglementation administrative en général, et, souvent, à alléger la tâche des PME en particulier. Comme exemples de ces instruments et pratiques, citons : les notices d'impact sur les petites entreprises, les mécanismes de consultation, les clauses d'extinction, la fixation de délais, la rédaction en langage simple, l'aide à l'exécution des formalités, la « modulation » des règles, la réalisation d'enquêtes ciblées sur les coûts d'exécution des formalités, les guichets uniques, et la documentation spéciale destinée à guider les PME. Des agences et des unités organisationnelles spéciales ont également été créées pour superviser et prôner l'application de ces programmes.

De l'expérience de pays de l'OCDE, il ressort que les stratégies destinées à alléger les tâches administratives – visant particulièrement les PME – pourraient inclure une réflexion sur les dix initiatives énumérées ci-dessous :

- Institutionnaliser l'expression des préoccupations des PME en créant des unités gouvernementales permanentes ou ad hoc pour représenter les vues de cette catégorie d'entreprises dans le processus de réglementation.
- Imposer aux agences de régulation l'obligation de préparer des notes d'impact succinctes à l'intention des petites entreprises lors de l'élaboration de réglementations.

- Consulter les petites entreprises sur les propositions ayant une incidence sur elles avant de formuler des politiques et d’effectuer des analyses d’impact de la réglementation.
- Graduer et moduler les réglementations administratives lorsqu’on l’estime nécessaire.
- Envisager de fixer des délais précis pour la prise de décision administrative.
- Veiller à ce que les formulaires soient rédigés en langage simple et à ce que les indications intéressant les PME soient données à ces entreprises pour l’exécution des formalités.
- Créer un registre central des procédures administratives et des licences, et engager un réexamen approfondi (au moyen d’analyses d’impact) pour déterminer les moyens de réduire les lourdeurs bureaucratiques.
- Mettre au point un système de mesure du poids des formalités administratives.
- Créer des guichets uniques où l’on pourra obtenir des informations sur la réglementation et traiter des problèmes afférents.
- Veiller à ce que les TI soient largement mises à la disposition des PME pour qu’elles puissent se servir des instruments de la cyber-administration.

Il va sans dire que les initiatives destinées spécialement à alléger la tâche des PME et à les aider à se conformer à la réglementation devraient être conciliées avec d’autres problématiques. Lorsqu’on crée des instruments et des arrangements institutionnels destinés à aider les PME, le risque augmente de voir certains groupes d’intérêts se les approprier. Du point de vue de la dynamique, la « discrimination positive » en faveur des PME peut également avoir des inconvénients car elle risque d’inciter ces entreprises à ne pas chercher à se développer au-delà du seuil leur permettant de prétendre à une aide spéciale ou à adopter une stratégie de démembrement dès que ce seuil est atteint.

L’expérience montre que les initiatives de simplification administrative et de facilitation de la tâche aux PME peuvent contribuer à mobiliser les entrepreneurs en faveur de la réforme en leur promettant des résultats extrêmement visibles qui seront atteints dans un délai assez court. Toutefois, ces mesures risquent de détourner l’attention de programmes plus ambitieux et plus essentiels portant sur la qualité de la réglementation. Il est vraisemblable que la meilleure façon d’élaborer des mesures de simplification administrative et de les hiérarchiser consiste à intégrer ce travail dans un programme plus vaste portant sur la qualité de la réglementation. La prise de mesures dans ce domaine devrait être un processus évolutif au cours duquel les anciennes et les nouvelles réglementations seraient constamment révisées et simplifiées.

Annexe B

EDUCATION ET FORMATION A L'ENTREPRENARIAT : EXPERIENCES DANS DIFFERENTS PAYS

Vue d'ensemble et principaux enjeux

Conscients de la contribution essentielle de l'entrepreneuriat à la croissance économique et à la compétitivité dans une économie mondialisée, les gouvernements accordent une place de choix dans leurs programmes au développement d'une culture de l'entrepreneuriat et à la promotion de l'esprit et des valeurs d'entreprise, afin de bâtir une société entrepreneuriale. Les gouvernements se trouvent toutefois confrontés à un défi nouveau, car favoriser l'entrepreneuriat en tant qu'institution socioéconomique est une démarche qui diffère très sensiblement de celle à adopter pour concevoir et mettre en œuvre d'autres mesures de politique économique.

Dans ce contexte, il est maintenant admis que l'éducation et la formation sont les moyens les plus importants de promouvoir l'entrepreneuriat au sein des sociétés²¹. L'éducation et la formation peuvent avoir deux sortes d'effets. Premièrement, elles peuvent avoir un impact considérable sur la performance des entrepreneurs, puisqu'elles visent à les aider à augmenter les chances de survie de leurs entreprises, et, dans une moindre mesure, à contribuer à en augmenter la rentabilité. Selon une étude du Kauffman Center (Charney et Libecap, 2000), l'éducation à l'entrepreneuriat augmente les chances des diplômés de créer des entreprises et d'exercer une activité indépendante, et renforce parallèlement l'avantage économique et la satisfaction personnelle des entrepreneurs individuels. Deuxièmement, bien que cela soit très difficile à mesurer, la formation à l'entrepreneuriat peut avoir un impact à plus long terme sur le degré d'esprit d'entreprise et sur les comportements vis-à-vis de cette activité, lesquels sont essentiels pour une société entrepreneuriale.

Bien que les gouvernements nationaux et des instances internationales telles que l'UE, l'APEC et l'OCDE mettent de plus en plus l'accent sur l'importance de l'éducation et de la formation à l'entrepreneuriat, et que dans la quasi-totalité des pays, de nombreuses initiatives aient été lancées, ces deux activités restent confrontées à de multiples difficultés et carences auxquelles il convient de remédier sans plus attendre. Ce sont notamment les suivantes :

- L'entrepreneuriat n'est pas intégré dans les programmes d'enseignement et ne s'inscrit pas non plus dans un cadre cohérent ; il est au contraire souvent enseigné comme un sujet à part, ou traité comme une activité hors programme, ce qui en limite l'impact à un nombre réduit d'étudiants.
- L'insuffisance de moyens publics consacrés à la discipline scolaire et universitaire qu'est l'entrepreneuriat limite les capacités d'enseignement et de recherche dans ce domaine et dans les sujets connexes, ce qui crée un goulet d'étranglement dans la diffusion de l'enseignement

21. Les campagnes publicitaires en faveur de l'entrepreneuriat sont un autre moyen, bien moins souvent utilisé.

de l'entrepreneuriat, à tous les niveaux de l'éducation scolaire et de la formation professionnelle, et aboutit par ailleurs à une infrastructure d'enseignement insuffisante dans ces domaines.

- Il conviendrait d'améliorer la coordination entre les organismes publics lors de la conception et de la mise en œuvre de politiques de promotion de l'entrepreneuriat par des mesures appropriées et entre les divers programmes et initiatives gouvernementaux.
- La promotion de l'entrepreneuriat par la formation et l'enseignement ne fait pas encore vraiment partie d'une stratégie et d'une planification économiques nationales à long terme.
- Le faible niveau d'acceptation (parmi les parties prenantes) du concept élargi d'éducation au comportement d'entrepreneur et à l'esprit d'entreprise, par opposition à l'enseignement et à la formation pour l'acquisition de compétences entrepreneuriales (connaissances en gestion adaptées aux PME).
- L'établissement d'indicateurs et de données quantitatives, et l'évaluation des mesures prises, demeurent très limités et occasionnels.

A la lumière de ce qui précède, on peut considérer que les questions relevant de l'enseignement et de la formation à l'entrepreneuriat qui méritent une attention particulière de la part des pouvoirs publics sont notamment les suivantes :

- Intégrer les questions entrepreneuriales dans les systèmes d'enseignement scolaires, de façon cohérente et systématique, non pas seulement dans le but d'enseigner des compétences entrepreneuriales, mais aussi pour favoriser l'émergence d'une population entrepreneuriale, à tous les niveaux de l'enseignement, et, plus généralement, une société d'entrepreneurs.
- Promouvoir différentes formes de partenariats publics ou privés, allant de contrats de stages en entreprise à des financements privés, entre les institutions publiques d'enseignement et de recherche et le secteur privé, les PME en particulier.
- Augmenter les financements publics consacrés à l'enseignement et à la formation à l'entrepreneuriat, en particulier pour améliorer les moyens en matière de formation des enseignants, ainsi que pour élaborer des programmes scolaires et des cursus axés sur l'entrepreneuriat.
- Améliorer la coordination entre divers organismes publics participant à la promotion de l'entrepreneuriat, par l'enseignement et la formation, ainsi que par d'autres mesures.
- Mettre au point des indicateurs, recueillir des données quantitatives et évaluer les mesures prises.

Données d'observation attestant l'influence de l'éducation

La formation à l'entrepreneuriat peut avoir un impact considérable sur les performances des entrepreneurs. Si les données empiriques disponibles sur l'influence de l'enseignement et de la formation sont encore très limitées et embryonnaires, elles révèlent cependant que l'enseignement et la formation à l'entrepreneuriat peuvent aider les entrepreneurs à augmenter les chances de survie de leur entreprise, et, dans une moindre mesure, à en augmenter la rentabilité. Selon une étude du Kauffman Center, comparés à d'autres anciens élèves d'écoles de commerce, les diplômés en entrepreneuriat :

- Ont trois fois plus de chances de créer une entreprise.
- Ont trois fois plus de chances de devenir travailleur indépendant.
- Disposent d'un revenu annuel de 27 % supérieur, et possèdent un patrimoine supérieur de 62 %.
- Sont plus satisfaits de leur emploi.

L'étude a également mis en évidence une différence entre les taux de croissance des entreprises des diplômés en entrepreneuriat et les entreprises des autres diplômés, que ceux-ci soient salariés ou employeurs. En moyenne, les petites entreprises qui emploient des diplômés en entrepreneuriat réalisent un chiffre d'affaires plus élevé et recrutent davantage que celles qui emploient des diplômés non spécialisés en entrepreneuriat.

Les diplômés en entrepreneuriat paraissent en outre attirés par les entreprises de haute technologie. L'étude a montré qu'ils étaient plus nombreux que les autres diplômés d'écoles de commerce à créer des entreprises de haute technologie, ou à travailler pour ce type d'entreprises. Par ailleurs, ils participent plus souvent au développement de nouveaux produits et à des activités de recherche-développement, et travaillent sur des produits de durée de vie plus courte.

Initiatives de l'Union Européenne

Aux termes de la Charte européenne des petites entreprises adoptée par le Conseil « Affaires générales », le 13 juin 2000, et saluée par le Conseil européen de Feira qui s'est déroulé les 19 et 20 juin 2000, l'UE s'engage à agir pour dispenser des connaissances générales relatives à l'entreprise et à l'esprit d'entreprise à tous les niveaux scolaires, et à mettre au point des programmes de formation pour les chefs d'entreprise. Depuis lors, un certain nombre d'initiatives ont été prises. En 2001, en particulier, le Conseil européen a entériné trois buts stratégiques (et 13 objectifs concrets associés) à atteindre à l'horizon 2010 pour faire en sorte que les systèmes d'éducation et de formation associent qualité, accès et ouverture sur le monde. En dépit des efforts déployés par tous les pays, on sait d'après certaines indications²² récentes que « les réformes entreprises ne sont pas à la hauteur des enjeux et leur rythme actuel ne permettra pas à l'Union d'atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés ». En particulier, il a été signalé que « la participation des Européens à l'éducation et la formation tout au long de la vie reste faible et [que] l'échec scolaire et l'exclusion sociale [...] demeurent trop importants ». L'Union européenne est à la traîne des Etats-Unis et du Japon sur le plan de l'investissement dans les ressources humaines comme sur celui du niveau d'investissement du secteur privé dans l'enseignement supérieur et la formation continue. Le rapport conclut que si les mesures nécessaires ne sont pas toutes prises dès maintenant, le fossé entre l'Union européenne et ses principaux concurrents se creusera encore plus profondément.

22. [Communication de la Commission du 11/11/2003 – « Education et formation 2010 – L'urgence des réformes pour réussir la stratégie de Lisbonne » – (projet de rapport intermédiaire conjoint sur la mise en œuvre du programme de travail détaillé concernant le suivi des objectifs des systèmes d'éducation et de formation en Europe)].

Encadré B.1 : Conclusions du Groupe d'experts sur la « Procédure BEST » – Projet de la Commission européenne (2002)

- Il existe actuellement dans presque tous les pays – certes à des degrés variables – un engagement politique à promouvoir l'enseignement de l'entrepreneuriat dans le système éducatif ;
- l'élaboration d'indicateurs et la collecte de données quantitatives dans ce domaine sont encore très réduites ;
- l'évaluation des mesures adoptées est le plus souvent limitée ou sporadique ;
- les initiatives visant à promouvoir le développement de l'esprit d'entreprise ne sont pas encore fréquentes au niveau de l'école primaire, même s'il existe quelques exemples de bonnes pratiques dans ce domaine ; ce type d'enseignement est plus courant dans les écoles secondaires ;
- dans la plupart des pays, les systèmes de formation professionnelle initiale du secondaire ne sont pas suffisamment orientés vers le travail indépendant et l'entrepreneuriat ;
- la formation à l'entrepreneuriat au niveau universitaire s'adresse actuellement pour l'essentiel aux étudiants en économie et en commerce ;
- des méthodes basées sur « l'apprentissage par la pratique » – dans le cadre desquelles les élèves créent et dirigent des mini-entreprises – sont couramment utilisées dans de nombreux pays pour développer les compétences entrepreneuriales, surtout dans l'enseignement secondaire ;
- la formation spécifique des enseignants dans le domaine de l'entrepreneuriat est actuellement insuffisante, ce qui représente un obstacle majeur à l'introduction du concept d'entrepreneuriat dans les classes ;
- les liens entre l'école et le monde des entreprises, visant à promouvoir l'entrepreneuriat, sont bien développés dans la plupart des pays. Ils résultent souvent d'initiatives locales prises par des organisations ou des établissements éducatifs à titre individuel ;
- on constate un manque de financements privés pour les programmes d'entrepreneuriat en Europe.

Dans son rapport final, le Groupe d'experts sur la « Procédure BEST » (projet s'inscrivant dans le cadre du Programme pluriannuel en faveur de l'entreprise et de l'esprit d'entreprise, 2001-2005) reconnaît que, s'agissant d'encourager l'esprit d'entreprise, il existe un aspect culturel qu'il convient de prendre en compte et que l'éducation peut probablement y contribuer de manière importante. Le Groupe admet qu'en Europe, l'image de l'entrepreneur n'a jamais été aussi bonne qu'aux Etats-Unis, où il représente un modèle positif, mais les choses ont changé et l'on a de plus en plus conscience, en Europe, que des initiatives doivent être prises afin de promouvoir une culture de l'entreprise. L'encadré B.1 présente une liste des observations figurant dans le rapport des experts. Voici quelques-unes des principales conclusions tirées : bien que de nombreuses activités soient actuellement mises en œuvre à tous les niveaux de l'enseignement, nombre d'entre elles ne sont pas intégrées dans les programmes et ne s'inscrivent pas dans un cadre cohérent. Souvent isolées, les initiatives sont fréquemment pilotées par des acteurs externes et, le plus souvent, l'entrepreneuriat est enseigné en tant que matière à part ou considéré comme une activité périscolaire. De ce fait, la plupart des élèves n'ont pas encore la possibilité de suivre des cours ou des programmes portant sur cette matière. Le système éducatif doit être préparé pour relever le défi. Pour ce faire, il faut créer un cadre solide pour l'enseignement de l'entrepreneuriat, former un plus grand nombre d'enseignants dans cette matière et s'assurer que ces programmes sont généralement accessibles aux élèves.

Encadré B.2 : Le cas de l'Espagne

Une récente étude²³ illustrant le cas de l'Espagne souligne que l'absence de manifestations de soutien de la société espagnole constitue l'un des obstacles à la création d'entreprise dans ce pays bien que, progressivement, les mentalités évoluent, surtout parmi les jeunes générations, en faveur d'une meilleure acceptation des créateurs d'entreprise par la société. On observe notamment un recul de la tendance à considérer les entrepreneurs comme suspects quand ils réussissent ou comme des spéculateurs quand ils échouent.

Par de récentes réformes du système éducatif, les autorités espagnoles ont essayé d'inculquer aux apprenants de tous âges des compétences et des capacités en matière d'entrepreneuriat, l'objectif étant de veiller à ce qu'en quittant l'école, les individus aient bénéficié de différents programmes de formation leur permettant de se confronter aux réalités sociales et professionnelles qui les attendent. Ces réformes s'appliquent à l'ensemble du territoire national. En outre, certaines communautés autonomes préparent d'autres matières facultatives à enseigner. Par exemple, les Asturies ont lancé la « jeune entreprise européenne » et la région de Castille et Léon prévoit également d'introduire cette option dans le cursus de l'année scolaire 2005-2006. S'agissant de la formation professionnelle, des accords de coopération ont été passés avec la communauté des entreprises pour garantir une formation de meilleure qualité et offrir davantage de possibilités d'emploi. Les réformes exigent que les enseignants reçoivent une formation de meilleure qualité dans cette matière. C'est pourquoi un certain nombre de mesures ont été prises, comme l'élaboration d'un manuel de l'enseignant et de supports pédagogiques et le lancement de campagnes de promotion. Si une évaluation détaillée de ces réformes est effectuée, on ne pourra pas en connaître le résultat tant qu'une génération entière n'aura pas achevé sa formation.

Par delà l'aspect « enseignement formel », l'objectif est de permettre à la population active, quel que soit son niveau d'études, de poursuivre sa formation. A cet effet, l'administration et les partenaires coopèrent avec succès depuis 1993 pour offrir une formation professionnelle permanente. Des lois ont par ailleurs été votées. Elles réitèrent le caractère tripartite de ce type de formation et s'efforcent de simplifier le système, de le rendre moins bureaucratique et accessible à un plus grand nombre d'entreprises. La législation prône notamment la formation continue des salariés des PME ainsi que celle des travailleurs indépendants par le biais de mesures destinées à faciliter l'accès de ces groupes à la formation et à les habituer à entreprendre cette démarche.

Initiatives de l'APEC

La réunion des ministres de l'APEC consacrée en 2003 aux PME a souligné l'importance de la composante culturelle de l'esprit d'entreprise. Du fait de l'existence de disparités significatives dans les comportements entrepreneuriaux entre les économies de l'APEC, les décideurs politiques ont un rôle majeur à jouer afin d'encourager les activités entrepreneuriales par le biais de l'enseignement et de la formation. Les ministres ont invité les leaders d'opinion et les responsables de la société civile à présenter l'entrepreneuriat sous un jour valorisant, comme un choix de vie aux retombées bénéfiques pour la communauté dans son ensemble.

Les activités entrepreneuriales nécessitent à la fois l'existence de *possibilités d'affaires et des capacités entrepreneuriales*. L'enseignement et la formation à l'entrepreneuriat devraient d'abord s'attacher à :

- Identifier les individus intéressés et en particulier les entrepreneurs potentiels afin de les aider à comprendre les évolutions qui se produisent dans leurs économies nationales et sur la scène mondiale et à repérer les possibilités d'affaires ; et

23. Document intitulé « Le rôle de l'enseignement et de la formation » présenté par la délégation espagnole à l'occasion de l'atelier de Budapest ayant pour thème « L'entrepreneuriat : Questions stratégiques et politiques », 8-10 septembre 2003.

- Aider ces individus et les entrepreneurs potentiels à acquérir les compétences nécessaires pour se lancer dans des activités commerciales.

Devant l'intérêt manifesté pour un approfondissement des connaissances sur les moyens d'encourager l'entrepreneuriat, de soutenir un secteur dynamique des PME et de créer des emplois, les ministres des pays de l'APEC en charge des PME ont entériné le « U.S. Voluntary Visitors Program for APEC SME Government Officials » qui doit entrer en application en juin 2004. Les ministres se sont également félicités de l'engagement pris par les participants de partager leurs données sur les bonnes pratiques utilisées pour promouvoir l'entrepreneuriat, tirées de l'expérience acquise sur leurs marchés intérieurs. Ils attendent avec intérêt le compte rendu des résultats de ce programme qui seront présentés à la réunion des ministres de l'APEC sur les PME devant se tenir à Santiago en 2004. Les ministres ont également apprécié les informations communiquées au sujet du Small Business Development Center Program de l'U.S. Small Business Administration, car il constitue un modèle de coopération secteur public-secteur privé en matière de prestations de services de conseil, de formation, et d'assistance technique dans tous les domaines de la gestion des entreprises à l'intention des chefs de petites entreprises en exercice ou potentiels. (APEC 2003).

Aux Etats-Unis

Les Etats-Unis ont une expérience de l'éducation à l'entrepreneuriat plus ancienne et plus vaste que les autres pays, mais il a fallu attendre 30 ans pour que cette discipline y trouve sa légitimité dans les milieux universitaires. Il y a 15 ans, seul un petit nombre d'établissements aux Etats-Unis dispensaient des cours dans ce domaine. Aujourd'hui, plus de 1 500 collèges et universités proposent sous une forme ou sous une autre, des formations à l'entrepreneuriat - tendance qui s'est amorcée au début des années 90 et qui ne cesse de s'amplifier. L'intérêt pour la formation à l'entrepreneuriat dépasse maintenant le cadre des disciplines purement commerciales et s'étend à l'ingénierie aux sciences de la vie et aux lettres et sciences humaines, certains élèves de ces filières envisageant de créer leur entreprise. En outre, aux Etats-Unis, la formation à l'esprit d'entreprise fait plus souvent partie intégrante de l'enseignement obligatoire (dans l'enseignement primaire et secondaire), et des initiatives sont prises dans le but d'encourager les jeunes à monter des projets d'entreprise lorsqu'ils sont dans l'enseignement supérieur.

A présent, l'enseignement de la gestion d'entreprise est surtout dispensé dans le cadre de deux types de programmes. Le premier vise à initier les étudiants aux principes de l'entrepreneuriat (ou de la petite entreprise), notamment aux modèles d'organisation, au comportement entrepreneurial, aux stratégies concernant les jeunes pousses, ainsi qu'à l'application des méthodes de marketing, de comptabilité et de financement aux entreprises émergentes. Le second type de programme met généralement l'accent sur la réalisation d'un projet d'entreprise, souvent avec l'avis de praticiens extérieurs.

D'autres types de programmes portent sur le financement des entreprises (p. ex. le capital-risque, les investisseurs informels, l'ingénierie financière, etc.), les entreprises familiales (p. ex. la succession, la protection du patrimoine, travailler avec des membres de la famille, etc.), les entreprises de haute technologie (p. ex. la protection de la propriété intellectuelle, le prototypage, les transferts de technologie), ainsi que des cours de franchisage, de gestion d'entreprises parvenues à maturité, et d'entrepreneuriat de société (c.-à-d. intrapreneuriat).

Japon

Dans le Japon d'aujourd'hui, le fait de créer une entreprise peut être considéré comme quelque chose d'exceptionnel, contrairement à ce qui se passe aux Etats-Unis. C'est parce que la création d'entreprise est contraire au caractère japonais, expliquent certains. En réalité, nombre de Japonais

souhaitent créer leur propre entreprise.²⁴ De fait, le nombre de porteurs de projet augmente. Quand on demande à des Japonais pourquoi ils ont créé leur entreprise, les réponses les plus courantes sont : « pour travailler à ma guise » (44 %) et « pour me réaliser » (40 %). Quant aux raisons motivant le choix de leur domaine d'activité, 60 % des entrepreneurs déclarent qu'ils « utilisent leurs propres compétences et savoir spécialisés » et 46 % qu'ils « exploitent les contacts qu'ils avaient noués avant de créer leur entreprise ». A l'instar des gouvernements d'autres pays de l'OCDE, le gouvernement japonais accorde une forte priorité à l'aide à la création d'entreprise, aux jeunes pousses et à la croissance des entreprises existantes. Il veille en particulier à favoriser le développement des compétences en gestion d'entreprise des porteurs de projet, ainsi que la valorisation des ressources humaines pour promouvoir l'innovation par les entreprises.

Voici quelques-unes des mesures prises : organisation d'un forum national sur les jeunes pousses et les entreprises pour sensibiliser davantage l'opinion publique à l'esprit d'entreprise, à l'existence de jeunes pousses et d'entreprises déjà en place. Pour contribuer à l'instauration d'un climat propice à l'émergence de très nombreux entrepreneurs, des chefs d'entreprise expérimentés et des experts se réuniront dans le cadre d'une campagne de sensibilisation menée à l'échelle nationale. Il est envisagé de donner des cours sur le phénomène des jeunes pousses et d'organiser des stages et des séminaires sur ce thème. Pour leur part, la Fédération centrale des entreprises commerciales et industrielles et la Chambre de commerce et d'industrie du Japon augmenteront considérablement le nombre de structures dans lesquelles des cours sur les jeunes pousses pourront être suivis. Les centres préfectoraux d'aide aux PME organiseront des « séminaires sur les jeunes pousses » pour aider les gens à acquérir des notions de base sur ce que recouvre ce terme. JASMEC organisera des ateliers de travaux pratiques concernant les jeunes pousses et les entreprises établies. S'agissant de la formation destinée à aider les nouvelles entreprises, JASMEC proposera une formation aux personnes envisageant de créer une entreprise pour leur inculquer les connaissances nécessaires, etc.

Sélection d'expériences nationales d'enseignement de l'entrepreneuriat

Depuis la fin des années 70, les Etats-Unis et le Royaume-Uni assurent divers types de formation à l'entrepreneuriat dans les écoles primaires et secondaires. Or, malgré cette longue tradition de formation à l'entrepreneuriat, aucun modèle unique ne peut servir de référentiel, et l'on ne sait pas encore avec certitude quelle est la meilleure façon d'inculquer l'esprit d'entreprise. Les jeunes doivent-ils apprendre comment créer leur propre entreprise, ou doit-on leur enseigner l'aptitude au changement, ou encore d'autres caractéristiques propres aux entrepreneurs ?

Le Canada, le Royaume-Uni et les Etats-Unis ont opté pour la *première* voie. On sensibilise les enfants à la possibilité de faire carrière comme travailleur indépendant et aux retombées positives de l'activité entrepreneuriale. En ce qui concerne les expériences canadiennes: dans les quatre provinces de l'Atlantique, par exemple, tous les étudiants sont formés à l'entrepreneuriat. Tous ces programmes ont été évalués puis améliorés (Lundström et Stevenson, 2002). Ils privilégient un enseignement fondé sur « l'apprentissage par l'action », qui permet aux étudiants de développer des idées, d'élaborer des projets d'entreprise et de diriger leurs propres mini-entreprises. Aux Etats-Unis, le Kauffman Center for Entrepreneurship peut être cité comme une source de matériels pédagogiques soulignant le rôle important des entrepreneurs dans l'économie américaine, ainsi que d'outils pratiques pour concevoir un projet d'entreprise.

La Finlande a opté pour la *deuxième* approche, qui vise à développer des comportements propices à l'« intrapreneuriat » comme la flexibilité, l'initiative, la créativité, l'aptitude à prendre des risques et le sens de l'initiative. L'introduction d'un thème comme l'entrepreneuriat à l'école est considérée comme un

24. Japan Small Business Research Institute (2002 et 2003).

moyen d'encourager l'esprit d'entreprise. Le Projet Entrepreneuriat, en Finlande, a débouché notamment sur un nouveau programme (à partir de 2004) qui prévoit l'introduction de l'entrepreneuriat dans les cursus des établissements primaires et définit des lignes directrices à cet égard. Aucun autre pays ne semble être allé aussi loin en ce qui concerne la formation à l'entrepreneuriat au niveau du primaire.

La formation à l'entrepreneuriat au niveau du supérieur est particulièrement avancée aux Etats-Unis. Les archives de l'université de Stanford attestent l'existence de cours d'entrepreneuriat dès les années 30. Plusieurs études mettent en évidence les effets très positifs de ces cours. Le modèle entrepreneurial de Stanford est considéré par beaucoup comme le principal moteur de la Silicon Valley. Par exemple, les entreprises comptant parmi leurs membres d'anciens élèves de Stanford ou des fondateurs de faculté de cette université génèrent plus de 60 % des revenus de la Silicon Valley. Le modèle de Stanford peut servir de référence quant à la façon d'apprendre l'entrepreneuriat dans l'enseignement supérieur (Encadré 3). Le modèle d'éducation à l'entrepreneuriat de Stanford, non seulement forme des entrepreneurs, mais il y a aussi d'autres effets bénéfiques, comme l'a montré la Fondation Kauffman (Charney et Libecap, 2000). Comparés aux étudiants, d'autres écoles de commerce, les diplômés en entrepreneuriat sont trois fois plus susceptibles de créer de nouvelles entreprises, perçoivent un revenu annuel de 27 % plus élevé, possèdent un patrimoine de 62 % supérieur et sont plus satisfaits de leur emploi.

Encadré B.3 : Le modèle de Stanford de formation à l'entrepreneuriat

L'Université de Stanford entretient des liens très étroits avec les entreprises. L'école d'ingénieurs, par exemple, est dotée d'une chaire Yahoo! Et d'un bâtiment d'informatique William Gates. Ces liens formels sont importants, mais les relations informelles le sont peut-être plus encore. Professeurs et étudiants vont et viennent entre le milieu universitaire et l'industrie. De nombreux professeurs ont un emploi à temps partiel dans l'industrie, tandis que beaucoup de cadres d'entreprises exercent à temps partiel comme enseignants. Les cours dispensés à Stanford mettent aussi l'accent sur les compétences entrepreneuriales. Par exemple, dans le cours d'Entrepreneuriat dans le secteur de haute technologie, les étudiants analysent des études de cas de jeunes pousses de haute technologie souvent en présence des fondateurs/dirigeants de ces entreprises. Dans le programme de génie industriel, les étudiants alternent trois mois de cours, trois mois de stage, puis trois mois de cours à nouveau.

Cependant, le démarrage incessant de jeunes pousses par Stanford s'explique avant tout par le fait que les enseignants et étudiants ont été si nombreux à créer des entreprises dans le passé, qu'il semble normal aux étudiants de mettre à profit ce qu'ils ont appris pour créer une entreprise.

Source: <http://corporate.stanford.edu/innovations/index.html>

Globalement, les mesures efficaces adoptées dans ces pays pour intégrer l'entrepreneuriat dans l'enseignement peuvent se résumer comme suit :

- Recours à des méthodes d'enseignement par la pratique dans les écoles, afin d'initier les enfants à l'entrepreneuriat (Canada).
- Enseignement des caractéristiques propres aux entrepreneurs dans les écoles (Finlande).
- Privilégier l'intégration de la formation à l'entrepreneuriat au niveau universitaire (Etats-Unis).

Campagnes de promotion de l'entrepreneuriat

De nombreux pays ont lancé diverses campagnes en faveur de l'entrepreneuriat. Il est possible de s'en inspirer, mais leurs résultats réels sont difficiles à évaluer. En Finlande par exemple, les tentatives d'évaluation des résultats des campagnes font apparaître des résultats très mitigés. Néanmoins, l'expérience de différents pays montre que, pour être très efficaces, ces campagnes doivent répondre à trois

critères assez évidents. Elles doivent être médiatisées, avoir les habilitations requises et être axées sur les régions (Tableau B. 1).

- Pour modifier les comportements/l'état d'esprit, il faut mener une campagne très médiatisée. Faire participer le Premier Ministre ou le Président est un moyen d'assurer une bonne couverture par les médias. La remise de récompenses est une autre méthode. Le Président des Etats-Unis, par exemple, remet chaque année un prix à un responsable de PME. Quelques pays ont conclu des alliances avec les médias, ce qui permet de présenter à la télévision des exemples d'entrepreneurs qui réussissent. Le Canada, par exemple, subventionne des émissions de télévision consacrées aux entrepreneurs, afin d'influencer les comportements (Venture est un exemple d'émissions hebdomadaires qui existe depuis des années). Les effets positifs de ces événements télévisuels canadiens ont été mesurés par Lundström et Stevenson (2001). Aux Etats-Unis, plusieurs magazines sont consacrés aux entrepreneurs.
- Les personnes en charge de la campagne doivent avoir reçu du gouvernement les habilitations requises pour procéder aux adaptations nécessaires quand plusieurs ministères sont concernés. Bien souvent, ces campagnes relèvent du ministère de l'Industrie, ce qui rend très difficile la mise en œuvre de réformes dans des domaines du ressort d'autres ministères, par exemple pour remédier aux lourdeurs administratives liées à la fiscalité. Dans le cas de la Finlande, bien que de nombreux ministères aient été associés au Projet Entrepreneuriat, ce dernier n'a pas réussi à susciter des changements d'orientation ni l'introduction de nouveaux programmes par les différents ministères, du fait de l'absence d'autorité centrale. Le Royaume-Uni a résolu le problème en donnant au Small Business Service un accès direct aux services du Premier Ministre.
- Comme les taux de démarrage d'entreprises varient sensiblement d'une région à l'autre, les campagnes réussies gagneraient à se focaliser sur les aspects régionaux de l'entrepreneuriat. Les campagnes devraient être conçues en fonction des enjeux spécifiques à la région. Le Royaume-Uni a tenté de résoudre le problème de l'adaptation aux régions en organisant des expositions itinérantes. En Finlande, les pouvoirs publics rencontrent les entrepreneurs en exercice et potentiels une fois par mois, dans le cadre des forums entrepreneuriaux régionaux. Les thèmes de chaque forum régional sont déterminés en fonction de l'intérêt spécifique de la région en question et du thème précis du projet. L'évaluation du Projet Entrepreneuriat a montré que les forums ont été bien accueillis par les entreprises, et qu'ils abordent de manière satisfaisante les besoins spécifiques des différentes régions.

Il est difficile d'établir si les campagnes ont une incidence notable sur le niveau d'esprit d'entreprise. Pourtant, selon certaines données, la promesse du gouvernement du Royaume-Uni d'améliorer les conditions dans lesquelles opèrent les entrepreneurs a probablement joué un rôle dans l'amélioration de l'esprit d'entreprise dans ce pays. Dans quelle mesure les améliorations observées dans l'environnement entrepreneurial au Royaume-Uni ont-elles découlé directement de la campagne politique affichée du gouvernement ? Les huit années de forte croissance qui ont précédé ont-elles prédisposé les gens à prendre des risques ? Ces questions restent ouvertes.

En définitive, les mesures mises en œuvre dans ces pays pour organiser des campagnes en faveur de l'entrepreneuriat peuvent être résumées ainsi :

- Les campagnes en faveur de l'entrepreneuriat doivent être très médiatisées (Etats-Unis et Royaume-Uni).

- Les campagnes en faveur de l'entrepreneuriat doivent disposer des pouvoirs requis pour permettre la mise en œuvre des réformes nécessaires (Royaume-Uni).
- Les campagnes en faveur de l'entrepreneuriat doivent être adaptées aux différents besoins des régions (Finlande).

Tableau B.1 Comment sont organisées les campagnes en faveur de l'entrepreneuriat dans différents pays ?

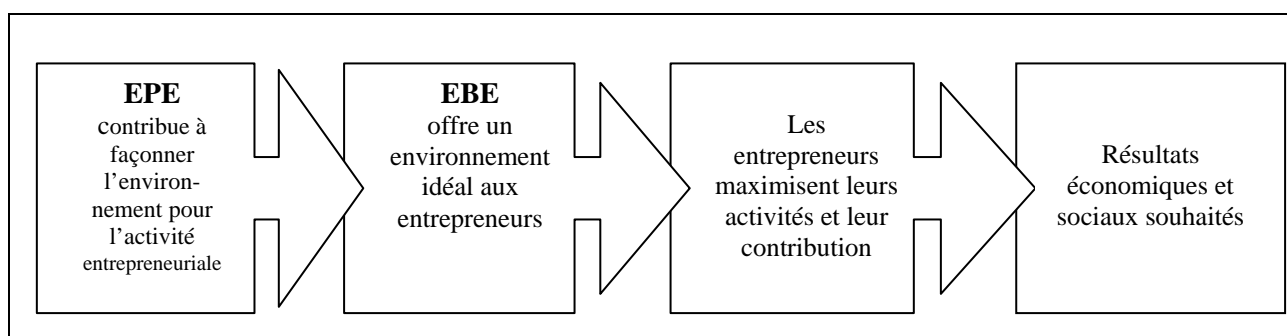
	Royaume-Uni	Finlande	Etats-Unis
Nom de la campagne	Think Small First	Projet Entrepreneuriat (Entrepreneurship Project)	Plusieurs campagnes sont menées, dont la plus médiatisée est la Semaine des PME (Small Business Week)
Lien aux informations sur la campagne	Www.sbs.gov.uk/press/news30.asp	Www.ktm.fi/eng/1/yhanke/yhanke.htm	Http://smallbusinesssuccess.sba.gov/
Date de lancement de la campagne	2000	2000	1953
Visibilité : Qui a lancé la campagne (p. ex. le Premier Ministre) ? La campagne prévoit-elle un prix tel que celui « d'entrepreneur de l'année » ? Le Premier Ministre/Président mentionne-t-il l'importance de l'entrepreneuriat dans son discours de nouvel an ou d'ouverture du parlement ?	Le Premier Ministre Non Non	Le Ministre du commerce et de l'industrie Oui Non	Le Président Oui Oui
Habilitation : Est-il fait mention de l'entrepreneuriat dans le discours sur le budget ? Les responsables de la campagne ont-ils accès au Premier Ministre/Président ? Nombre de ministres impliqués (part de l'ensemble) ?	Oui Oui Le Service pour les petites entreprises (Small Business Service) a compétence pour tous les ministères	Non Non Neuf ministères et l'Association des administrations locales et régionales finlandaises	Oui Le Secrétariat d'état aux petites entreprises (Small Business Administration) a des liens étroits avec le Président et le Congrès
Aspect régional : La campagne a-t-elle une dimension régionale ?	Non	Oui	Oui

Annexe C

PROPOSITION DE CADRE D'ANALYSE DES POLITIQUES

Tout d'abord, nous faisons l'hypothèse qu'il existe un environnement « idéal » pour l'activité entrepreneuriale (EBE) qui est façonné par des initiatives des pouvoirs publics et qui est optimal en termes d'encouragement à l'entrepreneuriat. Dans le schéma simple présenté à la Figure C.1, il y a un environnement de création d'entreprises idéal, qui peut ensuite être utilisé pour concevoir un ensemble de mesures et d'initiatives gouvernementales appropriées pour progresser vers cette situation idéale, qui correspond à un ensemble donné de résultats économiques et sociaux souhaités. Le cadre de la politique de l'entrepreneuriat (EPE) décrit cet ensemble de mesures. La sélection d'un EPE approprié est déterminée par les objectifs visés ainsi que par la connaissance de l'EBE actuel et de ses insuffisances, de sorte que s'instaure un processus d'information en retour provenant des résultats, de l'activité entrepreneuriale et de l'EBE, qui contribue à configurer l'EPE.

Figure C.1 Cadre d'action général



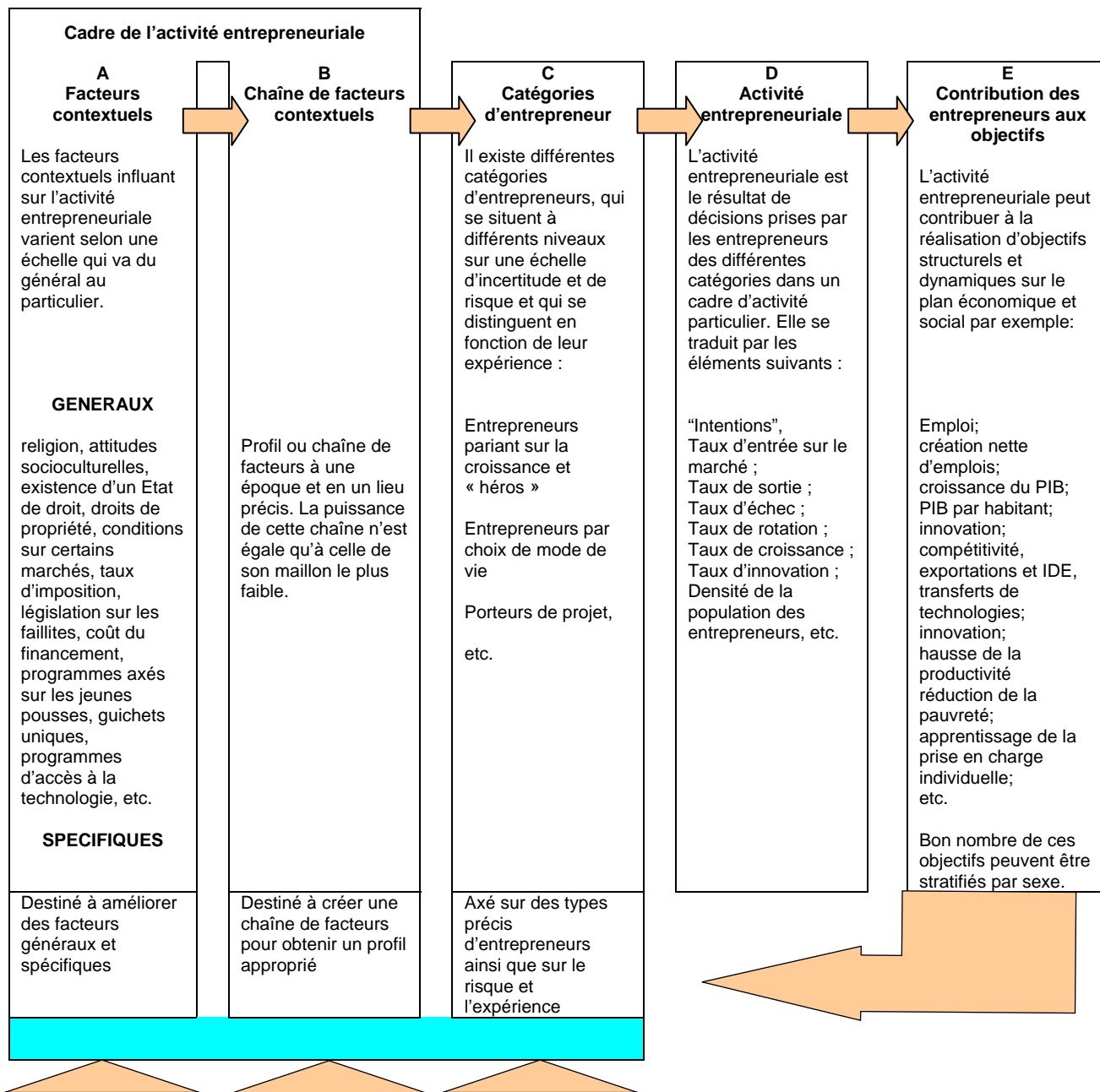
Cependant, il est peu probable qu'il existe un ensemble général de règles ou principes susceptibles de s'appliquer à toutes les économies, toutes les sociétés et à toute époque pour définir ce qu'est un environnement « idéal » pour l'entreprise qui incite de façon optimale à l'entrepreneuriat. A cela, trois raisons :

- Premièrement, il y a des différences dans le rang de priorité accordé aux différents objectifs sociaux et économiques. Dans le contexte de l'OCDE et des pays participants au Processus de Bologne il existe toute une gamme de priorités politiques et sociales diverses. Un gouvernement qui accorde une très grande priorité à la lutte contre la pauvreté et à la réduction des inégalités régionales peut chercher à utiliser le « moteur entrepreneurial » comme un moyen d'action efficace. Un gouvernement qui accorde un rang de priorité très élevé à la compétitivité internationale et à l'innovation peut aussi chercher à se servir du "moteur entrepreneurial" pour stimuler les gains de productivité, la croissance et l'innovation. Cependant, il y a de fortes chances que l'EBE le mieux adapté à l'entrepreneuriat en microentreprise au sein d'une économie en mutation diffère quelque peu de l'EBE le plus favorable aux « héros » et aux entrepreneurs pariant sur la croissance dans une économie avancée.

- Deuxièmement, les entrepreneurs n'ont pas tous la même propension à s'exposer à des risques et à des incertitudes et leur expérience varie. Un EBE qui convient à des « héros » expérimentés sera, selon toute vraisemblance, instable, imprévisible et plein d'occasions risquées et passionnantes. Il est donc très différent de l'EBE idéal pour de timides porteurs de projets, prêts à investir toutes leurs économies dans de petites entreprises classiques. Si les gouvernements veulent créer une nation de boutiquiers, ils peuvent mettre en place un EBE unique et homogène qui leur convienne, mais il est peu probable qu'il génère des créations d'emplois et de la compétitivité internationale dans un monde en mutation rapide.
- Troisièmement, les environnements d'entreprise existants présentent des différences liées à des facteurs historiques et culturels et au niveau de développement. Le seul fait de passer d'un environnement d'entreprise donné à un autre peut être un processus difficile. D'après le modèle des « oies volantes » d'Akimatsu, l'Europe a mis environ 600 ans pour passer d'un environnement d'activité entrepreneuriale caractérisée par une agriculture féodale à une société postindustrielle fondée sur le savoir. Il a fallu environ 300 ans aux Etats-Unis, 60 ans au Japon, et la Chine essaie d'y parvenir en 20 ans. Cette évolution résulte, pour une large part, des efforts des entrepreneurs, et ce processus est plus facile pour les « oies suiveuses » car elles peuvent évoluer dans le sillage des précurseurs, et tirer les leçons de leurs expériences. L'EBE idéal à un moment donné pour une culture et une société donnée, peut se révéler inapproprié pour une autre, même à un niveau de développement comparable.

Comment pouvons-nous aider les gouvernements à élaborer des politiques de nature à améliorer le cadre de l'activité entrepreneuriale ? Un cadre d'action à cette fin est présenté à la Figure C.2.

Figure C.2. Amélioration du cadre d'action



Source : Secrétariat de l'OCDE.

Les principales caractéristiques de la Figure C.2 sont les suivantes :

- **Premièrement, dans la colonne de droite E**, il appartient aux gouvernements et aux sociétés de définir leurs objectifs et les résultats qu'ils visent. L'entrepreneuriat est un moyen efficace d'en atteindre quelques-uns, mais pas tous. Les chefs d'entreprise et les PME jouent un important rôle structurant et dynamique dans presque toutes les économies, et, comme on l'a vu à la section précédente, ils ont les capacités requises pour aborder de nombreux problèmes majeurs auxquels sont confrontés actuellement les pouvoirs publics. L'importance relative de ces questions et des résultats à obtenir, ainsi que les arbitrages à opérer entre eux sont des éléments que les gouvernements doivent apprécier à la lumière des meilleures données disponibles.
- **Deuxièmement, dans la colonne de gauche A**, on trouve de nombreux facteurs qui influent sur le niveau de l'entrepreneuriat. Certains d'entre eux peuvent gêner l'entrepreneuriat, d'autres le faciliter. Ils peuvent être représentés le long d'une échelle qui va du très général au particulier. Au niveau général, on trouve les facteurs historiques, religieux et culturels. Au niveau particulier on peut trouver, par exemple, la motivation individuelle et l'éducation, les subventions et les programmes de formation destinés à l'acquisition de compétences particulières dans des secteurs déterminés, ainsi que le modèle des relations entre entreprises et autres intervenants d'un marché (tels que écologie des populations, grappes, réseaux, etc.). Ce sont là des facteurs que la politique gouvernementale peut modifier, mais faire évoluer les facteurs plus généraux prend généralement plus de temps et entraîne davantage de conséquences profondes que d'infléchir les facteurs plus spécifiques.
- **Troisièmement, en colonne B**, ce ne sont pas tant les différents facteurs contextuels qui influent sur l'entrepreneur, que la chaîne ou le profil des facteurs, façonné par l'action gouvernementale et dont l'effet se mesure à celui de son maillon le plus faible. Ces facteurs sont généralement spécifiques à une époque ou à un lieu précis. Renforcer un facteur individuel, tel que le volume de crédit et l'accès au crédit, n'entraîne pas forcément une intensification de l'activité entrepreneuriale si d'autres facteurs (tels que l'éducation ou la corruption) font blocage. L'activité entrepreneuriale peut être plus sensible à des modifications de certains facteurs contextuels qu'à d'autres. Un facteur handicapant pour un entrepreneur peut être stimulant pour un autre.
- **Quatrièmement, en colonne C**, on trouve différents types d'entrepreneurs qui réagiront différemment aux divers profils d'environnement politique et entrepreneurial, selon leur propension à affronter le risque et l'incertitude, et selon leur expérience.
- **Cinquièmement, dans les cellules du bas, le cadre de la politique de l'entrepreneuriat est déterminé par les mesures gouvernementales.** Celles-ci peuvent viser les facteurs généraux ou spécifiques de l'EPE. Elles peuvent aussi être destinées aux maillons faibles, afin d'assurer une chaîne satisfaisante de facteurs. Enfin, elles peuvent viser certains types d'entrepreneurs, ainsi que la combinaison « risque-incertitude-récompense-expérience ». La politique gouvernementale qui définit l'EPE doit être envisagée dans le contexte plus large des questions de hiérarchisation des priorités traitées dans la colonne de droite, ainsi que de l'information en retour provenant de cette colonne.
- **Sixièmement, dans la colonne D, l'activité entrepreneuriale revêt diverses formes**, et le niveau ainsi que la tendance de cette activité peuvent être mesurés à l'aide de divers indicateurs. Cette activité est un moyen d'action ; elle a un impact sur les résultats désirés par un gouvernement ou une société.

Ce cadre permet de comprendre comment les gouvernements peuvent créer un contexte plus propice à la création d'entreprises. Cet environnement présente deux aspects principaux, une série de facteurs qui influencent l'entreprenariat, et « la chaîne », ou le « portefeuille » ou le « profil » de ces facteurs.

Au niveau stratégique, nous pourrions identifier une liste des facteurs clés et chercher à atteindre les niveaux auxquels sont parvenues, à cet égard, les économies « entrepreneuriales » les plus avancées. En d'autres termes, nous pourrions chercher à définir pour la colonne A le profil idéal auquel nous aspirons. En procédant ainsi, nous fixons les objectifs maximums, même s'il peut être difficile voire impossible à certains gouvernements de les atteindre dans un délai politiquement réaliste. Dans une économie mondialisée cette approche n'est pas sans intérêt car elle définit un but ou un « phare » pour guider l'action au sens stratégique, à plus long terme.

A un niveau plus concret, les gouvernements peuvent chercher à identifier les « maillons faibles » dans la chaîne ou le profil des facteurs de l'environnement entrepreneurial. En consacrant des ressources à l'amélioration des maillons les plus faibles, la politique gouvernementale obtiendra probablement l'effet mesurable le plus notable à court terme. Si le facteur le plus rédhitoire pour les candidats entrepreneurs est, par exemple, le manque de financement pour le démarrage, ou l'absence de lois interdisant la discrimination contre les femmes emprunteuses, toute mesure visant à renforcer ce maillon faible aura des retombées positives immédiates. Cela n'est valable que s'il n'existe pas d'autre maillon faible, tel qu'un manque de compétences managériales, ou des coûts élevés d'accès à l'information concernant le marché. Le problème est que cette approche revient en quelque sorte à réparer un seau qui fuit : dès qu'un trou est bouché, il faut s'attaquer au suivant. D'où la nécessité d'avoir une vision stratégique qui permette d'établir des priorités.

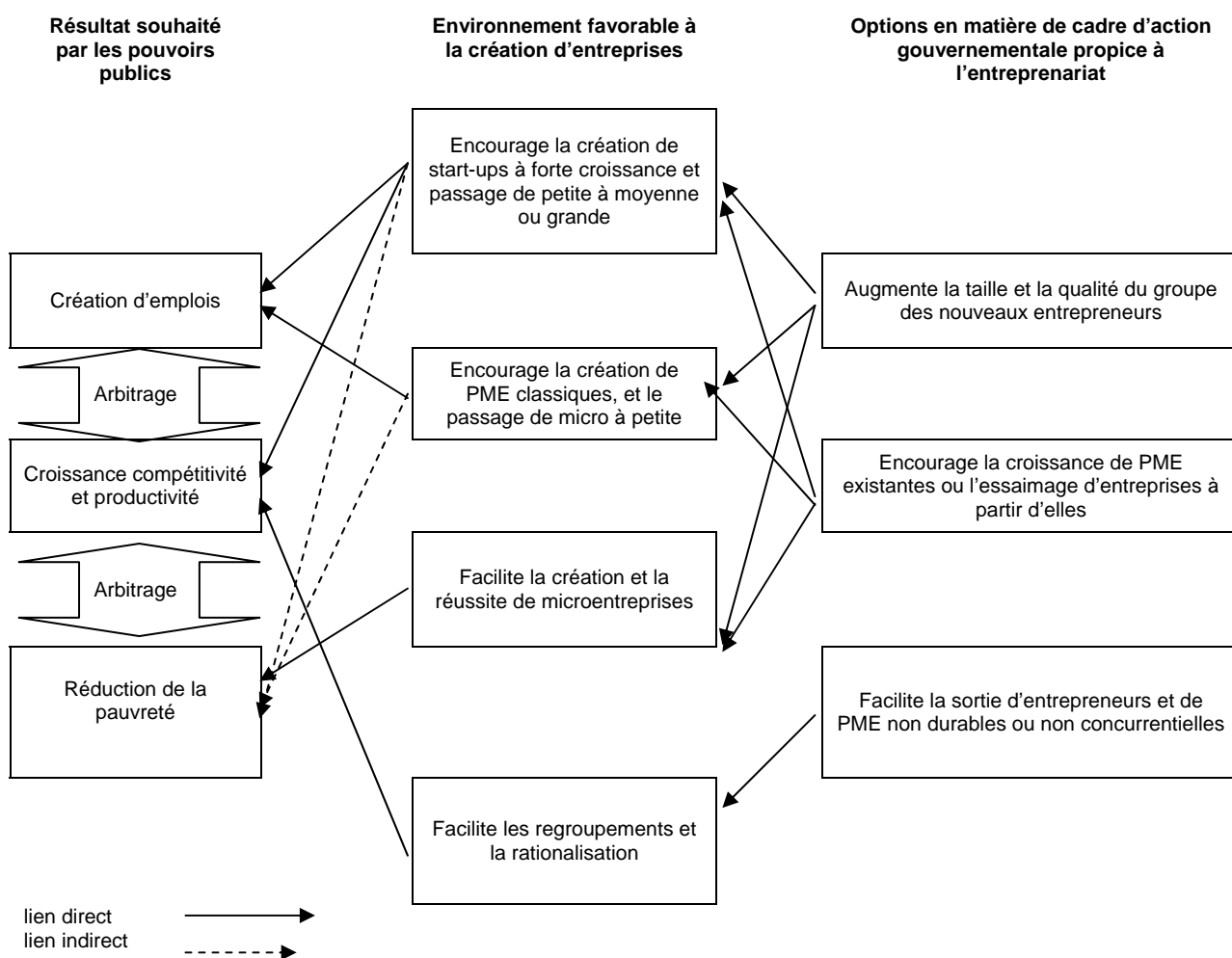
Ce schéma nous amène donc à une conclusion importante. Un EBE propice se définit de préférence par rapport aux types d'entrepreneurs et aux résultats politiques attendus. Un EBE adapté convient aux petits chefs d'entreprise habituels, ou conçu pour maximiser la participation des femmes à la création de microentreprises, ne conviendra pas nécessairement aux « héros » ni aux entrepreneurs pariant sur la croissance. Les premiers prospéreront sans doute dans un environnement prévisible et stable alors que les seconds préféreront un environnement opportuniste et agité. Leurs contributions aux résultats différeront également. Il est peu vraisemblable que les petits entrepreneurs classiques contribuent à la compétitivité et à la productivité dans des proportions aussi importantes que pourraient le faire les « héros ». Les « classiques » comme les « héros » peuvent contribuer à créer des emplois, mais de façons différentes. Les premiers le font principalement par regroupement d'un grand nombre de jeunes pousses, mais l'environnement d'entreprise qui génère le plus de jeunes pousses n'est pas forcément le même que celui qui est le plus adapté à la croissance et à l'expérience d'un petit nombre de PME à forte croissance.

Cela pose une autre question importante : « les EBE particulièrement propices à un certain type d'entrepreneur et à certains résultats peuvent-ils aussi être compatibles avec les EBE les mieux adaptés à d'autres types d'entrepreneurs et à d'autres résultats ? ». Autrement dit, la question de la mise en place d'un environnement favorable à la création d'entreprises est assez complexe, et comme beaucoup de questions de politique générale, elle dépend de décisions concernant les priorités et les arbitrages. A cette fin, les décideurs politiques doivent avoir une meilleure compréhension des processus et des arbitrages, et c'est ce sujet pratique qui est traité dans la section II du Rapport général.

La Figure C.3 représente d'une façon très condensée et simplifiée les principales relations entre *résultats, environnement d'entreprise, et options d'action*. Par exemple, un gouvernement qui vise pour résultat la création d'emplois, peut chercher à augmenter la taille ou la qualité du groupe des candidats entrepreneurs, et/ou choisir d'encourager la croissance d'entreprises existantes. L'importance relative qu'il accorde à cet objectif, comme sa façon de procéder, dépendra des circonstances auxquelles il se trouve

confronté, et des ressources dont il dispose. Il cherchera peut-être à instaurer le climat d'affaires le mieux adapté aux entreprises à forte croissance, auquel cas il peut également obtenir des gains de productivité et de compétitivité, mais aussi encourir des pertes à court terme, du moins par rapport à ses objectifs de recul de la pauvreté. A plus long terme, et particulièrement dans un monde de plus en plus globalisé, l'amélioration de la compétitivité est probablement essentielle à l'effet « marée montante » inhérent au traitement indirect de la pauvreté par l'élévation du niveau des revenus et de la richesse dans la société. Cependant cet effet se fera probablement sentir à long terme et de manière indirecte, d'où la ligne en pointillés et l'arbitrage explicité dans la Figure C.3. Le gouvernement peut au contraire opter pour une approche plus directe pour créer des emplois et faire reculer la pauvreté (si cet objectif est une priorité majeure) en encourageant la création d'un grand nombre de microentreprises, en offrant par exemple aux institutions financières des incitations à accorder des microcrédits.

Figure C.3 Le rôle des facteurs influant sur l'activité entrepreneuriale



Cette section présente des données empiriques et pertinentes attestant des rapports entre :

- i) Activité entrepreneuriale et résultats (c'est-à-dire entre les colonnes D et E du cadre d'action présenté en figure C.2).
- ii) Facteurs contextuels de l'entrepreneuriat et activité entrepreneuriale (c'est-à-dire entre la colonne A et la colonne D de la Figure C.2).

- iii) Politique entrepreneuriale et activité entrepreneuriale (c'est-à-dire entre l'EPE, et la colonne D en Figure C.2).

Comme on l'a vu dans la Section II du rapport général, il existe suffisamment de données attestant l'existence de rapports directs entre le niveau de l'activité entrepreneuriale (jeunes pousses, sorties, croissance d'entreprises, etc.) et les résultats (création d'emplois, expansion).

Le rapport entre les *facteurs contextuels de l'entrepreneuriat* (tels que culture, immigration, attitudes psychologiques, moyens de financement, niveaux de formation, etc.) et l'*activité entrepreneuriale* est plus problématique et les résultats sont plus ambigus. Cela tient au fait que pour établir un rapport entre, par exemple, des financements plus accessibles, et le niveau de l'activité entrepreneuriale, il faut considérer deux éléments déterminants : *la chaîne* de facteurs, et le *type* d'entrepreneur (colonnes B et C en Figure C.2). Il est alors nécessaire de tenir compte : i) des délais induits (il faut parfois des années avant que certains facteurs influent sur le niveau de l'entrepreneuriat) ; ii) d'autres facteurs qui peuvent interagir et donc s'annuler ou se renforcer mutuellement ; iii) des différents types d'entrepreneurs (candidats, « héros », etc.) qui sont affectés différemment par divers facteurs ; iv) de la chaîne de facteurs, et des éventuels « maillons faibles ». Peu d'études traitent de l'ensemble de ces effets et, c'est pourquoi leurs résultats sont ambigus ou non fiables.

Le rapport entre les initiatives gouvernementales visant le cadre de la politique de l'entrepreneuriat (EPE) et l'environnement pour l'activité des entreprises ainsi que le niveau d'*activité entrepreneuriale* est également difficile à établir. Les travaux sur l'évaluation des politiques en sont encore au stade initial. Très peu de travaux traitent systématiquement de tous les aspects recensés au paragraphe précédent. Toutefois, quelques éléments se dégagent de l'expérience du Groupe de travail de l'OCDE sur les petites et moyennes entreprises et l'entrepreneuriat, s'agissant de l'application du cadre pour l'évaluation des programmes et des politiques à l'égard des PME.

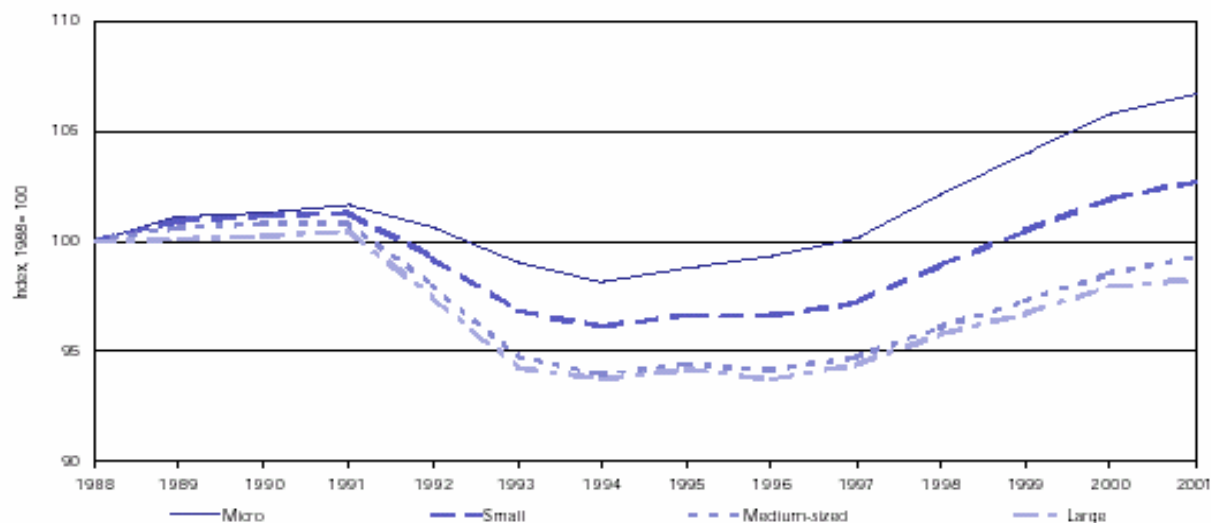
Activité entrepreneuriale et résultats

La relation entre l'activité entrepreneuriale et la réalisation des objectifs est examinée dans la Section II du Rapport principal. Cette section met en évidence une corrélation relativement constante entre l'activité entrepreneuriale (taux de créations, turbulence, etc.) et des résultats tels que la croissance de l'emploi, l'amélioration de la productivité, les niveaux d'innovation, etc.

La Figure C.4 montre la contribution des PME, et particulièrement des micro jeunes pousses, à la croissance globale dans 19 pays européens pendant la dernière décennie.

Figure C. 4 Evolution de l'emploi par taille d'entreprise, dans 19 pays européens, 1988-2001

Figure 1: Employment growth by size-class, Europe-19, 1988-2001



Source: Estimated by EIM Business & Policy Research; estimates based on Eurostat's SME Database. Also based on European Economy, Supplement A, June 2001 and OECD: Economic Outlook, No. 89, June 2001.

Indice 1988 = 100

Micro, Petite, Moyenne, Grande

Source : Elaboré par EIM Business & Policy Research; chiffrage réalisé à partir de la Base de données statistiques sur les PME d'Eurostat. Elaboré également à partir de Economie européenne, Supplément A, juin 2001, et des Perspectives économiques de l'OCDE, N° 89, juin 2001 (OCDE).

Facteurs contextuels et activité entrepreneuriale

Les études consacrées à l'incidence des facteurs contextuels (y compris psychologiques) sur l'activité entrepreneuriale sont très nombreuses et plutôt frustrantes car elles n'apportent pas grand-chose en termes d'orientations cohérentes pour l'action et elles mettent très rarement en évidence des rapports constants entre les facteurs contextuels et le niveau d'activité entrepreneuriale, ou les résultats finaux de celle-ci. En réalité, cela n'est pas très surprenant, car ces études s'efforcent habituellement de trouver des corrélations directes entre une série de variables indépendantes (l'environnement de la création d'entreprise) et des variables dépendantes (le niveau d'activité entrepreneuriale) sans tenir compte de deux variables intermédiaires (identifiée à la Figure C.2) *c'est-à-dire, la chaîne ou le profil, et le type particulier d'entrepreneur*. En conséquence, rien ne permet a priori de penser que l'amélioration d'un facteur particulier se traduira automatiquement par une corrélation positive avec l'activité entrepreneuriale, à moins que ces corrélations ne soient très soigneusement précisées. Par exemple, améliorer l'accès aux financements publics (en organisant par exemple des marchés actions de gré à gré de faible coût) ne va pas en soi augmenter le niveau de l'entrepreneuriat traditionnel, si cela n'est pas une variable critique dans l'ensemble des facteurs pour la plupart des entrepreneurs traditionnels. Cela pourrait avoir un léger effet sur les chefs d'entreprises à forte croissance, mais ils ne représentent qu'une faible partie des entrepreneurs. Même dans ce cas, il n'y aura vraisemblablement de corrélation significative qu'avec les niveaux d'activité de l'entrepreneuriat de croissance forte, si l'accès au financement est un « maillon faible », et si tous les autres facteurs pertinents (tels que l'aptitude à la gestion, l'état de préparation à l'investissement, l'accès à des experts en technologie, etc.) ne jouent pas le rôle de contraintes.

Les études et les travaux de recherche peuvent être analysés à deux niveaux : les tentatives d'approches holistiques, et les approches plus spécifiques du rôle de certains facteurs ou d'ensembles de facteurs.

Les approches holistiques

Il n'existe pratiquement pas de tentatives systématiques d'approche empirique à un niveau holistique, autrement dit, rares sont les tentatives visant à donner une vue d'ensemble du rapport empirique entre *tous* les facteurs contextuels possibles et les activités entrepreneuriales. Par ailleurs, même dans les études axées sur l'influence de facteurs spécifiques, on observe très peu de tentatives de suivi des facteurs non inclus explicitement dans l'étude.

Les approches spécifiques

La plupart des études se focalisent donc sur l'effet de facteurs spécifiques, ou grappes de facteurs. De nombreux facteurs contextuels sont supposés avoir un impact sur le niveau de l'activité entrepreneuriale. Par exemple, la possibilité d'accéder au crédit facilite l'activité entrepreneuriale, tandis que la situation inverse la freine. Dans d'autres cas cela peut en favoriser certains et en gêner d'autres. Par exemple, l'élimination ou la diminution de la corruption des agents de l'Etat peut favoriser certains chefs d'entreprise et en décourager d'autres.

Tableau C. 1 Exemples de facteurs particuliers influençant l'entrepreneuriat

<i>Groupe de facteurs</i>	<i>Exemples, constats</i>
CULTURE	Attitudes par rapport à richesse, vieux, jeunes, expérimentation, risque, travail, professions libérales, gagneurs, réussite, etc. Famille, famille élargie, propriété collective ou individuelle Prise en considération des femmes, castes, classes, minorités, etc. Attitudes religieuses et morales par rapport à l'entreprise
INFRASTRUCTURE	Matérielle, immatérielle, télécommunications, transport, distribution, santé, sécurité publique, droit et justice, système éducatif, etc.
SOCIAL	Pyramide des âges (p. ex. une population vieillissante réduit l'entrepreneuriat et les taux de création) Schémas d'immigration et de migration Rigidités de caste et de classe Homogénéité sociale
ECONOMIE	Possibilités de croissance, intérieures et internationales Opportunités et menaces cycliques (le chômage peut mener à l'entrepreneuriat) Fiscalité des plus-values, des frais d'établissement, des immobilisations incorporelles, des options d'achat d'actions, etc.
LOIS ET REGLEMENTS	Carcans administratifs imposés aux petites entreprises et aux jeunes pousses Barrières réglementaires (autorisations, etc.) Droits de propriété (corporelle, incorporelle) peuvent être protégés et commercialisés Droit de constituer une société, et frais de constitution Coût de protection ou de respect des accords et droits Sanctions pour « défaillance », traitement des faillites Lois et réglementations particulières à certains marchés et activités
INFORMATION	Accès à l'information concernant marchés, technologie, partenaires, lois et réglementations, etc. Liberté de la presse et possibilité de faire de la publicité ou de diffuser de l'information (p. ex. à propos de nouveaux produits) Accès à l'information en plusieurs langues
FINANCEMENT	Discrimination en matière financière (p. ex. par rapport à l'âge, au sexe, à la classe) Degré de sophistication et de développement des marchés (p. ex. microfinancements, financement des créations et démarrages, capital-risqueurs, actionnariat, religion [p. ex. financement islamique], capital-risque, second marché et marché de gré à gré, mezzanine, etc.) Continuité dans les marchés financiers (c'est-à-dire, y a-t-il des ruptures dans les financements ou bien un entrepreneur peut-il accroître régulièrement ses activités depuis la création jusqu'à l'introduction en bourse) Concurrence sur marchés financiers (p. ex. des marchés financiers concurrentiels réduisent la marge au dessus du coût du financement pour les prêteurs, et augmente l'éventail de prestations) Possibilité d'utiliser les droits de propriété comme garantie (permet aux entrepreneurs de s'assurer des financements)
TECHNOLOGIE	Accès aux grandes entreprises, universités, laboratoires de recherche pour les transferts de technologie Accès aux chaînes logistiques d'approvisionnement Accès aux pépinières d'entreprises et à l'aide technologique
FORMATION & RESSOURCES HUMAINES	Niveaux de littératie, numératie Connaissances en informatique et en TIC – Formation spécifique à l'entrepreneuriat en école, université – Accès à formation continue, tutorat, avis, écoles polytechniques
STRUCTURES DE MARCHES	Comportement monopolistique, fixation de prix d'éviction par de grandes entreprises Réseaux, grappes Flexibilité des marchés du travail Incitations et subventions particulières à certains marchés ou branches d'activité
INDIVIDUEL	Traits de personnalité et motivation individuelles p. ex. lieu de contrôle, prise de risque, innovation Expérience et connaissances individuelles

Politique entrepreneuriale et activité entrepreneuriale

Les données sur le rapport entre la politique entrepreneuriale et le niveau d'activité entrepreneuriale sont difficiles à interpréter pour des raisons techniques, et la décision du Groupe de travail de l'OCDE sur les petites et moyennes entreprises et l'entrepreneuriat d'encourager une évaluation plus rigoureuse des initiatives prises par les pouvoirs publics nécessitera un cadre plus systématique, et davantage d'informations sur les facteurs déterminants. L'évaluation systématique des politiques et des programmes permettra aux décideurs de mieux appréhender l'incidence des programmes et de renforcer la capacité des gouvernements d'élaborer des politiques de nature à stimuler la performance des entreprises et la croissance économique²⁵. De nombreuses initiatives ont été explorées par les gouvernements, et les données empiriques semblent indiquer que certaines sont plus efficaces que d'autres pour obtenir les résultats escomptés. Par exemple :

- *Les campagnes en faveur de l'entrepreneuriat* peuvent être particulièrement efficaces si elles sont liées à de véritables changements dans l'environnement de l'activité entrepreneuriale et à des améliorations du climat pour les start-ups, comme la réduction des lourdeurs administratives ou l'allègement des formalités de création d'entreprise. Très souvent, ces campagnes sont rattachées au ministère de l'Industrie, ce qui rend difficile la mise en place de réformes dans des domaines tels que la fiscalité ou l'immatriculation des entreprises. La Finlande a essayé de surmonter ce problème en associant plusieurs ministères au Projet entrepreneuriat, tandis que la campagne Think Small First au Royaume-Uni était dirigée par le Département des petites entreprises, qui était à même de recommander des réformes dans les procédures des autres ministères (OCDE, 2002b).
- *Un autre outil de promotion de la culture entrepreneuriale* consiste à mettre en valeur les réalisations entrepreneuriales (Lundström et Stevenson, 2002). De nombreux pays ont lancé des campagnes et instauré des prix afin de promouvoir l'entrepreneuriat. L'expérience montre que, pour être efficaces, ces campagnes doivent être visibles, dotées des compétences requises, et ancrées au niveau régional. Faire évoluer les attitudes vis-à-vis de l'entrepreneuriat nécessite une campagne très médiatisée. Associer des décideurs de haut niveau est un moyen de s'assurer une bonne couverture médiatique. Attribuer des récompenses ou des prix est une autre approche possible. Aux Etats-Unis, par exemple, le Président décerne tous les ans le Small Business Person of the Year Award (*Prix de la petite entreprise*). Le gouvernement canadien parraine une émission de télévision hebdomadaire sur les entrepreneurs : Venture (OCDE, 2002b).
- Etant donné que les taux de création d'entreprises et les attitudes entrepreneuriales varient sensiblement d'une région à l'autre, les campagnes devraient être adaptées aux particularités locales (OCDE, 2002b). Le Royaume-Uni a eu recours à des expositions itinérantes pour ses campagnes, alors que la Finlande a organisé des forums mensuels sur l'entrepreneuriat dont les thèmes variaient en fonction des intérêts et des enjeux régionaux. Toutefois, il est difficile de déterminer si le taux de création d'entreprise est dû aux campagnes gouvernementales, à une amélioration du taux de croissance du PIB. Les approches efficaces des campagnes de promotion de l'entrepreneuriat dans ces pays comportaient les éléments suivants (OCDE, 2002b) : rendre les campagnes entrepreneuriales visibles en recourant à des décideurs de haut niveau et aux médias (Canada, Etats-Unis) ; lier les campagnes entrepreneuriales à de réelles améliorations dans les conditions de fonctionnement des start-ups (Finlande, Royaume-Uni) ; et adapter les campagnes d'entrepreneuriat aux besoins et conditions des régions (Finlande).

25. L'évaluation des programmes et politiques à l'égard des PME a été retenue comme thème transversal de la deuxième Conférence ministérielle sur les PME. Un rapport de fond distinct sur le thème de l'Évaluation est en préparation [cf. DSTI/IND/PME(2003)4].

BIBLIOGRAPHIE

- ACS, Z. et D. AUDRETSCH (sous la direction de) (2003), *The Handbook of Entrepreneurship Research*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- BALDWIN, J. et W. GU (2003), “Plant Turnover and Productivity Growth in Canadian Manufacturing”, Document de travail de la DSTI, 2002/2, OCDE, Paris.
- BANQUE INTERAMÉRICAINNE DE DÉVELOPPEMENT (2002), *Entrepreneurship in Emerging Economies : The Creation and Development of New Firms in Latin America and East Asia* (étude et publication financées par le Fonds japonais d’affectation spéciale).
- BANQUE MONDIALE (2003), “Doing Business in 2004: Understanding Regulation”.
- BARTELSMAN, E.J., S. SCARPETTA et F. SCHIVARDI (2002) , “Comparative analysis of firm demographics and survival: Micro-level evidence for the OCDE Countries”, Document de travail du département des Affaires économiques de l’OCDE, Paris.
- BAUMOL, W.J. “The Free Market Innovation Machine: Analysing the Growth Miracle of Capitalism”, Princeton. NJ Princeton University Press, 2002.
- BRANDT, N. (2004a) “Business Dynamics in Europe”, document de travail de la DSTI, OCDE, 2004/1.
- BRANDT, N. (2004b) “Business Dynamics, Regulation and Performance”, document de travail de la DSTI, OCDE, 2004/3.
- BRIDGE, S., O’NEILL, K. et S. CROMIE, (2003) “Understanding Enterprise, Entrepreneurship and Small Business”, 2^e édition, Palgrave Macmillan.
- CHARNEY, A. et LIBECAP, G. (2000), “Impact of Entrepreneurship Education”, The Kauffman Centre for Entrepreneurial Education.
- COMMISSION EUROPÉENNE – Observatoire européen des PME, 2002, *Gros plan sur les PME*.
- COMMISSION EUROPÉENNE, (2003a), L’esprit d’entreprise – Flash Eurobaromètre n° 134, http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise_policy/survey/eurobarometer134_en.pdf
- COMMISSION EUROPÉENNE, (2003b), *LIVRE VERT : L’esprit d’entreprise en Europe*, Bruxelles.
- HALL, C. (2002), “Profile of SMEs and SME Issues in APEC, 1990-2000 », pour le compte du Groupe de travail sur les PME du Conseil de coopération économique de l’Asie-Pacifique (APEC), en coopération avec les ministres responsables des PME de l’APEC.
- HALL, C. and HARVIE (2003), “A comparison of the performance of SMEs in Korea and Taiwan: policy implications for turbulent times”, *The Journal of the Korean Economy*, Vol. 4, No. 2.

HOFSTEDE, G., N.G. NOORDERHAVEN, A.R. THURIK, A.R.M. WENNEKERS, L. UHLANER, et R. WILDEMAN (2002), "Culture's Role in Entrepreneurship," in ULIJN, J. et T. BROWN (sous la direction de), *Innovation, Entrepreneurship and Culture: The Interaction between Technology, Progress and Economic Growth*. Brookfield, Royaume-Uni : Edward Elgar.

JAPAN SMALL BUSINESS RESEARCH INSTITUTE AND MINISTRY OF ECONOMY, TRADE AND INDUSTRY Livre blanc sur les petites et moyennes entreprises au Japon (2002, 2003).

LUNDSTROM, A. et L. STEVENSON (2001), *Entrepreneurship Policy for the Future*, Stockholm: Swedish Foundation for Small Business Research.

LUNDSTROM, A. et L. STEVENSON (2002), *On the Road to Entrepreneurship Policy*, Stockholm: Swedish Foundation for Small Business Research.

OCDE (1997), *PME et mondialisation*, vol. 1 & 2.

OCDE (1998a), *Stimuler l'esprit d'entreprise*, OCDE, Paris.

OCDE (1998b), *Women Entrepreneurs in Small and Medium Enterprises*, Actes de la conférence internationale de 1997 (en anglais uniquement).

OCDE (2000), *Perspectives de l'emploi*, OCDE, Paris.

OCDE (2001a), *Perspectives de la science, de la technologie et de l'industrie: Les moteurs de la croissance : technologies de l'information, innovation et entrepreneuriat*, OCDE, Paris

OCDE (2001b), *La paperasserie vue par les entreprises : Les charges administratives et réglementaires des petites et moyennes entreprises*, OCDE, Paris.

OCDE (2001c), *Les femmes entrepreneurs à la tête de PME : pour une participation dynamique à la mondialisation et à l'économie fondée sur le savoir*, deuxième conférence de l'OCDE sur les femmes entrepreneurs à la tête des PME, novembre 2000.

OCDE (2001d), *La nouvelle économie : mythe ou réalité ? – Le rapport de l'OCDE sur la croissance*, OCDE, Paris

OCDE (2002a), *PME à forte croissance et emploi*, OCDE Paris.

OCDE (2002b), *Comparaison internationale des politiques en faveur de la création d'entreprises et de l'entrepreneuriat*, Paris.

OCDE (2002c), *Perspectives de l'OCDE sur les PME, édition 2002*, OCDE, Paris.

OCDE-BERD (2003), *South East Europe Region : Enterprise Policy Performance : A Regional Assessment*.

OCDE (2003a), *L'entrepreneuriat et le développement économique local : Quels programmes et quelles politiques ?* Paris.

OCDE (2003b), *Review of Regulatory Governance in South East Europe*, téléchargeable depuis l'adresse : www.oecd.org/regreform.

- OCDE (2003c), « Éliminer la paperasserie: La simplification administrative dans les pays de l'OCDE ».
- REYNOLDS, P.D., M. CAMP, W.D. BYGRAVE, E. AUITO, et M. HAY (2002), "Global Entrepreneurship Monitor", Kansas City: Kaufman Center.
- ROSENFELD, S.A. (2001) *Backfitting into Clusters : retrofitting public policies*, document préparé pour le symposium intitulé *Integration Pressures : Lessons from around the world*, John F. Kennedy School of Government, université de Harvard, 29-31 mars 2001.
- SAKAI, K. (2002) "Global Industrial restructuring: Implications for Smaller Firms", Document de travail de la DSTI, n° 2002/4, OCDE, Paris.
- SCARPETTA, S., P. HEMMINGS, T. TRESSEL, et J. WOO (2002), "The Role of Policy and Institutions for Productivity and Firm Dynamics: Evidence from Micro and Industry Data," Document de travail de l'OCDE, n° 329.
- SCHREYER, P. (1996), "SMEs and Employment Creation: Overview of Selective Qualitative Studies in OCDE Member Countries", Document de travail de la DSTI n° 1996/4.
- SCOTT, M. (1995), The Enterprise Allowance Scheme in Self-Employment programmes fort the Unemployed : document et actes d'une conférence conjointe entre le ministère du Travail des États-Unis et l'OCDE, OCDE, Paris.
- SMALL & MEDIUM BUSINESS ADMINISTRATION, KOREA, "The 21st Century with Strong and Innovative SMEs: 2003 SME Policy in Korea".
- VAN STEEL, A. et D. STOREY (2002), "The relationship between Firm Births and Job Creation", document de réflexion du Tinbergen Institute 2002-052/3.
- UE, 2002, Projet "Procédure BEST" sur l'éducation et la formation à l'entrepreneuriat, Rapport final du groupe d'experts, pour la version anglaise voir :
http://europa.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship/support_measures/training_education/education_final.pdf
- Charney, Alberta et Libecap, Gary B., 2000, Impact of Entrepreneurship Education, Kauffman Center for Entrepreneurial Leadership, at the Ewing Moron Kauffman Foundation. Voir :
http://www.entreworld.org/Bookstore/Product.cfm?DID=6&Product_ID=62&CATID=22
- APEC, 2003, Déclaration ministérielle conjointe "Strengthening an APEC Entrepreneurial Society".
- Japan Small Business Research Institute: Livre blanc sur les PME du Japon (2002, 2003).
- Kauffman Center's Adult Learning Programs Team, The Growth and Advancement of Entrepreneurship in Higher Education: An Environmental Scan of College Initiatives, cf.:
http://www.entreworld.org/Bookstore/PDFs/Futures21/College_Scan.pdf