

CHAPITRE III

Politiques publiques en faveur des PME

POLITIQUES PUBLIQUES ET FINANCEMENT DES PME : UN PPPP (PARTENARIAT PUBLIC-PARAPUBLIC-PRIVÉ) QUI NE DIT PAS SON NOM

Par Patrick Sénicourt, membre de la CCEF (Compagnie des conseils experts financiers), ancien professeur à l'ESCP-Europe, président de NOTA-PME SAS

Le terme de PME est le plus souvent utilisé sur un registre incantatoire, désignant cette population d'entreprises fragiles qu'il faut bien évidemment protéger, promouvoir, et autant que possible voir « muter » dans les plus brefs délais en les hissant au statut d'ETI (entreprises de taille intermédiaire).

Par ailleurs, le financement est perçu comme le carburant magique qui fait défaut à la stimulation de la croissance et à la création d'emploi.

Tentons avant tout de clarifier ces deux notions, qui masquent évidemment une grande variété de situations, appelant en conséquence des solutions fortement différenciées.

1. L'Union européenne définit la PME comme ayant un effectif de moins de 250 personnes, un chiffre d'affaires d'au plus 50 millions d'euros, ou un total de bilan n'excédant pas 43 millions d'euros. Les PE (petites entreprises) ont un effectif de 11 à 50 personnes. En-dessous de 10, il s'agit d'une micro-entreprise. Le concept de « micro-entité » est récemment apparu pour les entreprises de moins de 10 personnes, mais avec un conseil d'administration de moins de 700 000 euros et un total de bilan de moins de 350 000 euros dans le cadre de la dispense de publication des comptes annuels.

1. Financement des PME : de quoi parle-t-on ?

1.1 Les TPE-PME : une vaste population, hétérogène, à segmenter

Les diverses « coupes » de la population des PME

La population de référence de cette étude est plurielle, sous bien des aspects.

Taille et statut

Le premier critère de segmentation est évidemment la taille de l'entreprise, à laquelle est très largement corrélée la forme juridique (les PME sont rarement des entreprises individuelles).

Rappelons que la TPE est généralement définie comme employant moins de 20 salariés, la PME de 20 à 250 salariés¹.

L'Insee dénombre environ 2,6 millions de TPE-PME, sans distinction de forme juridique (entreprises individuelles ou sociétés, sachant que ces deux catégories se répartissent approximativement à 50-50 %). La base de données DIANE permet de dénombrer environ 1,3 million de TPE-PME en sociétés qui publient leurs comptes (cf. leur ventilation dans le tableau 1 p. 24).

Ainsi, à grands traits, on peut retenir que le parc des entreprises françaises est composé d'environ 2,45 millions de TPE de moins de 20 salariés (92 % du parc, pour moitié entreprises individuelles et sociétés), et que les PME de 20 à 250 salariés sont environ 160 000, soit 6 % des entreprises françaises en comptant les entreprises individuelles, ou 12 % des seules sociétés, les plus grandes au-delà de 250 salariés en représentant moins de 5 %.

Tableau 1. *Ventilation des TPE-PME françaises par tranches de chiffre d'affaires*

	CA et EFFECTIFS	INSEE		DIANE	
		(entreprises individuelles et sociétés)		(sociétés)	
TPE	CA < 500 K (< 5 salariés)	2 292 000	85,9 %	930 000	70,7 %
TPE	CA 500-1.000 K (5-10 salariés)	150 000	5,6 %	160 000	12,2 %
PME	CA 1.000-2.000 K (20-50 salariés)	95 000	3,6 %	95 000	7,2 %
PME	CA 2.000-3.000 K (20-50 salariés)	41 000	1,5 %	41 000	3,1 %
PME	CA 3.000-4.000 K (50-100 salariés)	18 000	0,7 %	18 000	1,4 %
PME	CA 4.000-5.000 K (100-250 salariés)	9 000	0,3 %	9 000	0,7 %
ETI et GE	CA > 5.000 K (> 250 salariés)	63 000	2,4 %	63 000	4,8 %
	TOTAL	2 668 000	100 %	1 316 000	100 %

Sources : DIANE et INSEE (les effectifs n'étant pas toujours disponibles dans DIANE, des estimations ont été opérées)

Du point de vue de cette typologie des tailles, il est intéressant d'observer l'introduction récente du concept d'ETI². Définies comme étant les entreprises de 250 à 5 000 salariés, elles constituent une sorte de bataillon (somme toute bien maigre, en France particulièrement) des entreprises les plus dynamiques sortant par le haut de leur condition de PME. Elles font l'objet de toutes les attentions, celles-ci étant néanmoins largement bridées par le « carcan » de la réglementation européenne en matière de dispositifs d'appui essentiellement réservés aux PME (donc juste en dessous des ETI).

Phases de vie de l'entreprise

Les étapes successives de la vie de l'entreprise renvoient bien sûr également à des problématiques de financement distinctes sous un certain nombre d'aspects :

- **création** : au-delà du « capital de proximité » privé, divers dispositifs ont été mis en place pour aider le lancement (prêts d'honneur, NACRE, avances non remboursables pour les entreprises innovantes, plus rarement subventions...), sachant que le milieu bancaire reste quelque peu réticent pour intervenir à ce stade ; on évoquera aussi le capital d'amorçage pour les projets à fort potentiel ;

- **développement** : c'est sans doute la phase la moins difficile à financer, en nuanciant cependant avec l'existence très pénalisante d'un « trou » de concours intermédiaires (globalement entre 100 000 et 1 000 000) ;

- **survie** : le financement du « retournement » reste très parcimonieux, car évidemment très risqué ;

- **transmission** : c'est l'un des créneaux de prédilection des intervenants, tant bancaires qu'en fonds propres, en particulier dans le cadre des LBO.

Nature de l'activité, business models et stratégies impactant les types de besoins de financements

Bien évidemment, le secteur dans lequel opère une PME impacte la structure de son bilan, et donc la nature de ses besoins de financement. En première approximation, l'intensité capitalistique sera plus forte dans l'industrie que dans les services. Mais il faut nuancer un tel principe trop simpliste. Les choix stratégiques de l'entreprise peuvent amplifier ou au contraire minimiser le niveau de besoins financiers dans une activité donnée. Deux exemples : une entreprise du domaine industriel peut minimiser ses besoins d'investissements, et donc de financements, en externalisant tout ou partie de sa production ; une entreprise consommatrice de capitaux se positionnant dans une niche haut de gamme fortement rentable pourra sans doute autofinancer son développement en

2. Elle se substitue au concept de « Gazelles » plus guère utilisé.

minimisant le recours à des financements extérieurs. Il s'agit finalement de construire un business model compatible avec les capacités internes et la disponibilité plus ou moins importante de ressources externes.

1.2 Financer quoi, pour faire quoi, sous quelles contraintes ?

Le financement des PME est une préoccupation générique qui doit se décliner en fonction de la nature des besoins, et en considération de divers freins et contraintes entravant souvent les intentions louables des parties en présence.

Le tableau 2 (page suivante) présente un croisement besoins/acteurs destiné notamment à structurer cette typologie des financements, la dimension des acteurs étant commentée dans notre deuxième partie.

Les catégories de besoins de financement

Rappelons, à grands traits, la typologie des besoins financiers de toute entreprise :

- le financement en capital, le plus risqué, pas ou peu liquide, rémunéré essentiellement au moment de la revente quand elle est possible, avec une espérance de plus-value ;
- le financement par l'emprunt ;
- le financement de l'exploitation génératrice de besoin en fonds de roulement ;
- la couverture des besoins de trésorerie d'une part cycliques (« crédits de campagne »), ou d'autre part plus structurels et permanents, indice le plus souvent d'une sous-capitalisation.

Les motivations et les freins dans les mécanismes de financement

Recensons sur cette base les freins et obstacles les plus fréquents qui sont à l'origine des difficultés rencontrées par les PME dans leur quête de financement, et par les financeurs dans leur volonté d'accompagner ces entreprises.

Du côté de la PME : du « nerf de la guerre » au « ballon d'oxygène »

Une des faiblesses majeures bien connues dont souffrent les PME est l'insuffisance de fonds propres, due principalement à trois raisons pouvant être cumulatives :

- un capital initial trop faible au moment de la création de l'entreprise ;
- un développement insuffisamment financé sur fonds propres (investissements, croissance du besoin

en fonds de roulement...), soit par autofinancement, soit par apport d'argent frais ;

- une dégradation des fonds propres due à des pertes d'exploitation.

La réponse à cette carence se heurte à deux obstacles. D'une part, l'entrepreneur est très souvent réticent à ouvrir son capital, par crainte de perdre son indépendance. D'autre part, les investisseurs sont quant à eux peu attirés par les PME : les « tickets » sont trop faibles (le coût d'instruction initiale de l'investissement puis de suivi de la ligne correspondante étant difficilement rentabilisable), et ils sont perçus comme trop risqués. Il existe bien quelques réponses émergentes à ces problèmes, mais qui restent marginales : réponses publiques, avec notamment CDC-Entreprises ; réponses privées, avec les fonds propres « temporaires » de FONDELIA, les prêts participatifs d'ISODEV, les financements communautaires type *crowdfunding*, etc.

S'agissant des crédits à long-moyen terme ou court terme, une grande variété de solutions existent, aussi bien publiques que privées, tant pour les montants que pour les garanties, dans un contexte bancaire cependant de plus en plus contraint (Bâle 3, etc.).

Du côté de l'environnement financier et politique : du soutien à la croissance aux contraintes socio-économico-réglementaires

Les acteurs contribuant au financement des PME sont littéralement écartelés entre l'envie ou le besoin de s'y engager et un faisceau de contraintes avec lesquelles ils doivent composer.

On citera notamment :

- pour les acteurs publics : la préoccupation majeure du développement économique (emploi, productivité fiscale par la valorisation du territoire national ou local, dynamisation par l'innovation, etc.) sous contrainte budgétaire croissante, et réglementaire omniprésente (communautaire, environnementale, sociale, politique, etc.) ;

- pour les acteurs privés : la nécessité d'optimiser le couple « rentabilité-risque », tant vis-à-vis de leurs actionnaires que des contraintes réglementaires (Bruxelles en général, ainsi que les règles prudentielles Bâle 2 et 3 pour les banques, Solvabilité 2 pour les assureurs, etc.).

Ces difficultés sont en outre bien sûr amplifiées par un contexte de crise économique durable et même de mutation profonde des modèles géo-politico-économiques.

Tableau 2. Typologie Acteurs / Interventions financières directes et indirectes

Acteurs	Public national	Public territorial (régions, départements, grandes municipalités ou communautés de communes ou d'agglomération...)	Parapublic (chambres de commerce et d'industrie, chambres de métiers et d'artisanat, organismes subventionnés...)	Privé
Interventions directes				
Fonds propres	BPI (CDC entreprises, FSI régions)	Interventions en fonds propres		Capital investissement Business Angels FONDELIA
Subventions	BPI (OSEO)	Interventions diverses		
Prêts participatifs	BPI (OSEO)	Interventions diverses		ISODEV
Prêts classiques d'investissement	BPI (OSEO)	Interventions diverses		Banques
Besoins en fonds de roulement	BPI (OSEO)	Interventions diverses		Banques
Financement de la trésorerie	CICE	Interventions diverses		Banques
Interventions indirectes				
Fiscalité	Impôt sur les sociétés TPE (15 %) CVAE CET TPE TEPA (ISF, IR) CICE Assurance-Vie	CVAE CET TPE		
Garanties	BPI (OSEO Garanties)	Collectivités territoriales	SIAGI	Organismes de caution mutuelle
Bonifications	BPI (OSEO)			
Orientation de l'épargne	Livrets (A, LDD) Assureurs	FIP		
Incubateurs-pépinières	Incubateurs nationaux Incubateurs de grandes écoles d'ingénieurs	Structures territoriales CEEI	Incubateurs de grandes écoles de Commerce	
Prêts d'honneur		Dispositifs régionaux	Organismes type Initiative France, ADIE...	Réseau Entreprendre
Concours	Concours Innovation	Concours divers		
Aides à l'export	BPI (OSEO), COFACE	Missions d'accompagnement, soutiens financiers	Missions d'accompagnement	Soutien des PME à l'export par les grandes entreprises
Prévention des difficultés	Médiation du Crédit (réunion autour de la Banque de France des Tiers de confiance et des banques)			
Transmission	Fiscalité de la transmission	Accompagnement	Accompagnement (Transcommerce, Transartisanat...)	Montages financiers type LBO
Innovation	Crédit d'Impôt Recherche (CIR), et Innovation	Interventions diverses		
<i>N.B. : ce tableau n'a pas l'ambition d'être exhaustif, mais regroupe des dispositifs et initiatives illustrant les complémentarités pour chaque catégorie d'intervention (soit institutionnalisées, soit plus diffuses mais réelles sur le terrain). Les acteurs « oubliés » dans ce tableau voudront bien ne pas nous en tenir rigueur.</i>				

Il convient enfin de prendre en considération le « biais court-termiste³ » le plus souvent dominant tant dans la sphère privée, avec la dictature de la présentation des résultats en quasi temps réel, amplifiée par les normes comptables IFRS, que dans la sphère publique (préoccupations électoralistes).

2. Quelles politiques publiques ?

Une fois le décor planté, il s'agit d'examiner les réponses que les décideurs politiques ont imaginées et qu'ils peuvent envisager pour l'avenir.

2.1 Un vaste catalogue de dispositifs issus d'une longue histoire

Pour percevoir la situation actuelle, il suffit d'examiner les volumineux catalogues d'aides de toute nature auxquelles les PME peuvent prétendre⁴ (sachant que le chiffre de 6 000 aides est souvent avancé). Le terme de « maquis » leur est fréquemment associé, soulignant ainsi le manque de lisibilité et la complexité d'accessibilité de ces dispositifs et initiatives⁵.

Il convient cependant de noter une dualité qu'il ne faut pas perdre de vue :

- les financements directs, sonnants et trébuchants, principalement évoqués dans ces développements ;
- les financements indirects, dispositifs ayant souvent un coût pour la collectivité, mais ne se traduisant pas par un versement direct d'argent frais. Il s'agit d'un ensemble de dispositifs que l'on peut regrouper sous le vocable d'« allègement de charges » : allègements fiscaux, crédits d'impôt, accueil à moindre coût dans des incubateurs et pépinières, prise en charge de coûts de prospection à l'exportation... Il en est de même pour les garanties ouvrant l'accès à plus de crédit et à moindre coût. Autre exemple : les réglementations

3. Nous nous autorisons ce néologisme depuis qu'il est référencé dans le savoureux ouvrage *Le Dico des mots qui n'existent pas et qu'on utilise quand même* (Olivier Talon et Gilles Vervisch, Éditions Express-Roularta, 2013).

4. On mentionnera notamment les portails www.semaphore.fr des chambres de Commerce et d'Industrie et www.aides-entreprises.fr de l'Institut supérieur des Métiers, ainsi que le catalogue Les dispositifs publics de soutien aux entreprises édité par le Conseil supérieur de l'Ordre des Experts Comptables à l'occasion d'un colloque le 8 mars 2012 au ministère des Finances.

5. Cf. l'étude sur les aides publiques versées aux entreprises de Ernst & Young (février 2013) (<http://www.ey.com>), et la Mission d'évaluation sur les aides publiques aux entreprises, en cours, pilotée par trois personnalités - un inspecteur des Finances, Philippe Jurgensen, un élu, Jean-Jack Queyranne, et un patron de PME, Jean-Pierre Demaël.

de respect des délais de règlement, y compris des organismes publics, aux fins de réduction des besoins en fonds de roulement.

2.2 Deux articulations pertinentes

L'ensemble de ces dispositifs peuvent s'analyser selon deux axes dominants.

Partenariat Public-Parapublic-Privé (PPPP) : complémentarité ou concurrence ?

Le lecteur nous pardonnera cette liberté d'élargir quelque peu la définition du classique PPP.

Ce premier axe met en effet en lumière une tendance sans doute croissante : les dispositifs de soutiens financiers directs ou indirects aux PME sont de moins en moins publics « pur sucre », mais relèvent le plus souvent de complémentarités plus ou moins marquées entre les acteurs publics, parapublics et privés.

Par exemple, Oséo a toujours insisté sur le fait qu'il vient compléter en capitaux et épauler en garanties les concours du secteur bancaire privé ; par ailleurs, la Caisse des Dépôts abonde des fonds d'amorçage ou de développement au moins partiellement privés.

On peut de ce fait observer sur le terrain un certain degré de « compétition » entre les divers acteurs. Ainsi, quel chef d'entreprise n'a pas entendu son banquier ignorer ou feindre d'ignorer (voire parfois déconseiller) tel dispositif public (Oséo notamment) généralement plus avantageux que son offre ? Derrière une ignorance réelle (donc fautive) ou affichée (donc suspecte), n'y a-t-il pas un souhait du chargé de compte de mener une opération en solo pour l'aider à mieux atteindre ses objectifs commerciaux ?

Régional, national, communautaire ?

Nous ne saurions évidemment passer sous silence la dimension politico-territoriale des questions posées dans ces réflexions.

La dualité régional-national est parfaitement illustrée depuis près d'un an dans la difficile gestation de la Banque publique d'Investissement (BPI). L'opposition est édifiante, qui est apparue entre le souhait affirmé des régions d'influencer au niveau national les orientations de la BPI, et le souci du ministère des Finances de maintenir une part significative du pouvoir central sur les arbitrages stratégiques.

S'agissant du Public communautaire, il n'est pas besoin d'insister sur le fait que nombre de programmes

européens alimentent indirectement les PME par de nombreux canaux, tant nationaux que régionaux, tant publics que parapublics, et même privés⁶.

3. Quelles tendances ?

La BPI déjà évoquée peut constituer l'illustration d'une volonté d'homogénéisation et de coordination d'acteurs jusqu'ici distincts mais complémentaires – en simplifiant quelque peu, car la frontière n'est pas aujourd'hui aussi nette : Oséo pour les aides et les garanties via les crédits d'investissements et d'exploitation, CDC Entreprises et FSI Régions pour les fonds propres et quasi-fonds propres, tout en se rappelant que CDC émerge au capital d'Oséo avant la reconfiguration BPI.

Une autre dimension ne saurait être omise : le fléchage de l'épargne des particuliers vers le financement des entreprises en général, des PME en particulier. Cette thématique renvoie notamment au relèvement récent des plafonds de livrets aux taux administrés :

livret A, livret de Développement Durable. Elle est aussi largement développée dans le récent rapport des députés Karine Berger et Dominique Lefebvre, qui prescrit la constitution de poches de l'assurance-vie dédiées au financement des PME, et enfin l'idée de la création d'un PEA-PME, ces deux dispositifs ayant pour vocation principale d'allonger la durée de l'investissement.

Il convient également d'insister sur le rôle de la fiscalité qui, même si ce n'est qu'indirectement, peut constituer un réel levier positif ou négatif du financement public des PME. Les exonérations sur l'impôt sur le revenu et l'impôt sur la fortune viennent immédiatement à l'esprit. Mais c'est également le cas pour les « produits » livrets défiscalisés, pour une diversification de l'assurance-vie, ou pour le PEA-PME. C'est encore plus flagrant lorsqu'on voit se dérouler la « saga des pigeons », qui a fait prendre réellement conscience que la (sur)taxation des plus-values de cession peut constituer un repoussoir très préjudiciable aux intentions entrepreneuriales. ■

6. Rappelons cependant ici le regret souvent exprimé que la France n'exploite pas suffisamment les fonds disponibles au profit des PME.