

Business Support
Centres in
the transition
economies –
progress with the
wrong model ?,
Milford Baterman.

Ce travail de l'Université
de Wolverhampton
(Angleterre) a
été publié par l'ITDG
(Intermediate
Technology Development
Group) dans « Small
Enterprise Development
– an International
Journal », Volume 11,
n° 2, juin 2000.

Les Centres d'appuis et de services aux entreprises

dans les économies en transition.

Le mauvais modèle a-t-il permis de progresser ?

INTRODUCTION

Au cours des années 90, les réseaux de centres d'appuis et de services aux entreprises (« Business Service Centres ») soutenant les entreprises naissantes (« start-ups ») et les PME (petites et moyennes entreprises) dans les économies en transition d'Europe de l'Est ont été massivement promus.

Les fonds venaient de bailleurs de fonds occidentaux qui avaient choisi de financer les centres d'appuis et de services aux entreprises du secteur privé, car ils étaient convaincus que les services d'appuis des gouvernements locaux étaient inefficaces.

Le présent article argue que l'idéologie sous-tendant la conception de ces réseaux était d'inspiration fortement néolibérale et met en avant les reculs et coûts d'opportunité qui ont résulté de cette approche. Maintenant que les financements se sont taris, les gouvernements locaux n'adoptent pas les centres d'appuis et de services aux entreprises, qui sont obligés de chercher leurs revenus auprès des grands cabinets de conseil et entreprises.

L'analyse défend l'idée que les « tigres » asiatiques ont fourni l'exemple d'une im-

plication réussie de l'État dans le développement des PME, et que ce modèle, qui a été ignoré, aurait été plus approprié en Europe centrale et orientale.

Dans les économies en transition, la promotion et le financement de centres d'appuis et de services aux entreprises était une des formes les plus répandues du soutien aux PME. L'établissement de réseaux de centres était alors une des tâches principales que les gouvernements post-communistes, centraux et locaux, accomplissaient envers les PME. La majorité de ces centres était initialement financée par la communauté internationale.

Les centres d'appuis et de services aux entreprises étaient conçus pour proposer du conseil aux entreprises et soutenir les start-ups, les entrepreneurs potentiels (actifs et demandeurs d'emplois), les petites entreprises en croissance, et dans la majorité des cas, les PME de communautés minoritaires.

La majorité de ces centres a intentionnellement été créée dans des régions à fort taux de chômage. On attendait à long terme des centres qu'ils développent des gammes d'activités plus étendues pour les PME.

Après quatre à huit ans d'activité, on peut aujourd'hui évaluer la contribution réelle de ces services au processus de développement des PME.

LES ORIGINES NÉO-LIBÉRALES DES RÉSEAUX DE CENTRES D'APPUIS ET DE SERVICES AUX ENTREPRISES

Le néo-libéralisme a été le projet politique le plus influent des années 80 et du début des années 90 dans les économies en développement et dans la majorité des démocraties occidentales. Il est emblématique des économies du Royaume-Uni (sous Thatcher) et des États-Unis (sous Reagan). Ces acteurs de premier plan sur la scène internationale pour le soutien et le financement des gouvernements post-communistes ont en effet mené des politiques du « tout marché », et la communauté internationale, Banque Mondiale et FMI en tête, a largement adopté le néo-libéralisme comme paradigme du développement. Ainsi le néo-libéralisme a joué un rôle clef dans la conception des politiques macro-économiques adoptées en Europe de l'Est.

Les interventions au niveau micro-économique ont aussi été influencées par ce courant. Le néo-libéralisme pose le respect des activités et de la liberté individuelle de l'entrepreneur comme principe de base, et est hostile à toute forme d'intervention publique, si ce n'est en vue d'assurer un environnement concurrentiel neutre, de garantir les droits de propriété et la loi. Cependant, en vue des conditions chaotiques des marchés de l'Europe centrale et orientale post-communiste, des politiques d'intervention ont été explicitement jugées nécessaires. C'est dans ce cadre que des réseaux de centres d'appuis et de services aux entreprises ont été établis.

LES CENTRES EN PRATIQUE

L'application de principes néo-libéraux

Les principes du néo-libéralisme ont ainsi été appliqués pour élaborer les réseaux de centres d'appuis et de services aux

entreprises. Ceux-ci ont été conçus pour être mis en œuvre par le secteur privé, pour opérer selon des critères commerciaux standards et pour évoluer rapidement vers le recouvrement des coûts, pour n'avoir besoin que d'une intervention minimale du gouvernement local, et enfin, pour subordonner tous les programmes aux impératifs à court terme du marché.

L'inspiration pratique de la majorité de ces réseaux en Europe centrale et orientale provenait des réseaux anglais LEA (« Local Enterprise Agencies ») et TEC (« Training and Enterprise Councils »).

C'est en Hongrie que le modèle LEA a été mis en œuvre pour la première fois, dans le cadre du programme européen Phare de soutien aux PME d'Europe centrale et orientale, commencé en 1990. Ce sont les officiels et conseillers du programme Phare qui ont opté pour des réseaux sur le modèle des LEA anglais, la plupart d'entre eux ayant une connaissance très limitée à la fois des capacités de développement de la petite entreprise ainsi que des initiatives publiques locales développées pendant le « communisme tardif ». Enfin, le choix du modèle des LEA est probablement surtout lié aux entreprises de conseil contractualisées sous Phare, familières de ce modèle.

Le réseau hongrois LEA s'est établi sous les auspices de la Fondation Hongroise pour la Promotion de l'Entreprise (HFEP – « Hungarian Foundation for Enterprise Promotion »), organe indépendant établi par le gouvernement hongrois, les clubs d'affaires / associations d'entrepreneurs, et les banques. HFEP a été désigné par le gouvernement hongrois et la Commission européenne comme l'opérateur du programme Phare et devait être le lien entre le réseau des LEA et le gouvernement et ministères responsables. Les LEA ont eux-mêmes été créés sous forme d'organisations mixtes sans but lucratif, et se sont ainsi trouvés parmi les myriades d'ONG concourant pour l'assistance des bailleurs, bien qu'il était prévu que les gouvernements centraux et locaux les soutiennent après la fin du programme Phare.

Ce modèle a été largement appliqué en Europe centrale et orientale, et de nombreux gouvernements locaux ont senti le vent tourner et ont saisi l'opportunité de

financement international que représentait la création de ce type de centre d'appuis et de services aux entreprises. Des résistances locales ont toutefois émergé :

► en Hongrie, le gouvernement a indiqué sa préférence pour recevoir l'assistance internationale par le biais des chambres de PME liées à la chambre de commerce hongroise ;

► en Slovaquie, le soutien aux petites entreprises a en premier lieu transité via les départements de développement régional des bureaux du gouvernement, mais la pression des consultants occidentaux privés pour créer des institutions privées l'a finalement emporté ;

► en Slovénie, les représentants officiels du programme Phare ont refusé de suivre les plans gouvernementaux qui concevaient un réseau d'institutions de soutien chapeauté par l'État et lié au ministère des Petites Entreprises et à son opérateur, le Centre pour le Développement de la Petite Entreprise (the « Small Business Development Centre »).

Quelles sont à ce jour les conséquences de ce modèle ?

Six problématiques étroitement articulées se dégagent :

1. Tout d'abord, lorsque les financements internationaux se tarissent, la plupart des réseaux de centres d'appuis et de services aux entreprises en Europe centrale et orientale sont au bord de la faillite.

La cause principale est le manque chronique de soutien financier dont pâtissent les réseaux d'entreprises après la fin des financements internationaux : ils n'ont pas le temps de développer la capacité de générer leurs propres revenus. Bien que la plupart des gouvernements centraux ait invoqué le manque de liquidités comme raison première de leur non-soutien, ceux qui ont été les plus réticents à soutenir les réseaux – comme en Pologne – l'ont fait en partant du principe que la « main invisible » était ce dont l'entreprenariat avait besoin pour se développer. Quant aux gouvernements locaux, ils ont généralement offert un soutien de façade car ils considéraient les réseaux comme des structures réduisant leur marge d'intervention.

2. En résultante de ce manque de soutien local ou national ainsi que de l'absence de parrainage privé, l'effort porte maintenant sur la transformation des centres en structures commerciales payantes et compétitives sur le secteur privé. Ainsi, les centres soutenus par le programme Phare sont tous fortement incités à chercher leurs revenus auprès de grandes entreprises et de multinationales implantées sur le territoire. Le personnel de ces centres tend ainsi à passer la plus grande partie de son temps à rechercher toute activité commerciale payante, d'autant plus que les salaires (souvent très hauts) sont indexés sur les résultats commerciaux des centres.

Ainsi les centres qui survivront seront ceux qui auront des structures commerciales non distinguables de celles de cabinets de conseils du secteur privé, et seront guidés par la recherche de viabilité et de rentabilité. En conséquence, les centres excluent de plus en plus les microentreprises, les entreprises naissantes (« start-ups ») et les demandeurs d'emplois de leur clientèle. Pire, leur commercialisation évince du marché leurs entreprises paires du secteur privé : l'effet sur le marché est substitutif (évic-tion) et non additif.

3. La recherche des opportunités commerciales les plus rentables conduit inéluctablement les centres à négliger les initiatives locales de développement des PME ainsi que leurs externalités à long terme sur le développement économique général. De plus, des initiatives de développement à potentiel évident, comme des incubateurs, ne sont exploitées que pour générer un revenu de rente à court terme et non pas pour à terme développer, par exemple, des PME innovantes ou à forte intensité technologique. L'ironie de cette stratégie s'impose lorsque l'on considère qu'une des principales critiques qui était faite aux planificateurs communistes était de ne pas comprendre les subtilités des stratégies à long terme du développement économique.

4. Dans beaucoup de communes, il n'y a eu qu'une implication de façade du gouvernement local dans le développement des PME. En règle générale, les gouvernements locaux ont été mis sur la touche bien qu'ils étaient en fait très actifs dans la promotion des petites entrepri-

ses pendant le communisme tardif, en particulier en ex-Yougoslavie, en Hongrie et en Pologne. Il apparaît ainsi que bien des départements économiques de gouvernements locaux auraient pu utiliser à bonne fin – ou tout du moins avec au moins les mêmes compétences, et ni moins honnêtement ni moins efficacement que les centres – beaucoup plus de ressources financières internationales vouées au développement des PME.

De plus en plus, les gouvernements locaux, au vu soit des résultats des centres perçus comme médiocres, soit du positionnement de ces centres comme entités privées, se sont résignés à développer leurs propres centres en partant de zéro.

5. Même quand les gouvernements centraux et locaux ont encore la possibilité de fournir un soutien financier aux réseaux de centres et à leur travail initial avec les petites entreprises, le coût de telles subventions s'accroît. Il atteint le coût local d'opportunité, c'est-à-dire ce que déboursent les clients « meilleurs payeurs ». Ce coût pour s'assurer que les centres proposent les activités qui leurs sont dévolues à long terme augmentera probablement, et au minimum égalera le coût pour le gouvernement local de proposer lui-même ces services.

6. Enfin, la culture commerciale promue dans les réseaux de centres d'appuis et de services aux entreprises les a éloignés du sens de leur devoir public et de toute implication durable au service du développement des PME. Le personnel des centres a été encouragé à maximiser ses positions financières, et les gouvernements locaux ont eu du mal à maintenir leur meilleur personnel, attiré par les salaires. Certains centres d'appuis et de services aux entreprises ont privatisé leur activité (par un rachat de la direction ou du personnel, ou par une vente à une organisation commerciale connexe). Cette approche n'est bien sûr pas sanctionnée, et est de plus encouragée dans les faits par les cabinets occidentaux de conseil et par les agences internationales elles-mêmes.

Contrairement aux déclarations officielles, qui stipulent la « bonne santé » des réseaux de centres d'appuis et de services aux entreprises en Europe centrale et orientale, il est décevant de rapporter qu'après un examen plus approfondi,

leur fonctionnement semble décidément problématique.

Si, comme cela est probable, les centres d'appuis et de services aux entreprises sont complètement privatisés au cours des années à venir – à cause d'une part de l'épuisement de l'aide financière internationale, et d'autre part de gouvernements centraux et locaux toujours réticents à intervenir financièrement et stratégiquement – alors la perte à supporter pour la communauté financière internationale sera conséquente. Non seulement les fonds investis auront été perdus, mais aussi et surtout le temps, et les opportunités : les centres d'appuis et de services aux entreprises ne feront pas ce pour quoi ils avaient été conçus et de nouveaux centres devront être créés de toutes pièces pour développer le secteur des PME, qui est d'importance vitale.

De plus, il faut inclure le coût du sous-développement relatif d'autres cabinets privés de conseil qui ont subi le fait d'avoir des concurrents subventionnés. Ainsi, face aux limitations concrètes et prévisibles de ce modèle d'inspiration néo-libérale de centre d'appuis et de services aux entreprises appliqué en Europe centrale et orientale, une question se pose avec insistance : y avait-il une quelconque alternative possible au début des années 1990 ?

QUELLES SONT LES ALTERNATIVES ?

À première vue, les expériences de l'après-guerre au Japon, en Allemagne ou en Italie, les expériences des « tigres » asiatiques (et surtout de Taiwan) depuis les années 60 et de la Chine depuis 1978, devraient se révéler très utiles aux décideurs politiques en Europe de l'Est car elles ont constitué une discontinuité majeure du système et de l'histoire (bureaucraties corrompues, changement culturel majeur, besoin de reconstruction et de développement à partir d'une base économique très affaiblie). De plus, l'analyse plus poussée de ces exemples révèle un modèle politique du développement des PME qui fonctionne très bien ; fondé sur le développement insti-

tutionnel, le soutien et l'attention des gouvernements locaux et régionaux, il a permis la création, le financement et la mise en œuvre de nombreuses institutions de développement de PME.

De plus, la planification stratégique locale et régionale a été un trait caractéristique de tous ces épisodes réussis de développement des PME : elle a permis la mise en commun et le développement des maigres ressources de départ ainsi que l'exploitation des avantages concurrentiels des régions par les secteurs clefs des PME. Les gouvernements avaient aussi réalisé l'importance de l'accès au financement et se sont battus pour mettre sur pieds des banques et fonds publics à disposition des PME et secteurs clefs.

La justesse, l'équité et la recherche du bien être social ont aussi été des particularismes importants de ces épisodes de développement des PME. Les politiques locales et régionales inspirées par le gouvernement national ont directement contribué à une reconstruction continue, équitable et de grande ampleur. Sans parler des problèmes de répliquabilité (culturelle/géographique), ces expériences de sorties de conflits ou de chaos auraient pu et auraient dû fournir le cadre politique de départ pour développer les PME dans l'Europe centrale et orientale post-communiste.

Cependant, ces épisodes historiques n'ont eu qu'un rôle informatif mineur sur les modèles possibles d'intervention auprès des gouvernements d'Europe de l'Est. Une des causes majeures est que dans tous les exemples cités plus hauts, l'État a été très actif aux niveaux local et régional, ce qui était contradictoire avec l'agenda néo-libéral : durant les années 80 et 90, l'intervention de l'État était bannie – mal comprise ou délibérément omise – par la plupart des départements de soutien des gouvernements, des agences internationales majeures, des cabinets de conseil.

La Banque Mondiale, en tenace défenseur de l'orthodoxie pro-libérale, a répondu – dans le « miracle report » – à de nombreux gouvernements qui voulaient mieux comprendre les raisons d'un développement industriel aussi épatant en Asie. Ses conclusions concernant l'intervention de l'État et les politiques sociales mettaient en valeur la mise en

conformité avec le marché. Ce n'a été qu'au milieu des années 1990 qu'elle a concédé, à mi-mots, que l'intervention étatique pouvait être efficace. Bien sûr, les réformes et la trajectoire politique en Europe centrale et orientale étaient alors déjà définies et engagées. Les programmes significatifs subventionnés par les gouvernements central et local sont ainsi restés lettre morte car conceptuellement non valables et financièrement non praticables. Ainsi, le projet néo-libéral a conçu un développement qui a délibérément accentué les inégalités plutôt que de rechercher l'équité, la justesse et l'implication de tous dans la reconstruction comme l'ont fait les politiques des expériences présentées plus haut.

Le Fonds Monétaire International (FMI) quant à lui a soutenu des programmes généralement conditionnés à des réductions dans les budgets sociaux et financiers afin de restreindre la consommation, de décourager les importations et d'améliorer la situation macro-économique. D'autres politiques individuelles sont allées dans ce sens, allégeant les contraintes financières de l'État, des entreprises et des entrepreneurs, mais aussi les possibilités de redistribution : les systèmes de sécurité sociale égale pour tous ont été démantelés ; les salaires baissés ; la syndicalisation découragée ; les services publics et le secteur industriel privatisés. Les inégalités se sont ainsi très vite accrues.

En fin de compte, la masse de programmes et de structures de soutien institutionnel aux PME existants et plutôt créatifs introduits pendant le « communisme tardif » ont simplement été laissés à l'abandon lors de la première vague de conseil néo-libéral aux gouvernements d'Europe centrale et orientale après 1990. Beaucoup de ces programmes auraient pu fournir une fondation institutionnelle très utile pour construire un développement rapide des PME. Comme Stiglitz le souligne (1997), les agences d'assistance internationale ainsi que leurs conseillers semblent avoir eu pour mission de raser les institutions du « diable » communiste et de construire à leur place de nouvelles institutions, propres et selon le « manuel ».

CONCLUSIONS

Les réseaux d'appuis et de services aux entreprises d'Europe centrale et orientale sont les expériences les plus coûteuses et les plus visibles des politiques d'intervention menées en Europe de l'Est. Ils sont en crise profonde, et la plupart des centres survivent de facto ou de jure en se convertissant en structures privées de conseil. Ceci les entraîne inéluctablement à s'éloigner de leur « mission » d'origine, le développement des PME. Savoir s'il faut ou non encourager un fort degré de commercialisation de ces services est ainsi un point de questionnement essentiel. De plus, ils n'ont pas non plus atteint la pérennité en instituant les gouvernements locaux comme partenaires du développement. Entre temps, l'orientation des soutiens financiers vers des réseaux indépendants de centres d'appuis et de services aux entreprises (en particulier ceux de la communauté internationale) a laissé des gouvernements locaux mal équipés se confronter avec les défis énormes que rencontrent leurs communautés ; ces derniers ne peuvent pas non plus se décharger de leurs responsabilités croissantes de développement économique.

Le discours politique néo-libéral de développement des PME a été fortement promu, au début de la transition, par les agences d'assistance internationale et par leurs conseillers, et a été appliqué par la plupart des gouvernements d'Europe centrale et orientale. Le résultat a été, en règle générale, l'établissement de réseaux fonctionnant peu, sur le court-terme, et financièrement non viables. Ce résultat tragique pour les pays d'Europe centrale et orientale est la répétition de l'expérience du Royaume-Uni des réseaux LEA et TEC, aujourd'hui en restructuration. Ainsi, à la lumière de ces expériences en Europe centrale et orientale, et en tenant compte des exemples réussis de développement de PME, le rôle des gouvernements locaux doit être réaffirmé, et les objections pratiques et idéologiques – qui assument un rôle plus stratégique et de « développeur » – laissées de côté.