



*Évaluation des dispositifs publics  
d'aide à la création d'entreprises*

# Trente propositions pour favoriser et accompagner la création d'entreprises

MM. Jean-Charles TAUGOURDEAU et  
Fabrice VERDIER, rapporteurs

*Jeudi 28 février 2013*



# Une évaluation réalisée avec l'assistance de la Cour des comptes

- En application de l'article 47-2 de la Constitution et de l'article L. 132-5 du code des juridictions financières, le CEC a demandé **l'assistance de la Cour des comptes** pour l'évaluation des dispositifs publics d'aide à la création d'entreprises.
- Le rapport remis par la Cour des comptes est **annexé au rapport du CEC**.
- À partir de l'expertise faite par la Cour des comptes, les rapporteurs ont mené leurs propres investigations en organisant plusieurs **tables rondes et en se déplaçant sur le terrain**.
- Le rapport qu'ils présentent aujourd'hui vise à faire **des propositions concrètes** d'amélioration des aides à la création d'entreprise.





# Sommaire du rapport

## I. Les constats

1. La création d'entreprises en France : des chiffres globalement favorables mais qui masquent certaines fragilités
2. Les aides à la création d'entreprise sont protéiformes et mises en place par des acteurs nombreux et divers
3. Des objectifs ambigus que révèle un pilotage étatique éclaté

## II. Nos préconisations sur les dispositifs

1. Les porteurs de projets doivent faire l'objet d'un accompagnement renforcé, enrichi et prolongé
2. Simplifier les aides pour améliorer le service aux entrepreneurs
3. L'évaluation nécessaire des « aides de guichet » à l'efficacité incertaine
4. Privilégier les outils les plus efficaces
5. Stimuler et entretenir l'esprit d'entreprise

## III. Nos préconisations sur la gouvernance

1. Définir une stratégie nationale de la création d'entreprises et des outils de pilotage adaptés
2. Accompagner la régionalisation des politiques de développement économique



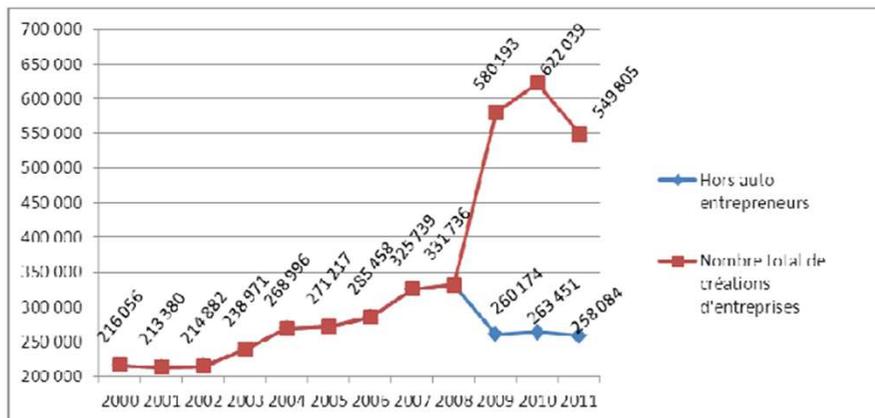
# I.- Les constats

*La promotion de la création d'entreprises :  
une politique qui reste à définir*



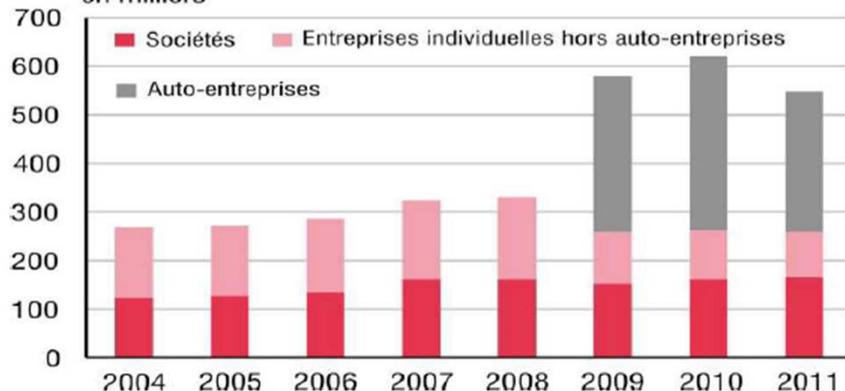
# Des chiffres globalement satisfaisants depuis 2003

Graphique 1 : créations d'entreprises de 2000 à 2011



Source : APCE et Cour des comptes

Graphique 2 : créations d'entreprises et régime de l'auto-entrepreneur en milliers



Champ : ensemble des activités marchandes non agricoles.

Source : INSEE, répertoire des entreprises et des établissements (Sirene).

Les chiffres bruts de la création d'entreprises sont globalement satisfaisants.

## Des statistiques faussées par la création du statut de l'auto-entrepreneur

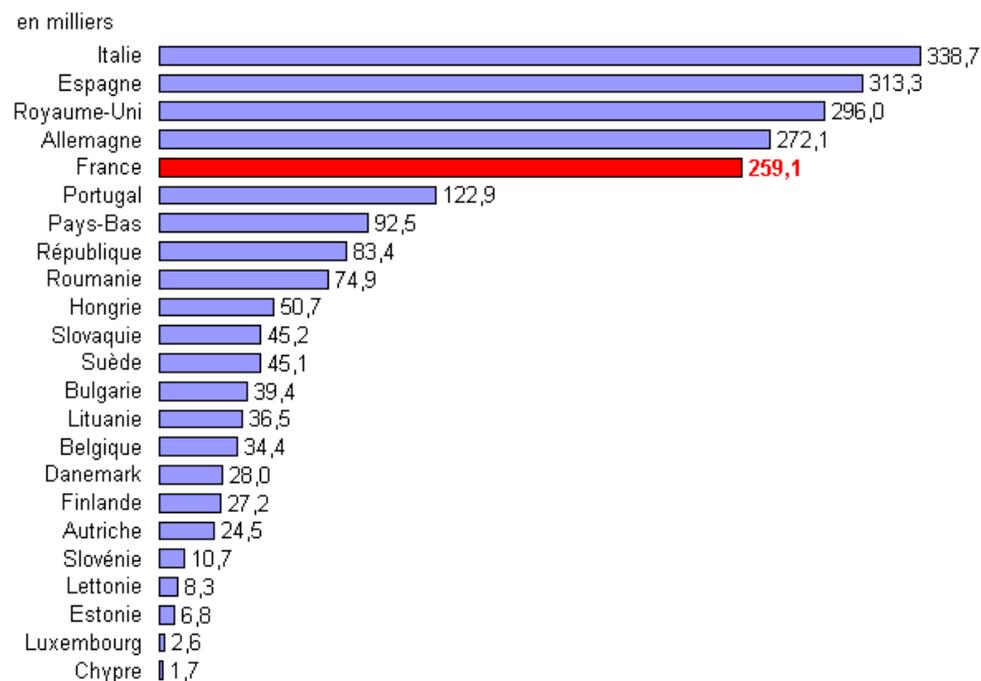
Si la création du statut de l'entrepreneur en 2009 s'est accompagnée par une forte augmentation du nombre de créations d'entreprises dans les statistiques, l'impact sur l'économie réelle est cependant difficile à évaluer.

La création de ce statut est trop récente pour que des études économétriques sérieuses aient pu être menées. Il est donc exclu du champ de notre étude.



# Des résultats dans la moyenne européenne

Créations d'entreprises au sein de l'Union européenne en 2007



Champ : industrie et services sauf administration publique, services collectifs, administration d'entreprises, activités des ménages et extraterritoriales.

Source : Eurostat.

Contrairement aux idées reçues, **il n'est pas plus difficile de créer son entreprise en France qu'ailleurs en Europe.**



# Des fragilités préoccupantes

Les faiblesses de la création d'entreprises apparaissent plutôt dans la durée...

## ■ Des entreprises sans salariés ?

**74 %** d'entreprises individuelles, avec peu de capitaux propres (moins de 8 000 €)

## ■ Des entreprises sans croissance ?

**1** entreprise sur **3** disparaît avant ses **3 ans**

**1** entreprise sur **2** avant ses **5 ans**

À peine **4 %** des entreprises pérennes à 5 ans créent des emplois.

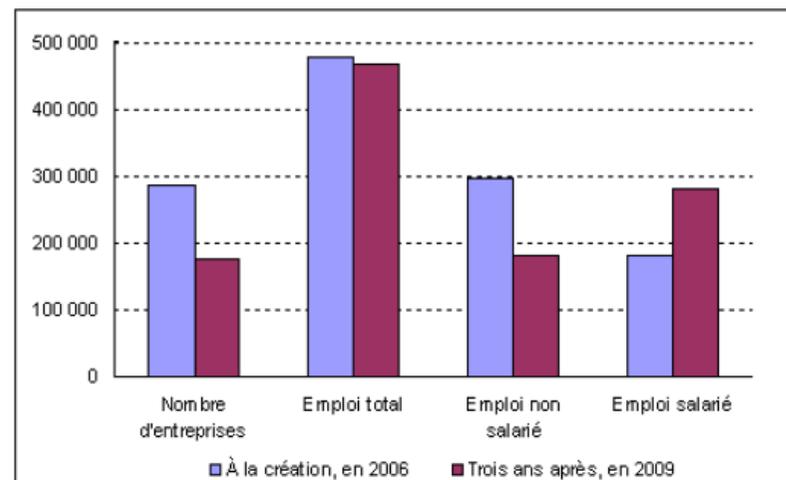
Les causes : des capitaux initiaux moindres, des créateurs insuffisamment formés ou trop peu accompagnés.

Seuls **28 %** des porteurs de projets bénéficient aujourd'hui de l'appui d'une structure de conseil.

Les dispositifs publics corrigent-ils ces faiblesses ?



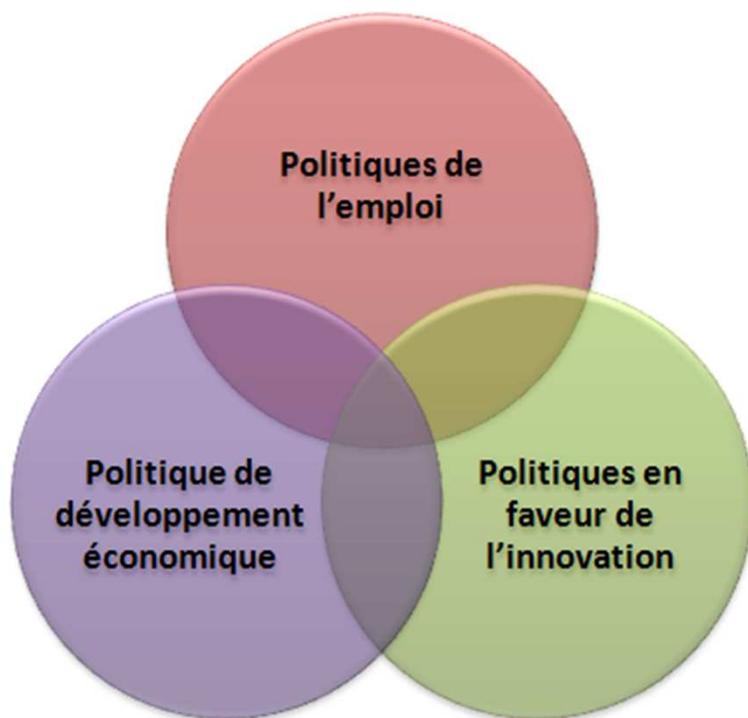
Source : INSEE, répertoire des entreprises et des établissements (SIRENE).  
Champ : ensemble des activités marchandes non agricoles ; créations brutes.



Source : Cour des comptes



# Les aides à la création d'entreprise au cœur de trois politiques publiques



Il n'y a pas, aujourd'hui, de politique publique de la création d'entreprise en France, mais des dispositifs qui concourent à **trois objectifs distincts** :

- la **réduction du nombre de chômeurs** en les encourageant à créer leur propre emploi ;
- le **développement des entreprises innovantes**, qui sont censées créer les emplois de demain ;
- le **soutien au dynamisme du tissu économique** et des territoires, à travers les TPE et PME.

La répartition des aides nationales montre aujourd'hui **une concentration des aides sur le public des demandeurs d'emploi**.

	« chômeurs »	« classiques »	« innovants »	TOTAL
Aides spécifiques	1 565 M€	252 M€	267 M€	
Aides communes à certaines catégories de bénéficiaires		79 M€ (PCE Oséo)	371 M€ (capital risque)	2 739 millions d'euros
Aides communes à toutes les catégories		215 M€ (accompagnement et prêts d'honneur)		

Source : Cour des comptes



# Une offre pléthorique, dont le coût est difficilement mesurable

## AIDES DIRECTES

### Exonérations

Accre : exonération de charges sociales pour les chômeurs créateurs d'entreprise

Auto-entrepreneur (régime microsocial simplifié)

JEI : jeune entreprise innovante et JEU : jeune entreprise universitaire

### Subventions

Arce : 45 % des droits à l'allocation chômage non-versés

Cumul d'une prestation sociale (allocation de retour à l'emploi ou allocation spécifique de solidarité) et du revenu tiré de l'entreprise créée

Concours national d'aide à la création d'entreprises

### Prêts

Prêts d'honneur (à 0 %, accordés par les réseaux d'accompagnement)

Nacre : nouvel accompagnement à la création d'entreprise, attribué par les Dirrecte, théoriquement aux personnes les plus en difficulté

Micro-crédit de l'Adie

Prêt à la création d'entreprise d'Oséo

Prêt participatif d'amorçage d'Oséo

### Garanties

Les fonds de garantie financés par France Initiative, Oséo, et les collectivités territoriales

### Participation en capital

Fonds d'amorçage financés par l'État

CDC – Entreprise (Caisse des dépôts et des consignations)

## AIDES INDIRECTES

### Culture entrepreneuriale

PPE : Pôle entrepreneuriat étudiant

### Accompagnement – fonctionnement des réseaux

Financement des réseaux d'accompagnement (État, collectivités, CDC, UE)

Financement des réseaux d'accompagnement pour Nacre

### Hébergement

Incubateurs publics pour les projets innovants

« Couveuses » : hébergement juridique et accompagnement

« Pépinières » : hôtels d'entreprise, hébergement physique et soutien technique, juridique et financier

### Incitations à investir dans les PME

Réductions d'impôt sur le revenu et d'ISF

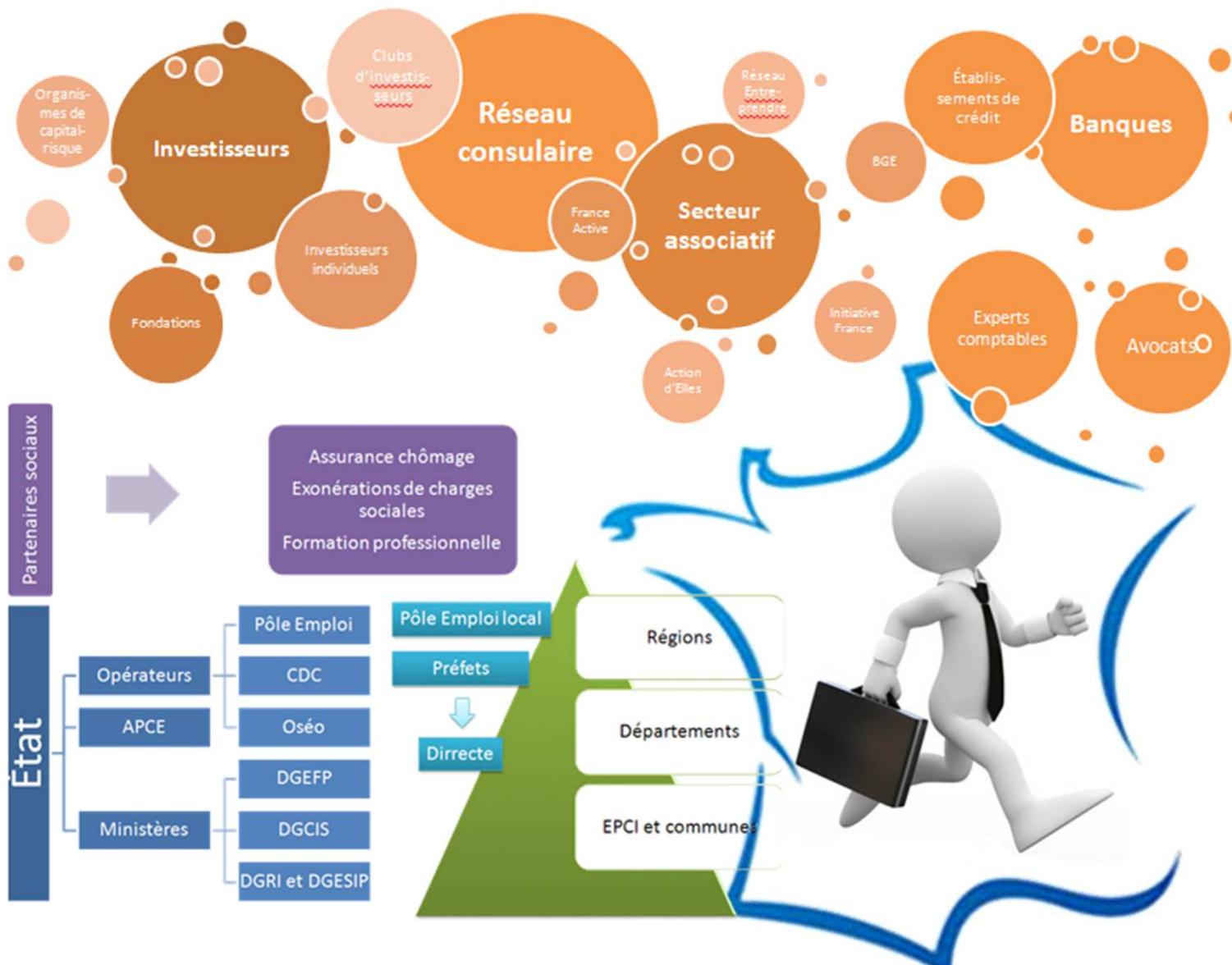
### Valorisation de la recherche publique

SATT : société d'accélération du transfert de technologie

Source : Cour des comptes



# Un « maquis » peu lisible d'intervenants et de financeurs





# De multiples interlocuteurs pour le créateur...





## II.- Nos préconisations sur les dispositifs

*Adapter les aides à la création d'entreprises  
pour améliorer leur efficacité*



# Généraliser un accompagnement renforcé, enrichi et prolongé

## Un accompagnement obligatoire, renforcé et prolongé

- **Rendre l'accompagnement obligatoire**, pour les bénéficiaires des aides publiques.
- Mettre en place une procédure formalisée et financée de « **bilan de compétences** »
- **Des incitations financières** au bénéfice des créateurs acceptant d'être accompagnés **dans la durée**
- Initier les porteurs de projets **aux métiers commerciaux et à la gestion des ressources humaines** pour que le moment venu, l'entrepreneur ait les compétences pour se développer.

## Des réseaux d'accompagnement davantage professionnalisés, mieux reconnus

- Utiliser davantage la **Charte nationale qualité** élaborée par le Conseil national de la création d'entreprise, en faisant du respect de cette charte une condition au versement de fonds publics à un opérateur, qu'il soit public ou privé.
- Renforcer **la formation** des personnes chargées de délivrer les prestations d'accompagnement, qu'elles travaillent au sein de réseaux associatifs ou dans des organismes publics.
- Instituer un « **certificat d'accompagnant volontaire de la création d'entreprise** », élaboré par les réseaux concernés pour mieux reconnaître les efforts des bénévoles.
- Adapter les outils de l'accompagnement aux **nouvelles technologies** de l'information et de la communication, afin notamment de répondre aux aspirations et aux modes de travail des jeunes entrepreneurs.

## Financer ce renforcement de l'accompagnement

- Affecter **une partie des fonds de la formation professionnelle vers l'accompagnement des créateurs d'entreprise**, pour permettre d'augmenter les moyens alloués à l'accompagnement.



# Privilégier les prêts accompagnés plutôt que les « aides guichets »

*Simplifier le paysage des aides à la création d'entreprise en privilégiant les plus efficaces et en supprimant ou en regroupant celles qui sont redondantes*

Dispositif	Critiques	Propositions
<b>Accre</b> (exonération de charges sociales)	Aides dites « guichets » sans accompagnement, ni réel pilotage	<ul style="list-style-type: none"><li>- Passer d'une « logique de guichet » à une « logique de projet »</li><li>- Réallouer une partie des aides au bénéfice de créateurs non demandeurs d'emploi et de créateurs d'entreprises innovantes</li></ul>
<b>Arce</b> (versement d'une partie des allocations chômage au demandeur d'emploi)		
<b>Prêt à la création d'entreprise d'Oséo</b>	Faible effet de levier	Cibler l'aide sur les créateurs qui ont le plus de difficultés à accéder au crédit et aux garanties bancaires
<b>Nacre : prêt pour la création d'entreprise géré par les Dirrecte</b>	Coûts de gestion importants, redondant avec les prêts d'honneur, ne remplit pas son objectif de bénéficier aux personnes les plus en difficulté	Réaffecter les crédits aux prêts d'honneur et aux prestations d'accompagnement



# Stabiliser et simplifier l'outil fiscal

## Harmoniser et stabiliser le régime fiscal et social en faveur des créateurs

- **Harmoniser le régime fiscal de la jeune entreprise la première année**
- Ne plus modifier le statut fiscal de la jeune entreprise innovante – JEI

## Drainer l'épargne vers les entreprises

- Favoriser, grâce à l'outil fiscal, l'utilisation d'une partie des fonds déposés sur **les livrets d'assurance-vie en faveur du financement de la création d'entreprises innovantes**
- Accroître la visibilité des investisseurs de long terme grâce à la stabilité des dispositifs incitatifs fiscaux





# Donner l'envie d'entreprendre

## Améliorer l'image de l'entrepreneur auprès du grand public

- Donner une image positive de l'entreprise et de l'entrepreneuriat par **une campagne spécifique d'information et de promotion de la création d'entreprise**
- Insuffler le goût du risque, en reconnaissant les **échecs utiles**

## Renforcer l'information des jeunes dès l'école

- Sensibiliser les jeunes à la création d'entreprise, **dès l'école primaire** avec les « mini-entreprises » ou la « semaine École – Entreprise »
- Étudier la création **d'une option au baccalauréat** axée sur les projets de création d'entreprise.
- Étendre l'expérience des « **pôles entrepreneuriat étudiants** » aux étudiants des universités et des IUT, ainsi qu'aux apprentis.

## Faire de l'État le premier partenaire de l'entrepreneur

- Poursuivre les **démarches de simplifications** engagées pour alléger les normes pesant sur les créateurs d'entreprises
- Réorienter l'action des services de l'État **d'une logique de contrôle vers une logique d'accompagnement** et de soutien



> Titre de la récente initiative du Québec en faveur d'une de la stratégie de l'Entrepreneuriat Québécois



## III.- Nos préconisations sur la gouvernance

*Rénover la gouvernance, accompagner la régionalisation*



# Définir une stratégie nationale et des outils de pilotage adaptés

## Pourquoi une stratégie d'ensemble ?

- La moitié des entreprises créées aujourd'hui le sont sans aides publiques et plus de 70 % ne sont pas accompagnées par une structure spécialisée. **L'État ne doit pas se substituer à l'initiative privée mais compenser les faiblesses de marché.**
- **La coordination entre les acteurs de l'emploi et ceux de l'économie est insuffisante** alors que les partenaires sociaux sont associés à la gouvernance de plus de la moitié des aides à la création d'entreprise. La création de la Banque publique d'investissement ne doit pas aggraver ce phénomène.
- **Les dispositifs s'empilent**, augmentant les effets d'aubaine et le saupoudrage, coûteux pour les finances publiques

## Nommer un délégué interministériel à la création d'entreprise chargé :

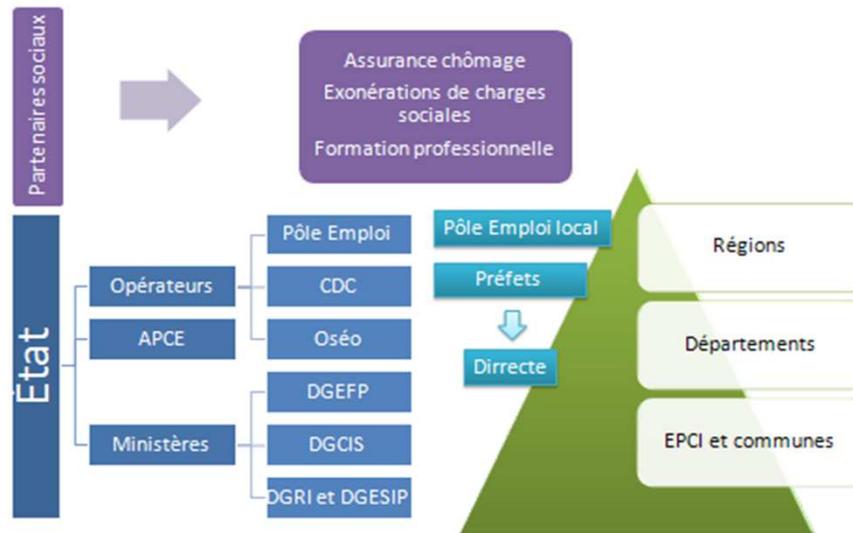
- d'organiser le dialogue entre l'État, ses opérateurs, les collectivités territoriales, les chambres consulaires et les partenaires sociaux, *via* une **conférence nationale des financeurs**
- de diligenter **des études d'impact** des dispositifs ainsi que des évaluations sur les pratiques observées dans les territoires, et d'informer les porteurs de projets sur la création d'entreprise en France, grâce au concours de **l'Agence pour la création d'entreprises (APCE)**
- de **promouvoir la création d'entreprise** en France, notamment auprès des jeunes, en lien avec les ministères de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

## Renforcer les outils de pilotage

- **Recenser les aides mises en place par les régions (art. L.1511-1** du Code général des collectivités territoriales)
- Commander de nouvelles **études d'impact** sur les dispositifs, notamment Accre et Arce
- Créer, en annexe au projet de loi de finances, **un document de politique transversale (DPT)** sur le financement de l'économie, définissant des objectifs et des indicateurs de performance et retraçant les moyens consacrés aux différents dispositifs et comprenant une partie dédiée au soutien public à la création d'entreprise.



# Une décentralisation inachevée, source de complexité



- L'État reste très présent dans les territoires, au contraire de ce qui se fait dans d'autres pays
  - **Nacre : le dernier dispositif géré par l'État déconcentré, source de complexité**
- La présence des opérateurs de l'État et de ses services déconcentrés n'est pas synonyme d'une meilleure coordination entre l'État et les collectivités territoriales
  - **L'échec de la mesure RGPP 95 visant à recenser et simplifier les aides au niveau local : un cas exemplaire et incompréhensible**
- **Une absence totale de collaboration** dans la plupart des régions, sauf en Nord-Pas-de-Calais et en Lorraine où l'État se trouve désormais en retrait par rapport au conseil régional.
- **Le « mythe du guichet unique »** : il n'est réclamé par aucune des parties prenantes, le rapprochement physique des services a montré ses limites.

## Nos propositions :

- Réunir, au sein de la **Banque publique d'investissement**, les dispositifs en faveur de la création et la reprise d'entreprise, de la croissance et de l'innovation, ainsi que ceux dédiés à l'export, de façon à former **une « chaîne de la croissance »**
- Charger les préfets de région de veiller à **la coordination des directions régionales de Pôle Emploi, de la Banque publique d'investissement et des régions.**



# Un outil à privilégier : le contrat

Niveau	Outil de coordination	Pilote	Participants	Objet
Central	<b>Conférence des financeurs</b>	Le délégué interministériel à la création d'entreprise	Partenaires sociaux, ministères, Caisse des dépôts et des consignations	<ul style="list-style-type: none"><li>- Définit la stratégie nationale pour la création d'entreprise</li><li>- Évalue la pertinence et la complémentarité des dispositifs</li><li>- Élabore des critères communs pour la sélection des opérateurs nationaux d'accompagnement</li></ul>
National	<b>Contrats État - Région</b>			<ul style="list-style-type: none"><li>- Organisent la remontée d'information</li><li>- Définissent les objectifs nationaux qui devront être déclinés au niveau régional</li></ul>
Régional	<b>Conférence du développement économique local</b>	Le président du Conseil régional et le préfet de région	Pôle emploi, la Dirrecte, la BPI, le Conseil régional	<ul style="list-style-type: none"><li>- Assure la coordination des politiques de l'emploi et de développement économique ;</li><li>- Élabore des critères communs pour la sélection des opérateurs locaux d'accompagnement</li></ul>
Infrarégional	<b>Accords-cadres entre la Région, d'une part, les communes et les EPCI d'autre part</b>			<ul style="list-style-type: none"><li>- Organisent une offre de services coordonnée sur un territoire</li></ul>
	<b>Accords-cadres entre les collectivités territoriales et le réseau consulaire</b>			

**+ des contrats d'objectifs et de moyens** entre les collectivités publiques et les opérateurs d'accompagnement, garants d'une offre de service au plus près des besoins.

