Microcrédit : le soutien à la création de très petites entreprises

Réponse à la motion de M. Michel Cornut

Rapport-Préavis N° 215

Lausanne, le 17 mai 2001

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

Objet du rapport-préavis

Ce rapport-préavis s'inscrit dans le cadre des démarches engagées par la Municipalité pour contribuer à l'essor de la vie économique locale. Afin de compléter le dispositif prévu par le rapport-préavis N° 101¹ et le préavis N° 242², la Municipalité sollicite l'autorisation d'adhérer à la Fondation « ASECE (Association Solidarité et Création d'Entreprises) - Georges Aegler » et un crédit de Fr. 250'000.- destiné à alimenter le capital de ladite fondation.

Sommaire

1. Le dispositif institutionnel d'encouragement à la création d'entreprises	2
2. Les lacunes du dispositif institutionnel existant	4
3. Le microcrédit et la Fondation ASECE – Georges Aegler	6
4. Réponse à la motion de M. Michel Cornut	10
5. Conclusions	10

---

¹ Rapport-préavis N° 101, *L'évolution démographique, économique et fiscale de la commune de Lausanne, Réponse aux motions de Mme Th. De Meuron et MM. Ph. Braun, P. Tillmanns, J. Perrin, M. Cornut et P.-Y. Maillard*, BCC, 8 février 2000, N° 2 / II, pp. 159-183.

² Préavis N° 242, *Extension finale du télé-réseau lausannois « URBA-TEL »*, BCC, 2 mai 1997, N° 12, pp. 14-30.

1. Le dispositif institutionnel d'encouragement à la création d'entreprises

Parmi d'autres effets notoires, la récession des années '90 a révélé les insuffisances du cadre institutionnel suisse en matière d'encouragement à la création d'entreprises. En 1995 encore, un des principaux experts fédéraux écrivait : « *une culture des jeunes entrepreneurs [...] qui comprend un marché du capital-risque est inexistante en Suisse. Les structures font défaut qui permettraient de mettre en commun les idées [...], les moyens financiers et l'expertise en matière de gestion afin de procéder à la création de nouvelles entreprises* »³. Depuis lors, le contexte a beaucoup évolué et un certain nombre d'initiatives ont vu le jour ou sont entrées dans leur phase opérationnelle, aussi bien dans le secteur public que privé. Sans prétendre à l'exhaustivité, les paragraphes suivants évoquent le cadre de la situation actuelle.

1.1. Quelques mesures fédérales

A l'échelle macroéconomique, le programme d'action de l'ancien Office fédéral des questions conjoncturelles a ciblé le transfert et la diffusion des connaissances dans des domaines fondamentaux de la politique technologique de notre pays. D'une part, cette politique a encouragé le développement de centres régionaux de compétences (programmes CIM et Microswiss, par exemple). Rappelons que, autour de l'EPFL, la Fondation PSE (Parc scientifique sur le site de l'EPFL à Ecublens) a été créée en 1991 dans le but d'encourager et de favoriser la collaboration scientifique entre les Hautes Ecoles et l'industrie⁴. D'autre part, la transformation des anciennes écoles professionnelles supérieures en Hautes écoles spécialisées vise une meilleure adéquation entre les besoins économiques et les filières de formation technique. Ces actions portent essentiellement sur l'amélioration des conditions-cadre et, particulièrement en ce qui concerne la politique de formation, relèvent d'une perspective de moyen et long termes.

Sur le plan plus immédiat de la reconversion des personnes sans emploi, et dans une optique plus précisément axée sur la notion de « très petite entreprise » (TPE), la Loi sur l'assurance-chômage et l'indemnisation en cas d'insolvabilité (LACI) considère l'encouragement à l'activité indépendante comme une des mesures aptes à favoriser la réinsertion des chômeurs. La LACI prévoit le versement d'indemnités journalières spécifiques durant la phase d'élaboration d'un projet d'activité indépendante. Le chômeur concerné se voit dispensé de la recherche active d'un travail pendant trois mois (soixante indemnités)⁵. Plus exactement, l'exigence « d'aptitude au placement » est suspendue, c'est-à-dire la disponibilité que le législateur impose aux chômeurs, sous peine de suppression des indemnités de l'assurance-chômage, d'être immédiatement prêts à reprendre un emploi. Le chômeur doit attester de ses connaissances en gestion d'entreprise, acquises soit par la pratique, soit par un cours de formation⁶. S'il parvient par ailleurs à obtenir un crédit d'une coopérative régionale de cautionnement, le fonds de compensation de l'assurance-chômage peut alors prendre à sa charge la couverture de 20 % des risques de perte encourus par la coopérative en cas d'échec du projet⁷. Pour rappel, le cautionnement est pratiqué depuis longtemps en Suisse en vertu d'un arrêté fédéral de 1949 tendant à encourager les coopératives de cautionnement des arts et métiers. Ces coopératives – on en dénombre aujourd'hui douze en Suisse – relèvent du droit privé et bénéficient de l'appui des autorités fédérales et cantonales.

³ Beat Hotz-Hart, « Perspectives de la politique en matière de technologie », *La Vie économique*, 7 / 95, p. 27.

⁴ Lausanne a participé au capital de fondation à raison de Fr. 20'000.-.

⁵ Loi sur l'assurance-chômage (LACI), art. 71a, et Ordonnance sur l'assurance-chômage (OACI), art. 95a.

⁶ Ordonnance sur l'assurance-chômage (OACI), art. 95b.

⁷ Ordonnance sur l'assurance-chômage (OACI), art. 95c, 4^e al..

1.2. Les mesures cantonales

Au niveau cantonal, le Service de l'économie et du tourisme (SET) gère plusieurs outils destinés au soutien des petites et moyennes entreprises qui se créent ou se développent. En particulier, il a la possibilité de cautionner des crédits bancaires ou de prendre à sa charge une partie des intérêts des crédits et il peut cofinancer des projets innovateurs, des études de certification et de dépôt de brevets ainsi que mettre en contact des partenaires financiers, technologiques et commerciaux. Le SET assure également la coordination avec le Département des finances pour les procédures d'allégement fiscal. Les projets d'entreprise que le SET peut appuyer concrètement se trouvent donc généralement dans une phase avancée d'élaboration.

A l'instar du dispositif fédéral, c'est dans le cadre de la Loi cantonale sur l'emploi et l'aide aux chômeurs (LEAC) que des mesures d'encouragement de l'activité indépendante sont prévues. L'article 46 règle les conditions d'octroi d'une allocation unique de réinsertion (AUR) à l'intention des bénéficiaires du revenu minimum de réinsertion (RMR) qui souhaitent créer une entreprise. Un montant compris entre Fr. 1'000.- et 10'000.- peut ainsi être accordé par la commission compétente⁸.

L'activité de Capitalproximité Vaud, organisme émanant du DEV (Conseil économique du canton de Vaud) et qui s'efforce de rapprocher les investisseurs et les jeunes entrepreneurs, est précisément décrite dans le rapport-préavis N° 101 auquel on renvoie pour référence.⁹

1.3. Les mesures communales

Sur le plan lausannois, le Conseil communal a adopté le rapports-préavis N° 101 du 8 février 2000 et le préavis N° 242 du 2 mai 1997, proposant une série de mesures destinées à promouvoir l'initiative économique. Ces mesures, conçues selon le principe de subsidiarité des niveaux administratifs de l'Etat fédéral et du secteur privé, comprennent des dispositions se complétant mutuellement.

Deux fonds de capital-risque, dotés de Fr. 500'000.- et 1'500'000.-, sont destinés, pour le premier, à promouvoir la création d'entreprises novatrices ainsi qu'à soutenir des entreprises existantes et, pour le deuxième, à valoriser les infrastructures du télé-réseau lausannois. Par ailleurs, la Ville de Lausanne a rejoint au cours de l'an 2000 le réseau des parrains communaux de Genilem et de Capitalproximité Vaud, organismes spécialisés respectivement dans l'encadrement, d'une part, et dans la recherche de partenaires financiers, d'autre part, de nouvelles et jeunes entreprises. La Municipalité a aussi adhéré, dès 1997, à la Fondation pour l'innovation technologique (FIT) qui octroie des prêts d'honneur dans le but de faciliter la création d'entreprises issues de projets à contenu technologique avancé. En tant que membre de la FIT, la Ville, conformément aux statuts de cette Fondation, s'est engagée à verser pendant trois ans au moins un montant annuel de Fr. 50'000.-. Le Conseil communal, enfin, a également décidé la création du Prix Lausanne Entreprendre, décerné annuellement, d'une valeur de Fr. 50'000.-.

Par ailleurs, la Fondation lausannoise d'aide par le travail (FLAT) - ouverte aux personnes dont le domicile principal se trouve sur le territoire communal et instituée en 1978 suite à l'introduction, deux ans plus tôt, de l'assurance-chômage obligatoire - peut intervenir en faveur des personnes qui éprouvent des difficultés à trouver du travail ou qui s'efforcent d'améliorer leur situation professionnelle¹⁰. L'aide financière, d'un montant variable, peut être utilisée pour acquérir du matériel professionnel ou, plus fréquemment, pour suivre des cours de formation et perfectionnement. Les

⁸ Règlement d'application de la Loi cantonale sur l'emploi et l'aide aux chômeurs (LEAC), art. 36.

⁹ Rapport-préavis N° 101, BCC, 8 février 2000, N° 2 / II, p. 179. Voir aussi, pp. 171-172.

¹⁰ Pour plus de détails, voir Fondation lausannoise d'aide par le travail (FLAT), Rapports d'activité, disponibles auprès du secrétariat de la FLAT dans les locaux du Service social et du travail de la Ville.

sollicitations en rapport avec l'activité indépendante ont été peu nombreuses (8 en 1998), et seul l'achat d'outils professionnels ou la couverture d'autres charges spécifiques d'un coût limité sont pris en considération. Le montant le plus élevé avancé à ce titre en 1998 a été de Fr. 10'000.-.

1.4. Le secteur privé

Des organismes issus des milieux privés proposent un accompagnement, parfois gratuit, aux jeunes entreprises. Les chambres du commerce et de l'industrie, ainsi que d'autres institutions à vocation parallèle, proposent une palette considérable de prestations - le plus souvent accessibles moyennant une cotisation de membre - comprenant le conseil juridique, financier et fiscal, le renseignement général ou encore le relais ou l'accompagnement de dossiers auprès des autorités compétentes. Le financement proprement dit relève toutefois du secteur bancaire et donc de la démarche plus classique d'octroi de crédits sur garantie. En marge du secteur financier traditionnel, et en rapport avec l'engouement suscité outre-Atlantique par ce que l'on nomme « la nouvelle économie », il faut noter le nombre croissant d'initiatives inspirées de l'idée de « business angels ». Il s'agit dans ce cas de « clubs » de particuliers qui veulent investir dans de jeunes entreprises à forte spécialisation technique (biomédical, télécommunication, informatique, etc.) et à fort potentiel de croissance.

2. Les lacunes du dispositif institutionnel existant

L'appareil institutionnel qui s'est progressivement mis en place a permis de rattraper le retard que de nombreux observateurs imputaient à notre pays en matière d'encouragement à la création d'entreprises. La Municipalité constate cependant que, dans ce domaine, une véritable fascination existe actuellement pour les projets d'entreprises innovantes et à forte valeur ajoutée. Trop souvent, on tend à oublier que bien des travailleurs ne disposent pas – et ne disposeront sans doute jamais – des compétences capables de satisfaire la demande de travail qui émane des secteurs de pointe.

Une partie de la population active, venue alimenter contre son gré l'écart entre l'offre et la demande de travail, demeure ainsi exposée aux aléas du marché de l'emploi (voir ci-dessous, section 5). Il ne s'agit pas ici de jeunes issus des filières de la formation supérieure ni de cadres qui veulent se mettre à leur compte pour exploiter un créneau économique que l'entreprise qui les emploie ne peut ou ne veut investir. La population concernée est plutôt celle de personnes jeunes et moins jeunes oubliées par l'impératif pressant de l'efficacité à laquelle incite la « globalisation » des marchés, d'une part, et celle des femmes qui ont été contraintes de se retirer de la vie active, d'autre part. Pour la plupart, l'idée d'une activité à son compte n'intervient qu'après avoir épuisé les tentatives de réintégration du marché du travail salarié. Dans la mesure où le terme TPE s'applique à ces cas, il est évident qu'il s'agit moins de véritables créations d'entreprises que de débuts d'activité en statut d'indépendant. Le type d'activité envisagée - services de proximité, petits commerces ou artisanat - ne correspond que marginalement au cadre institutionnel d'incitation à la création d'entreprise.

2.1. Le cadre de la LACI

L'appui prévu par la LACI pour la réinsertion des personnes sans emploi ne permet pas la participation directe au financement des jeunes entreprises et des activités indépendantes. En particulier, la loi exclut que les indemnités accordées pour l'élaboration de projets d'activité

indépendante soient utilisées durant la période de démarrage ou qu'elles soient considérées comme du capital. Dès le moment où l'activité indépendante débute, l'assuré ne peut donc plus toucher d'indemnités. Or, c'est bien dans cette phase critique que les charges sont généralement supérieures aux recettes. De surcroît, aucun suivi compétent n'est disponible pour accompagner ceux qui choisissent cette option et leur assurer ainsi plus de chances de réussite.

2.2. Le cadre de la loi cantonale RMR-AUR

La loi cantonale, comme la LACI, ne prévoit aucun véritable accompagnement ou suivi du projet d'entreprise. Aux termes stricts de la loi, même si l'acceptation des requêtes demeure soumise à l'examen attentif des dossiers de candidature, les bénéficiaires de l'AUR sont pour ainsi dire livrés à eux-mêmes dans l'organisation quotidienne de leur activité. Compte tenu des caractéristiques économiques et sociales des postulants à l'AUR, le risque d'échec est donc tout sauf théorique. Conscients de ce problème, les services compétents tâchent de rappeler les contraintes de la réalité commerciale aux personnes qui entendent solliciter cet appui. Ils s'efforcent de sensibiliser les candidats aux facteurs critiques pour la viabilité d'un projet, notamment le choix d'un créneau commercial non saturé, la planification financière des premiers mois d'activité ou encore la tenue d'une comptabilité. Dans la mesure de ses possibilités, et au-delà des obligations légales qui lui incombent, l'Office régional de placement de Lausanne fournit une prestation de conseil aux personnes qui s'engagent dans cette voie.

Si l'AUR constitue indiscutablement un apport précieux - qui peut également convaincre d'autres institutions à entrer en matière pour compléter le financement et pour assurer le relais durant la phase critique du démarrage de l'activité -, il n'en demeure pas moins que ce dispositif ne saurait représenter l'outil idéal d'incitation à l'activité indépendante et encore moins à la création d'entreprises proprement dites. Il n'a d'ailleurs pas été conçu dans cet but. Le montant mis à disposition est en effet modeste et rarement suffisant pour couvrir les besoins intervenant entre le début de l'activité et les premiers bénéfices d'exploitation. De plus, l'apprentissage des méthodes de gestion et de commercialisation n'est pas prévu par les dispositions régissant l'octroi de l'AUR, et le prix d'une formation sérieuse dans ce domaine peut atteindre une part fort substantielle de l'enveloppe maximale prévue.

2.3. Le cadre des politiques d'aide sociale

Les politiques d'aide sociale ciblent les besoins élémentaires de la personne, à savoir la nourriture, le logement et l'habillement, les soins de base, et l'intégration entendue d'abord au sens social. Dès lors, l'appui à l'initiative indépendante tombe en dehors des budgets à disposition des services chargés de l'application de ces politiques.

Le cas de la FLAT se situe à la marge des régimes sociaux existants puisque l'octroi de son soutien n'est pas réglé par des conditions dépendant strictement d'une loi. Etant donné que la FLAT propose souvent des prêts au lieu d'un financement sans contrepartie, son action s'approche de l'idée de microcrédit, dont un des principes fondamentaux consiste dans le remboursement des montants alloués (voir section 4.1. ci-dessous). Malgré cet apparentement, la FLAT ne saurait mettre en œuvre une véritable action de soutien au démarrage de l'activité indépendante, car elle n'est pas apte à proposer l'encadrement nécessaire aux requérants. De plus, l'action de la FLAT concerne principalement des personnes souhaitant suivre ou compléter une formation et elle n'intervient pratiquement plus dans des projets de création d'entreprises.

2.4. Le cadre de la promotion économique régionale et des capitaux privés

Enfin, les organes régionaux de promotion économique proprement dite ne disposent généralement pas de budgets propres de cautionnement ou d'investissement. Ils interviennent plutôt dans le cas de recherches de locaux, de demandes de permis de travail ou comme intermédiaires avec les services administratifs. En ce qui concerne le financement, la tâche de ces organismes consiste surtout à orienter les demandeurs vers les institutions compétentes en la matière.

Reste ainsi le recours au capital privé. Les obstacles qui se présentent sur une telle voie sont néanmoins redoutables, voire infranchissables, pour celles et ceux qui ne peuvent accéder qu'à des secteurs suscitant peu d'enthousiasme auprès des investisseurs. D'ailleurs, les chances d'obtenir un crédit sont d'autant plus réduites que ces personnes ne peuvent pas proposer de véritables garanties. Rappelons aussi que le type socio-économique de la plupart des personnes concernées ne correspond pas au modèle de créateur d'entreprise issu des filières de formation avancée, actuellement valorisé par le marché.

3. Le microcrédit et la Fondation ASECE – Georges Aegler

3.1. La notion de microcrédit

La notion de microcrédit a été appliquée pour la première fois en Asie par une initiative qui a depuis fait beaucoup parler d'elle. La fondation de la Grameen Bank date de 1983 dans un pays, le Bangladesh, où d'énormes disparités économiques existent. Cette « banque des pauvres » s'adresse à des personnes nécessiteuses en leur offrant des montants minimes, mais suffisants pour procurer un revenu autonome par des activités simples. L'idée a trouvé des applications dans des contextes géographiques et économiques éloignés de l'expérience d'origine. Des femmes des îles norvégiennes Lofoten, par exemple, grâce à une initiative de ce type, ont pu développer des activités artisanales et ainsi contribuer au maintien de la population dans ces îles éloignées des centres urbains. Si le modèle de la Grameen Bank ne saurait être appliqué de manière identique dans un pays à l'économie fortement industrialisée et spécialisée comme la nôtre, il garde toutefois sa pertinence comme outil d'incitation à l'activité indépendante, puisqu'il a mis en évidence des facteurs de nature plus universelle qui déterminent la viabilité des projets.

En premier lieu, le succès des expériences de microcrédit a démenti une idée reçue en montrant que la presque totalité des débiteurs démunis peuvent rembourser le crédit dont ils ont bénéficié lorsque quelques conditions de base sont remplies. Les initiateurs du microcrédit postulent la nécessité fondamentale d'accompagner les bénéficiaires par un encadrement attentif et suivi dans le temps. En effet, les personnes concernées se trouvent dans une situation qu'il faut bien qualifier de fragile, soit sur le plan économique (secteurs d'activité en disparition, absence ou obsolescence des connaissances professionnelles, etc.) soit du point de vue psychologique (ruptures du parcours professionnel, situation de précarité sociale, etc.). Les chances de réussite d'une activité propre dépendent donc étroitement de la capacité « d'autopromotion » que ces personnes parviennent à insuffler dans leur projet et en elles-mêmes. On remarque que l'approche par le microcrédit est éloignée des politiques d'assistance pure que l'on cherche à restreindre à des cas ciblés, puisqu'elle vise d'emblée l'autonomie des personnes. D'ailleurs, on retrouve ici un principe de bon sens que l'on applique, par le terme socialement plus flatteur de « coaching », dans le domaine de l'incubation des entreprises de pointe.

Le principe du microcrédit couvre ainsi la « zone grise » qui s'est dessinée aux marges des dispositions prévues par les outils de promotion économique proprement dite, par l'appareil d'aides et prestations sociales et par le monde du capital privé. A un niveau peut-être modeste, mais néanmoins précieux, il aide concrètement des personnes en difficulté à toucher une source de financement qui leur permet de transformer en acte un potentiel de travail que le « marché », tel qu'entendu par une conception étroite du rationalisme économique, oublie. L'ambition des tenants du microcrédit, au contraire, se fonde sur le refus d'accepter comme inéluctable l'incompressibilité du chômage et, en particulier, de la composante dite structurelle du phénomène, à savoir celle qui résulte de l'inadéquation du niveau de formation par rapport à la demande. Le « rattrapage » visé par les initiateurs du microcrédit n'a pas pour objet la transmission de connaissances pures. Il privilégie plutôt l'acquisition de l'expérience de l'autonomie professionnelle. En accordant un prêt, les partisans du microcrédit ne parient pas sur un rendement financier de la somme engagée. Bien davantage, c'est l'investissement d'un capital de confiance et de responsabilité dont il est question. La rentabilité recherchée est aussi bien sociale qu'économique, à condition d'entendre ce dernier terme selon une acception avant tout humaniste. C'est l'intégration sociale par le travail qui devient source de diminution des coûts à la charge de la collectivité par le biais de la réduction du chômage et de l'assistance. Le prix que le microcrédit accepte de payer pour poursuivre cet objectif est la renonciation à la dimension lucrative : le taux d'intérêt pratiqué est désintéressé, comme l'est l'engagement personnel de ses adeptes.

3.2. La Fondation ASECE – Georges Aegler

Dans le canton de Vaud, il n'existe actuellement qu'une entité pratiquant véritablement le microcrédit. La Fondation ASECE – Georges Aegler s'est fixé l'objectif de fournir des prêts à des personnes ayant développé des projets crédibles de création de très petites entreprises, qui ne parviennent pas à obtenir des crédits traditionnels auprès des établissements bancaires. Son engagement financier est assorti d'un suivi bénévole, mais professionnel, de manière à garantir l'utilisation judicieuse des sommes ainsi que leur remboursement. La Fondation ASECE, de pure utilité publique et de caractère totalement apolitique et laïc, s'inscrit ainsi dans la ligne des principes fondateurs des expériences de microcrédit. Le Conseil de fondation, composé de cinq à neuf membres, décide des moyens à mettre en œuvre pour atteindre les buts poursuivis et est responsable des comptes qui sont soumis à l'autorité de surveillance cantonale des fondations. Le Comité exécutif compte quatre membres choisis parmi le Conseil de fondation. Toutes les personnes travaillant au sein de la Fondation – ASECE sont bénévoles. En octobre 2000, les autorités cantonales ont accordé le statut d'utilité publique à la Fondation ASECE.

3.2.1. La procédure d'octroi d'un crédit d'ASECE

Le prêt maximum que la Fondation ASECE accorde ne peut excéder la somme de Fr. 30'000.-. Ce montant doit faire l'objet d'un remboursement par mensualité fixe (amortissement et intérêt). Un second prêt ne peut être octroyé avant que le prêt initial ait été remboursé. L'octroi d'un crédit est soumis aux règles suivantes. Suite au premier entretien, le requérant est appelé à remplir un dossier de procédure qui informe la Fondation sur sa situation personnelle (formation et expérience professionnelles, charges et ressources disponibles, budget du ménage, etc.) ainsi que sur le détail du projet soumis (activité projetée, concurrence, fournisseurs, budget et planification de trésorerie, etc.). Le dossier fait alors l'objet d'un examen attentif et d'un deuxième entretien dont il est rendu compte dans un préavis au comité des crédits, composé de trois membres de la Fondation, qui décide à l'unanimité. En cas d'acceptation, le bénéficiaire du prêt fera l'objet d'un suivi mensuel assuré par un cadre bénévole de la Fondation.

3.2.2. Bilan de l'action d'ASECE

Depuis la création de l'Association ASECE en octobre 1998, l'évolution des demandes de prêts a été étonnante. A la fin 1998, 16 demandes avaient été enregistrées. Au cours de 1999, l'Association en a dénombré 41 et a pu offrir environ Fr. 100'000.- de garanties ou de prêts. Durant l'année 2000, ce ne sont pas moins de 157 demandes qui lui sont parvenues. Durant les premiers mois de 2001, 47 autres sollicitations ont été adressées à la fondation, pour un total de 261 demandes depuis le début de son activité. La sélection des projets est stricte. Actuellement, l'ASECE a engagé des prêts au bénéfice de 7 entreprises, 3 autres étant prévus pour le mois de juin 2001. Il y a lieu de relever que la totalité des projets initiés sous l'égide de l'ASECE sont toujours en activité. Il convient de signaler également que l'ASECE ne limite pas son action au territoire lausannois. La répartition géographique des demandes montre que environ 40 % d'entre elles concernent l'agglomération lausannoise (dont 23 % notre commune), 35 % le reste du canton et 22 % d'autres cantons romands. L'Association a donc décidé de créer une fondation afin de renforcer la crédibilité de son action et parvenir à alimenter un fond de prêts et de garanties suffisant pour faire face à la demande¹¹. A ce jour, l'ASECE compte 115 adhérents individuels ou collectifs, parmi lesquels figurent les Retraites Populaires.

3.3. *La question de la distorsion de la concurrence et le marché local du travail*

En matière d'aide à la promotion économique, le législateur cantonal et fédéral a veillé à exclure du dispositif prévu toute mesure pouvant engendrer des distorsions de la concurrence. Selon ce principe, une aide ne peut être accordée si elle crée une inégalité de traitement entre les entreprises. Strictement interprétée, cette condition restreindrait la possibilité d'aide à la promotion aux seuls secteurs économiques nouveaux où il n'existe pas d'opérateur économique. Une discussion approfondie de cette question, eu égard à la notion de microcrédit, sortirait du cadre imparti à ce rapport-préavis. On note néanmoins qu'une condition implicite à la validité du principe de non-distorsion de la concurrence postule un marché en situation d'équilibre de plein emploi. Dans ce cas, supposant que la demande demeure constante, une aide du secteur public en faveur d'une nouvelle entreprise entraînerait nécessairement la diminution de l'activité d'une ou plusieurs autres entreprises concurrentes. Pratiquement, toutefois, il est très difficile, sinon impossible, de déterminer dans quelle mesure cette hypothèse est vérifiée. Comment savoir si le marché, ou un de ses secteurs, se trouve dans une situation d'équilibre non optimal, c'est-à-dire en dessous du plein emploi ? Comment savoir si une nouvelle entreprise soustrait de la clientèle à d'autres ou si elle satisfait une demande latente ? Supposons, par exemple, la création d'une micro-entreprise qui recycle du matériel informatique. S'agissant de récupération, son prix de vente devrait logiquement se situer en dessous du niveau fixé par le marché pour de l'équipement neuf. Il est alors possible que se manifeste ainsi une demande que le prix du matériel neuf aurait par ailleurs empêché de s'exprimer, ce qui entraînerait une demande spécifique sans pour autant générer un surplus de concurrence.

Le législateur a souligné le danger de la distorsion de la concurrence en rapport aux aides de promotion économique. Cette clause serait incontournable si l'on admettait l'identité de principe et de fait entre le microcrédit et les politiques de promotion économique, identité discutable au demeurant. L'échelle d'intervention des aides de promotion économique proprement dite peut en effet concerner des filières entières. En ce sens, elle diffère singulièrement du domaine d'action propre au microcrédit que l'on pourrait mieux qualifier de « homéopathie économique ». Même s'il semble difficile d'administrer une preuve irréfutable de la neutralité du microcrédit par rapport au problème de la distorsion de la concurrence, la modicité individuelle et globale du soutien accordé aux micro-entreprises rend minime le danger d'un impact concurrentiel à cette petite échelle. A défaut de méthodes couramment admises pour répondre de manière certaine à ces questions, les simples

---

¹¹ La Fondation ASECE – Georges Aegler, ayant son siège à Lausanne, a été formellement constituée le 22 juin 2000.

indicateurs de l'état du marché du travail, en particulier les données sur le chômage, peuvent en éclairer la portée.

3.3.1. Le marché local du travail

Si le récent retournement conjoncturel a entraîné une forte diminution des demandeurs d'emploi, le faible taux de chômage suisse ne doit pas faire oublier trois faits importants. En premier lieu, le marché du travail de l'après-crise est devenu plus exigeant. La disparité des profils professionnels de la population active tend ainsi à se renforcer et, avec elle, le risque de précarité des personnes dont les caractéristiques économiques (niveau de formation et capacité de (ré)apprendre), démographiques (âge et sexe) et sociales (situation personnelle) sont peu recherchées. L'accroissement d'une demande de main-d'œuvre que l'on qualifie de flexible, et qui correspond à l'augmentation des emplois à durée déterminée, coïncide avec l'émergence de nouvelles formes de précarité. Dès lors, on constate que nombre de personnes ont cycliquement recours aux prestations des Offices régionaux de placement, sorte de « chômage itératif » qui ne laisse d'ailleurs pas de trace sur le taux de chômage officiel. Selon une analyse du Service cantonal de recherches et informations statistiques (SCRIS), depuis le plus fort de la crise, environ une personne sur trois venant s'inscrire aux ORP avait déjà connu une recherche d'emploi dans les 12 mois précédents, alors que cette part n'était que d'une personne sur cinq avant 1994¹². La « force gravitationnelle » de la précarité de l'emploi semble bien aujourd'hui plus importante que par le passé, et ce d'autant plus que la qualification professionnelle des personnes est faible. Les données d'une récente étude de l'Office fédéral de la statistique laissent peu de doutes sur ce sujet : le nombre de ceux que l'on désigne par le terme « working poor » (travailleurs pauvres) a sensiblement augmenté au cours des années '90. Selon l'étude citée, on dénombre actuellement 250'000 travailleurs pauvres en Suisse¹³.

En deuxième lieu, la baisse du niveau général du chômage occulte la persistance d'importantes disparités régionales et sectorielles. Les grands centres urbains romands enregistrent toujours un taux de chômage supérieur à la moyenne nationale. A Lausanne, à la fin de l'an 2000, le taux de chômage officiel était encore de 4.3 %, soit plus du double du taux national (1.9 %) et une fois et demi le taux cantonal (2.9 %) ¹⁴. En ce qui concerne les disparités sectorielles, les données relevées mensuellement par le Service social et du travail montrent que la variabilité de l'incidence du chômage selon les professions est forte, certains secteurs, tels l'hôtellerie et la restauration ou les arts graphiques, étant plus frappés que d'autres¹⁵. Au niveau régional, le taux de chômage total du district de Lausanne se fixait à 3.8 % à la fin de 2000 et à 3.7 % à fin mars 2001.

Enfin, c'est un fait maintes fois souligné que le taux de chômage officiel, objet de l'information diffusée par les médias, correspond à des valeurs notoirement inférieures à celles obtenues en appliquant une définition différente de la notion de chômage. Ainsi, si l'on considère l'ensemble des demandeurs d'emploi inscrits à l'ORP de Lausanne, le taux des personnes en quête d'un emploi était encore de 6.5 % à la fin de décembre 2000 et de 6.2 % à fin avril 2001.

Une analyse économique rigoureuse ne saurait certes se satisfaire du seul indicateur du chômage pour déterminer si le marché, ou un de ses secteurs, atteint l'équilibre de plein emploi et, partant, le risque réel d'une distorsion de la concurrence induite par l'aide publique à l'échelle locale. Au vu des données rappelées ci-dessus, il semble toutefois difficile d'invoquer la clause de la concurrence pour proscrire toute contribution concrète à la problématique posée par le microcrédit. L'action des défenseurs de l'idée du microcrédit répond en fait à des besoins explicites d'une réalité complexe que l'on ne saurait exclusivement réduire aux notions de la théorie économique.

¹² Service cantonal de recherches et informations statistiques (SCRIS), *Numerus*, N° 3, juin 2000, p. 2.

¹³ Office fédéral de la statistique, « Augmentation du nombre des working poor dans les années '90 », *Communiqué de presse* (No 351-01022), Neuchâtel, mars 2001.

¹⁴ Tableau de bord économique et démographique, janvier 2001, Ville de Lausanne, SEGRE, tab. 3.1.

¹⁵ Voir aussi, *Lausanne, les chiffres pour la dire*, N° 4, 1999, M.-N. Domon-Aubort, « Le chômage à Lausanne, une décennie mouvementée », pp. 17-23.

4. Réponse à la motion de M. Michel Cornut

Dans sa motion du 29 février 2000¹⁶, M. Michel Cornut argumentait en faveur de l'extension des mesures de promotion économique adoptées par le Conseil communal par le rapport-préavis N° 101 et le préavis N° 242 dont la portée a été rappelée (cf. point 1.3 ci-dessus). Le motionnaire suggérait de prêter du capital à diverses institutions proposant du microcrédit. Concernant la proposition de confier des mandats à diverses institutions, la Municipalité constate que la Fondation ASECE – Georges Aegler est la seule entité réellement active et reconnue dans ce domaine et dans notre région. D'autre part, le recours à la formule du prêt à la Fondation occasionnerait des complications peu compatibles avec la pratique comptable d'une commune vaudoise. Dès lors, la Municipalité estime judicieux pour la Ville de contribuer au capital de la Fondation – ASECE avec un apport de Fr. 250'000.-. Conformément aux termes d'une convention proposée à la Ville par la Fondation – ASECE, la commune disposera d'un siège au Conseil de fondation et, si elle le souhaite, dans le Comité exécutif.

5. Conclusions

Fondée sur ce qui précède, la Municipalité vous prie, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, de bien vouloir prendre la résolution suivante :

Le Conseil communal de Lausanne,

vu le rapport-préavis N° 215, du 17 mai 2001 ;
oui le rapport de la commission nommée pour examiner ce préavis ;
considérant que l'objet a été porté à l'ordre du jour,

décide :

1. d'accepter la réponse de la Municipalité à la motion de M. Michel Cornut ;
2. d'autoriser la Municipalité à adhérer à la Fondation ASECE – Georges Aegler ;
3. d'autoriser la Municipalité à désigner un représentant de la commune au Conseil de fondation de ladite fondation ;
4. d'approuver le versement de Fr. 250'000.— au capital de ladite fondation ;

---

¹⁶ BCC, 2000, N° 3, p. 229.

5. d'allouer, à cet effet, un crédit spécial de Fr. 50'000.— sur le budget de fonctionnement de 2001 du service des études générales et des relations extérieures et d'inscrire le montant de Fr. 200'000.—au budget de 2002 de ce service, rubrique 1300.365 (subventions à des institutions).

Au nom de la Municipalité :

Le syndic :
Jean-Jacques Schilt

Le secrétaire :
François Pasche